

Ulf Bernitz
Sverker Gustavsson
Lars Oxelheim
[REDAKTÖRER]

EUROPAPERSPEKTIV

Årsbok 1999



NERENIUS & SANTÉRUS FÖRLAG



EUROPAPERSPEKTIV
1999

Ulf Bernitz, Sverker Gustavsson
& Lars Oxelheim
(redaktörer)

EUROPA- PERSPEKTIV 1999

Årsbok för Europaforskning inom
ekonomi, juridik och statskunskap



NERENIUS & SANTÉRUS FÖRLAG

Nätverk för Europaforskning

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

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

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

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

Ekonomi – <http://www.snee.org/>

ISBN 91-648-0164-0

© Författarna/Fakta Info Direkt Sweden AB

Omslag och omslagsbild "Norrskén": Sven Bylander, London, England

Inlaga: Britta Bylander, Nerenius & Santérus Förlag

Nerenius & Santérus Förlag ingår i Fakta Info Direkt AB och ger ut böcker inom juridik och ekonomi.

Adress till förlaget: Box 6430, 113 82 Stockholm

Tel: 08-587 670 00, fax: 08-587 671 71

Tryck: AiT Scandbook, Falun 1999

Innehåll

Förord 7

Inledning 9

Anna Christensen

Den EG-rättsliga likhetsprincipen
versus den europeiska enlördjarfamiljen 13

Thomas Andersson

Näringspolitik för höjd konkurrenskraft 41

Ole Elgström & Christer Jönsson

EU som förhandlingssystem 69

Lars Pehrson

Kan aktiebolag flytta? 89

Cecilia Malmström

Partiernas regionalisering eller regional partibildning? 107

Gullan Gidlund

IT och demokrati – de europeiska partinäten 127

Clas Wihlborg

Den finansiella sektorn innanför och utanför EMU 145

Eugenia Kazamaki Ottersten

Arbetsmarknadsförhållanden – EMU och rigida institutioner 163

Per Cramér

Neutralitet och regional integration
i ett dimhöljt säkerhetspolitiskt landskap 185

Författarpresentationer 211

Förord

Ekonomer, statsvetare och jurister vid svenska universitet och högskolor samverkar i tre nätverk som bland mycket annat resulterat i föreliggande årsbok. Den är den andra i en serie avsedd för högskolekurser, fortbildning och folkbildning. Inriktningen är inte att agitera utan att vara kritisk och prövande.

Liksom förra året har vår ambition varit att publicera forskningsnära, men ändå begripliga, artiklar om centrala problem. Som vi hoppas läsaren skall märka är det ett intellektuellt privilegium att ha denna uppgift. Dels är utvecklingen som sådan påfallande dynamisk, osäker och intressant. Dels pågår mängder av forskning av stor betydelse för hur framtiden för unionen skall bedömas.

Som redaktörer har vi valt ämnen och författare. Sammanhållande redaktionssekreterare har varit Mikael Axberg vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Jaan Paju vid Juridiska institutionen i Stockholm och Jens Forssbæck vid Institutet för ekonomisk forskning i Lund har också verksamt bidragit till genomförandet.

Stockholm, Uppsala och Lund i januari 1999

Ulf Bernitz Sverker Gustavsson Lars Oxelheim

Inledning

”Integration” är vad man säger på engelska, franska och tyska. På svenska, däremot, har vi som motsvarighet ej mindre än tre olika uttryck. En första möjlig översättning är ”samverkan”. Då är länderna överens om att de har ett gemensamt intresse. Men de är också överens om att låta varandra besluta på skilda sätt och var för sig. En andra möjlig översättning är ”samarbete”. Då är länderna överens om att fatta samma beslut. Men de vill fortfarande kunna träffa dessa på egen hand.

Samverkan och samarbete betyder, att besluten fattas av länderna var för sig. En tredje möjlig översättning är ”samgående”. Först i det fallet har europeiska beslut principiellt företräde och får s.k. direkt effekt. Bara i det fallet blir sådana beslut bindande utan att först behöva fastställas nationellt. En annan viktig aspekt, som skiljer samgående från samverkan och samarbete, är att en majoritet vid behov kan köra över en minoritet.

Genom att på detta sätt skilja mellan tre olika betydelser av ”integration” blir inslaget av ”enande” och ”union” lättare att uppfatta och karaktärisera. Olika beslutsregler för skilda områden framträder tydligare. Detta har alltid varit viktigt. För dagen ter det sig än mer betydelsefullt. Under 1998 har det inträffat en förändring, som möjligen kan komma att leda till ökad legitimitet för integrationen. För att bättre förstå vad som kan vara på väg att inträffa, och se nyanserna i detta, behövs ytterligare ord och begrepp.

Regeringsskiftena i Storbritannien, Frankrike och Tyskland har kraftigt minskat skillnaden i grundsyn mellan de ledande länderna. Den nya brittiska regeringen är betydligt öppnare för franska och tyska synpunkter än den tidigare. Omvänt är de nya franska och tyska makthavarna betydligt mer intresserade av att dela ledarskapet med den brittiska regeringen än vad som historiskt har varit fallet. Alltsedan 1960-talet har det talats om en bestämmande axel mellan Bonn och Paris. Denna verkar nu komma att kompletteras av en nästan lika väl sammansvetsad triangel mellan Berlin, London och Paris.

Förutsättningen är att även Storbritannien går med i valutaunionen. Sedan detta har skett inställer sig två frågor. Den ena är hur unionen skall kunna utvidgas med fem–tio nya länder, vars ekonomier är väsentligt svagare än genomsnittet, utan att medlemsavgiften höjs. Den andra är hur valutaunionen skall kunna etableras, utan att detta leder till att kraven på europeisk beskatt-

Inledning

ningsrätt och omfördelning över gränserna måste börja tillgodoses.

Någon omprövning av det hittills uppnådda i fråga om gemensam marknad och valutaunionen är inte aktuell. Frågorna gäller framtiden. Vad bör göras *efter* det att marknaden och valutan har gjorts gemensamma? Utan egen beskattningsrätt för unionen återstår bara samverkan och samarbete som framkomliga vägar i riktning mot ökad tillväxt och minskad arbetslöshet.

Innebörden av "integration" nyanseras genom denna tilltagande samsyn. Vi har nu inte bara att räkna med ett samgående i fråga om marknad och valuta, utöver mellanstatligt samarbete rörande utrikespolitik och brottsbekämpning. Helheten rymmer ytterligare ett element. Utanför grundmönstret med tre pelare skymtar en fjärde kolonn, för att uttrycka saken i linje med bildspråket i Maastrichtfördraget. För detta tillkommande samarbetsområde är sysselsättningen det centrala.

Det karaktäristiska för en sådan fjärde pelare är ett inslag av *offensiv* mellanstatlighet. Grundinställningen är en annan än då det gäller att hävda ländernas suveränitet inom den andra och tredje pelaren. Huvudsaken enligt dessa tidigare samarbetsformer är att defensivt slå vakt om medlemsländernas rätt att bestämma över primära statsorgan som militär och polis. Samarbetet inriktas på att försvara medlemsländerna som egna beslutsenheter. För samarbetet om sysselsättningen, däremot, är det centrala inte att värna beslutsrätten inom varje land. Huvudsaken är resultatet. Ett bättre utnyttjande av de produktiva resurserna verkar över gränserna. Mer arbete och bättre köpkraft i ett medlemsland återverkar omedelbart i de övriga.

Begränsningen vad gäller offensiv inställning är "bara", att denna inte får leda till fiskal union. Med andra ord är det inte i första hand för att undvika intrång i den egna suveräniteten utan för att undgå beskattning och omfördelning på europeisk nivå, som man förespråkar en fjärde pelare. Mönstret är varken överstaten för marknad och valuta i den första pelaren eller den defensiva formen för mellanstatliga beslut rörande militär och polis i den andra och tredje. Den fjärde pelaren tänks vara maximalt verksam genom att fungera på sina egna, mer resultatriktade villkor.

Så mycket som möjligt vill tillskyndarna av en fjärde pelare kunna motväga verkan av samgåendet i fråga om marknad och valuta. Som allmän restriktion gäller, att de vill kunna göra detta i den monetära unionens och stabilitetspaktens anda, dvs. de önskar ingen omfördelning utöver vad som ryms inom den nuvarande unionsbudgeten. Denna är i huvudsak grundad på medlemsavgifter och tänks inte få bli större än vad som nu gäller, dvs. 1,27 procent av BNP.

Beslut i fråga om investeringar, utbildning och arbetsrätt kan effektivare fattas genom samverkan och samarbete, tänker sig förespråkarna av en fjärde pelare. Härigenom minskar risken att komma i konflikt med överstatliga anspråk på samgående längs den legala eller fiskala linjen. En offensiv mellanstatlighet förutsätts inte bara fungera oberoende av den första pelarens juridiska kriterier. Den antas även kunna motverka tendensen till större medlemsavgift och

överstatlig beskattningsrätt.

Det senare är särskilt viktigt med tanke på utvidgningen till Estland, Polen, Tjeckien Ungern, Slovenien och Cypern. Införlivandet av dessa nya medlemsländer reser växande krav inom jordbruks- och strukturpolitiken. Inte heller de nya regeringarna i Storbritannien, Frankrike och Tyskland är inriktade på något europeisk "folk", som sig självt beskattar med stöd av majoritetsprincipen för att sedan omfördela. Denna återhållsamhet lägger hinder i vägen för en utveckling i riktning mot vad som historiskt utmärker förbundsstater, dvs. en omfördelning mellan delstaterna uppgående till tio à tjugo procent av BNP.

Det bästa får inte bli det godas fiende, säger förespråkarna av en fjärde pelare. Den nya formeln förväntas komma att fungera mer resultatinkriktat än dagens mellanstatlighet gör för militär och polis. Hellre än att inte göra något alls åt sysselsättningen, på grund av fruktan för fiskal union, vill förespråkarna av en fjärde pelare samarbeta enligt en ny formel. Koncentrerat uttryckt är tanken att kunna nå överstatliga mål med mellanstatliga medel.

Artiklarna i 1999 års upplaga av Europaperspektiv kan med fördel läsas mot denna samtidshistoriska bakgrund. Mer än någonsin ligger framtiden öppen. Sökandet efter en fjärde pelare *kan* mycket väl visa sig vara förgäves. Det beror i så fall på bristande samstämmighet, när det verkligen gäller. Dåligt samordnade åtgärder *kan* komma att störa den inre marknaden och valutaunionen med allvarliga följder för möjligheterna att på längre sikt hävda Europa som stormakt med globala anspråk.

Samtidigt bör framgång för de nya idéerna inte på förhand uteslutas. Det *kan* mycket väl tänkas, att vi nu står inför en period av växande stöd för unionen. Den diskuterade fjärde pelaren *kan* komma få avsedd verkan. Att unionen härigenom blir ännu svårare än hittills att principiellt överblicka är mest besvärande för forskning och utbildning. Huvudsaken i ett politiskt sammanhang är det legitimerande resultatet i form av lägre arbetslöshet och bättre tillväxt.

De här publicerade artiklarna diskuterar hur samverkan, samarbete och samgående förhåller sig till varandra på olika sakområden. De ekonomiska artiklarna handlar om hur den genomförda valutaunionen ändrar förutsättningarna på marknaderna och i den ekonomiska politiken. *Thomas Andersson* skriver om hur möjligheterna att samverka och samordna näringspolitiken påverkas av valutaunionen. *Eugenia Kazamaki Ottersten* ställer motsvarande fråga om arbetsrätten och lönebildningen. *Clas Wahlborg*, slutligen, söker klargöra hur bankverksamheten påverkas av om ett land befinner sig utanför eller innanför den monetära unionen.

De juridiska artiklarna belyser på motsvarande sätt hur det etableras rättslägen inom praktiskt viktiga områden, trots att det principiella förhållandet mellan union och medlemsländer är blandat och oklart. *Anna Christensen* beskriver hur principen lika lön för lika arbete bestäms genom en kombination av samverkan, samarbete och samgående. *Per Cramér* analyserar utifrån samma grundtanke vad som bestämmer innebörden av säkerhetspolitisk neutralitet.

Inledning

Lars Pehrson fullföljer perspektivet genom att klargöra vad som varierar och vad som är gemensamt i ländernas bolagsrätt.

Statsvetarna *Ole Elgström* och *Christer Jönsson* klargör innebörden av unionen som förhandlingsmaskineri. På grund av de skilda betoningarna på samverkan, samarbete och samgående är unionen minst av allt något system inriktat på samlat ansvar för en styrande majoritet. *Gullan Gidlund* redovisar hur partierna praktiskt verkar för en växande samsyn över gränserna. *Cecilia Malmström* diskuterar i sin artikel motsatt tendens. Europeiseringen verkar inte bara i riktning mot bredare perspektiv. Samtidigt främjar den uppkomsten av regionalt bestämda partier.

Den EG-rättsliga likhetsprincipen versus den europeiska enförsörjarfamiljen

av Anna Christensen

Första stycket i artikel 119 i Romfördraget har följande lydelse.

Varje medlemsstat skall under den första etappen säkerställa och i fortsättningen upprätthålla principen om lika lön för kvinnor och män för lika arbete.

Bestämmelsen är en del av det ursprungliga Romfördraget. Den infördes på begäran av Frankrike, som då hade genomfört likalöneprincipen och fruktade konkurrens inom textilindustrin i form av social dumpning från Benelux-länderna, som inte hade genomfört likalöneprincipen.

Likalöneprincipen – en ny konstitutionell princip

Gabrielle Defrenne var flygvärdinna och anställd hos det belgiska flygbolaget Sabena. Hon hade lägre lön än den manliga kabinpersonalen, som utförde precis samma arbete. Hon kunde, i motsats till den manliga kabinpersonalen, sägas upp från sin anställning vid 40 års ålder utan andra rättigheter än ett avgångsvederlag motsvarande tolv månadslöner. Det fanns en särskild statlig pensionsordning för kabinpersonalen inom civilflyget, dvs. i huvudsak kabinpersonalen hos Sabena, men denna pensionsordning omfattade bara den manliga kabinpersonalen, inte flygvärdinnorna. Inte mindre än tre omtalade mål i EG-rättens historia gäller Gabrielle Defrennes pensions-, löne- och arbetsvillkor. De brukar kallas Defrenne 1, 2 och 3.

Defrenne 2 gällde den direkta lönen för arbetet, som alltså var lägre för kvinnor än för män. EG-domstolens dom i detta mål kom 1976 och slog ner som en bomb i ett Europa, där man på många håll fortfarande tillämpade särskilda kvinnlöner som var lägre än de löner som betalades till män för samma arbete. Visst fanns bestämmelsen i artikel 119 i Romfördraget om lika lön för män och kvinnor för lika arbete. Enligt fördraget skulle medlemsländerna ha genomfört likalöneprincipen redan under den första etappen i upprättandet av

den gemensamma marknaden, men medlemsstaterna och de beslutande EG-organen hade kommit fram till att detta inte var möjligt. Man måste först ena sig om ett direktiv som angav hur och när den skulle genomföras. Direktiv på detta område kräver ett enhälligt beslut av medlemsstaterna i ministerrådet. För säkerhets skull hade statscheferna i de olika medlemsländerna träffats och kommit överens om att ge varandra uppskov med genomförandet av likalöneprincipen i artikel 119.

EG-domstolen förklarade emellertid, att artikel 119, som ju är utformad på ett klart och tydligt sätt, har direkt effekt även mot ett privat rättssubjekt som flygbolaget Sabena. Flertalet artiklar i Romfördraget måste konkretiseras och förtydligas genom annan rättslig lagstiftning som direktiv eller förordningar. Direktiven måste i sin tur "implementeras" i de olika länderna genom nationell lagstiftning. Först därefter kan de EG-rättsliga principerna slå igenom i ett enskilt fall. "Direkt effekt" betyder just det som uttrycket anger, nämligen att regeln skall tillämpas direkt av den nationella domstolen utan mellankommande direktiv och nationell lagstiftning. Den direkta effekten motiverades i detta fall av artikelns dubbla syfte. Dels skulle den hindra att de medlemsländer som lojalt hade genomfört likalöneprincipen fick en konkurrensnackdel i förhållande till de länder som inte hade följt fördraget i denna del. Dels syftade bestämmelsen till att förbättra arbetstagarnas villkor. Detta dubbla syfte gav likalöneprincipen en central plats i Romfördraget som en av de fundamentala bestämmelserna. Därför kunde den också tillämpas direkt även mot ett privat flygbolag.

Flera av medlemsstaterna och även kommissionen hade intervenerat i målet och förklarat att det var allas mening att artikel 119 inte skulle ha någon direkt effekt, men det hjälpte inte. EG-domstolens enda eftergift till den hittills härskande meningen var att domen inte skulle ha retroaktiv effekt, utan bara gälla för framtiden och för de som väckt talan om tillämpning av artikel 119 före domen i målet. Såvitt jag vet var det bara Gabrielle Defrenne som utmanat den rådande ordningen genom att ta detta steg.

Man har diskuterat varför EG-domstolen, denna mycket manliga församling, valde att tillämpa artikel 119 på detta oväntade sätt. Det var nämligen fråga om ett val. Det finns inga vedertagna juridiska principer som ger vid handen att den tolkning av fördraget som EG-domstolen gjorde, nämligen att artikel 119 *hade* direkt effekt, var mer "juridiskt korrekt" än den tolkning som medlemsländerna och kommissionen hade utgått från, nämligen att artikel 119 *inte* hade någon sådan effekt. Frågan om hur långt Gemenskapens regler kan sträckas i förhållande till den nationella lagstiftningen framgår inte av Romfördraget och kan inte heller härledas ur några statsrättsliga principer. Den vanliga förklaringen är att EG-domstolen använde Defrenne-fallet och artikel 119 som en murbräcka för att ge EG-rätten ett inflytande över den nationella lagstiftningen även inom det sociala området.

En annan fråga är hur det kunde komma sig att alla, medlemsländerna,

ministerrådet och kommissionen, accepterade domstolens val som gällande rätt, ett val som ställde till sådana problem i medlemsländerna. I ett land som Sverige, där politiken alltid står över juridiken och där en domstol kan åsidosätta en lag endast under förutsättning att den "uppenbart" strider mot grundlagen, ter sig detta nästan obegripligt. Flertalet medlemsländer har emellertid en annan konstitutionell tradition som innebär, *både* att det finns konstitutionella bestämmelser och principer som kan ha ett bestämmande inflytande över den "vanliga lagstiftningen", och att det finns en författningsdomstol som med bindande verkan för politikerna tolkar den givna konstitutionen. De centrala bestämmelserna i de fördrag som konstituerar den Europeiska Gemenskapen uppfattas som en konstitution och EG-domstolen är den instans som tolkar denna konstitution.

Likalöneprincipen fick genom domen i Defrenne 2 en konstitutionell karaktär och genom den fortsatta rättsutvecklingen har den vuxit ut till en mer generell princip om jämställdhet mellan könen, som inte bara omfattar arbetslönen i snäv bemärkelse, utan även de nationella fördelningssystem som kompletterar arbetslönen, nämligen den statliga socialförsäkringen och de olika yrkes- och företagsbaserade trygghetssystemen, inte minst pensionerna. Det är likhetsprincipens genomslag i dessa kompletterande fördelningssystem som är ämnet för denna uppsats.

Arbetslönen och socialförsäkringen

Men jag måste ändå börja med arbetslönen, arbetslönen som ett sätt att fördela resurser. Vi är vana att se på lönen och arbetet, inte som ett sätt att fördela resurser, utan som en bytesrelation där lönen bestäms av arbetets värde på marknaden. Det är riktigt på den nivå i samhället som utgörs av relationen mellan den enskilda arbetstagaren och det enskilda företaget. Men det aggregerade resultatet av alla dessa bytesrelationer blir på den samhälleliga nivån någonting annat, nämligen ett sätt att fördela resultatet av den gemensamma produktionen. Huvuddelen av produktionsresultatet i ett modernt industrialiserat samhälle fördelas via arbetslöner och andra typer av ersättningar för utfört arbete.

Fördelningen av resurser i det förindustriella samhället var organiserad på ett annat sätt och följde andra normativa mönster. Arbetet var en integrerad del av det sociala livet i den ekonomiska och sociala enhet man tillhörde. Någon egentlig marknad för arbete hade ännu inte uppstått. Den som fördelade resurserna i den givna ekonomiska enheten hade en plikt att sörja för alla som "hörde till" och denna försörjning skulle i åtminstone tillgodose de mest grundläggande levnadsbehoven. Försörjningsplikten omfattade inte bara den

som utförde arbetet utan hela familjen och den omfattade även de perioder i livet då personen ifråga inte kunde utföra något arbete. Husbonden hade en plikt att sörja för de "lytta och åldersstigna hjon" som troget hade tjänat honom under sin aktiva tid.

Det nya fria arbetsavtalet inom industrin bröt sönder denna fördelnings- och försörjningsordning. Det fria arbetsavtalet innebar för det första att arbetet och ersättningen för arbetet lösgjorde sig från den mera omfattande sociala relationen i det förindustriella samhället och blev just till ett särskilt avtal, och för det andra att det uppstod en marknad för arbete och att lörens storlek bestämdes av arbetets värde på denna marknad. Det var en gradvis process. Försörjningsaspekten var länge en integrerad del av de principer som styrde lönesättningen i industrisamhället. Försörjarlönerna till de vuxna männen, de låga kvinnolönerna och de låga lönerna till ungdomar utan eget hushåll måste förklaras på detta sätt. Dessa löneskillnader mellan olika sociala grupper, skillnader som tidigare var mycket stora, kan inte förklaras utifrån principen om arbetets värde på en marknad. Tvärtom tenderar en fri marknad att utjämna dessa sociala löneskillnader – om än inte helt och hållet. Inte ens den fria marknaden kan helt frigöra sig från andra sociala mönster i samhället.

Den nya principen om arbetsförhållandet som en bytesrelation, där lönen utgår i förhållande till värdet och mängden av utfört arbete, lämnar åtskilliga luckor i försörjningen. Någon lön utgår inte när arbetaren är för sjuk eller för gammal för att utföra något arbete och arbetslönen är inte relaterad till hushållets försörjningsbehov. Principen om lön för utfört arbete måste alltså kompletteras med andra försörjningssystem.

Redan under 1800-talet uppstod i Europa olika typer av "friendly societies", frivilliga försäkringsordningar utan vinstsyfte som gav ersättning vid t.ex. sjukdom och dödsfall. De fackliga organisationerna organiserade arbetslöshetskassor. Dessa frivilliga ordningar blev dock aldrig heltäckande. De som bäst behövde dem hade inte råd att vara med. Dessa frivilliga ordningar har nu i stort sett spelat ut sin roll. De har ersatts av den statliga socialförsäkringen, olika yrkes- och företagsbaserade trygghetssystem och av privata försäkringar.

Redan på 1880-talet inrättades i Tyskland ett obligatoriskt trygghetssystem för den nya industriarbetarklassen, som täckte arbetsolyckor, sjukdom, invaliditet och ålderdom. Det utformades som ett försäkringssystem finansierat genom avgifter från arbetsgivare och arbetstagare. Systemet brukar kallas Bismarck-systemet och har sedan stått modell för andra statliga socialförsäkringssystem i Europa. Bismarck-systemet var till en början begränsat till industriarbetarklassen och skulle bara täcka de grundläggande levnadsbehoven. Undan för undan utvidgades systemet till att täcka hela befolkningen och det skedde också en successiv normativ förskjutning genom att ersättningsnivån relaterades till värdet och mängden av tidigare utfört arbete. Samma utveckling ägde rum i de övriga kontinentala länderna och i de nordiska länderna. Inkomstbortfallsprincipen och intjänandeprincipen innebär att socialförsä-

kringssystemet närmar sig de normativa mönster som präglar lönesystemet.

Här skiljer sig det engelska socialförsäkringssystemet från de andra europeiska systemen. Den s.k. Beveridge-modellen täcker bara grundläggande levnadsnivå. Arbetslöshetsersättningen utgår med exakt samma belopp som socialbidraget. Den enda skillnaden är att socialbidraget är behovsprövat. I länder där den obligatoriska statliga socialförsäkringen eller vissa delar av den bara täcker grundläggande levnadsnivå kompletteras den som regel av arbetsmarknadsrelaterade trygghetsordningar och andra försäkringsordningar.

Den nya principen om arbetsförhållandet som en ren bytesrelation utan andra sociala förpliktelser ledde inte bara till social nöd. Den var också ett hot mot industrins behov av en lojal och stabil arbetskraft. Redan under 1800-talet uppstod i Frankrike en motrörelse, där "de goda arbetsgivarna" slöt sig samman för att skapa en patriarkaliskt styrd arbetsorganisation som också innefattade ett socialt ansvar för de underställda arbetarna. En viss del av lönen var betalning för utfört arbete, en annan del var "social", en erkänsla för arbetarens lojalitet och trofasthet. Den sociala delen av lönen var relaterad till försörjningsbehovet och innefattade t.ex. sjuklön och pensioner vid invaliditet. Denna tradition levde vidare långt in på 1900-talet. Det franska barnbidraget började som en "sursalaire" (överlön) som "de goda arbetsgivarna" förband sig att betala ut till arbetstagare med barn. Efter någon tid organiserade de en privat försäkringsordning för att utjämna den ekonomiska bördan av överlönen. I det tredje steget gick den franska staten in och gjorde denna försäkringsordning obligatorisk för alla arbetsgivare. Först ganska sent frigjordes det franska barnbidraget från anställningsförhållandet och blev en statligt bidrag till alla barnföräldrar. Denna patriarkaliska arbetsgivartradition präglade länge den franska utvecklingen. Efterhand förvandlades den till olika sociala trygghetssystem baserade på kollektivavtal. Det var först efter andra världskriget som Frankrike försökte inrätta en mer sammanhängande statlig socialförsäkring. Det är traditioner av detta slag som är bakgrunden till de olika yrkes- och företagsbaserade trygghetssystem som spelar en så stor roll, inte bara i Frankrike utan också i många andra EU-länder.

Socialförsäkringen är numera det viktigaste av de trygghetssystem som kompletterar den direkta arbetslönen. Det gäller inte minst i Sverige. Men dessa olika system måste ses tillsammans för att man skall få en bild av fördelnings- och försörjningsordningen i ett visst land. För att få en fullständig bild måste man också beakta skattesystemet och den familjerättsliga underhållsskyldigheten. Det kommer jag dock inte att göra i denna uppsats, eftersom dessa system åtminstone tills vidare ligger helt utanför den EG-rättsliga kompetensen.

Försörjning i familjen

Den grundläggande enheten i dessa fördelnings- och försörjningssystem var till en början inte individen, utan familjen. Fördelningen skedde på familjenivå och det förutsattes att familjen sedan fördelade de tilldelade resurserna på ett rättvist sätt. Den idealtypiska familjen bestod av mannen – huvudförsörjaren – hans hustru och barnen, även de vuxna barnen som förutsattes bo kvar i föräldrahemmet tills de själva bildade familj. Hustrun arbetade kanske även utanför hemmet, men hennes lön betraktades inte som en nödvändig del av familjens försörjning, utan som ett extra tillskott. Denna idealtypiska familj svarade ganska väl mot hur folk verkligen levde, även i Sverige så sent som på femtiotalet.

William Beveridge, den man som drog upp riktlinjerna för det universella statliga socialförsäkringssystem som infördes i England efter andra världskriget, hade en genomtänkt teori om ”husmödrarna” och deras ställning i socialförsäkringen. Alla teorier och system måste utgå från fakta, skrev Beveridge. Fakta i detta sammanhang var hur folk verkligen levde och försörjde sig, och faktum var vid denna tid att det stora flertalet kvinnor upphörde att förvärvsarbeta utom hemmet när de gifte sig. I och med äktenskapet får kvinnan en ny ”ekonomisk status”, skrev Beveridge. Hennes huvuduppgift är nu att ta hand om hem och barn. Det är mannens uppgift att försörja familjen genom arbete utom hemmet. Makarna skall i socialförsäkringshänseende inte längre betraktas som individer utan som ett ”team”. Den sjukersättning eller pension som utgår till den gifte mannen är en ”joint benefit”, avsedd för bådas försörjning och följaktligen måste den också vara högre än den ersättning som utgår till den ogifte mannen. Att det är fråga om en *joint benefit* visar sig om makarna separerar. Hustrun skall då ha rätt till halva pensionen. Även om den gifta kvinnan fortsätter att arbeta utom hemmet har hon inte samma behov av ersättning från socialförsäkringen som andra förvärvsarbetande om denna inkomst faller bort. Det är ju mannen som är huvudförsörjaren och mannens socialförsäkring är anpassad till att han har en hustru att försörja. Däremot måste den gifta kvinnan skyddas från de särskilda risker som är förknippade med äktenskapet som ett sätt att försörja sig, framför allt mannens död. Alltså måste det finnas änkepensioner.

Även de övriga europeiska socialförsäkringssystemen var från början uppbyggda kring denna familjemodell för arbete och försörjning. Tendensen har visserligen gått i riktning mot en individualisering av försörjningen. Varje vuxen individ skall försörja sig själv, som man brukar säga i Sverige. Men det gamla familjerelaterade mönstret för arbete och försörjning finns fortfarande kvar i många europeiska länder. Det är bara att läsa europeisk arbetsmarknadsstatistik. Förvärvsfrekvensen bland kvinnor i ett så genomindustrialiserat land som Tyskland är fortfarande ganska låg och många tyska kvinnor arbetar bara kort deltid. Det betyder inte att de tyska kvinnorna svälter eller ens att de

genomsnittligt lever på en lägre ekonomisk standard än männen. Det betyder att de gifta kvinnorna fortfarande får sin huvudsakliga försörjning genom mannens inkomst. Detta påverkar de övriga systemen. Det tyska skattesystemet är utformat på ett sådant sätt att det är möjligt att försörja en familj på en inkomst. Det tyska socialförsäkringssystemet för arbetstagare omfattar inte arbetstagare som arbetar mindre än 16 timmar i veckan. Denna grupp består i huvudsak av gifta kvinnor. Någon egen rätt till ålderspension får dessa kvinnor inte. De får leva på mannens pension och när mannen dör utgår istället änkepension.

Pensionsåldern i det statliga pensionssystemet i England är fortfarande olika för män och kvinnor, för männen 65 år och för kvinnorna 60. Det beror inte, som man kanske kunde tro, på någon föreställning om kvinnan som det svagare könet som inte orkar arbeta lika länge som mannen. Bakgrunden är istället det sociala faktum att den gifta kvinnan som regel är några år yngre än sin man. 1925 infördes i England en avgiftsfinansierad ålderspension som började utgå vid 65 års ålder. Pensionsåldern var densamma för kvinnor och män, men eftersom pensionen förutsatte tidigare förvärvsarbete utgick den som regel bara till män. Mannen var emellertid berättigad till ett hustrutillägg förutsatt att även hustrun uppnått pensionsåldern. Det hade hon som regel inte under de första åren efter det att mannen gått i pension och alltså var familjens försörjning under dessa år otillräcklig. En kampanj, som fördes inte minst från kvinnoorganisationerna, ledde till att pensionsåldern för kvinnor år 1940 sänktes från 65 till 60 år. Det är alltså detta som är bakgrunden till den lägre pensionsåldern för kvinnor i England, som senare har vållat sådana problem i förhållande till likhetsprincipen. Uttrycket *Cherchez la Femme* bör i socialförsäkringssammanhang ersättas med *Cherchez la Famille*.

Sverige och de övriga nordiska länderna är de länder där utvecklingen mot en individualisering av försörjningen gått längst. Förvärvsfrekvensen bland svenska kvinnor är nästan lika hög som männens. Följaktligen är också det svenska socialförsäkringssystemet ett jämställt system som utgår från att varje individ faktiskt försörjer sig själv och också skall försörja sig själv. Försörjartilläggen är avskaffade, likaså änkepensionerna. Även de deltidsarbetande kvinnorna (och männen) omfattas av socialförsäkringen. Det nya svenska pensionssystemet innehåller dock vissa eftergifter till ett kvarstående familjerelaterat drag i förvärvsarbetet, nämligen de gifta kvinnornas deltidsarbete under åren när barnen är små. Det är detta som ligger bakom de särskilda reglerna om garantipension utöver grundläggande levnadsnivå och de generösa reglerna om pensionsrätt för barnår i det nya svenska pensionssystemet.

Flertalet EU-länder har dock fortfarande ett socialförsäkringssystem som i viktiga delar bygger på det familjerelaterade försörjningsmönstret och det gällde i än högre grad vid den tidpunkt då den EG-rättsliga likhetsprincipen, eller likabehandlingsprincipen om man så vill, började slå igenom i de nationella systemen. Detta är bakgrunden till den utvecklingsprocess som nu skall beskri-

Anna Christensen

vas. På ena sidan i denna process står alltså den EG-rättsliga likabehandlingsprincipen, på den andra sidan de familje- och könsrelaterade europeiska trygghetssystemen.

Likabehandlingsprincipen versus den statliga socialförsäkringen

Processen börjar 1971 med det första Defrenne-målet, det som Gabrielle Defrenne förde mot den belgiska staten och som gällde hennes statliga pension. Det var det första målet som gällde likabehandlingsprincipen och socialförsäkringen. Enligt anställningsavtalet var Gabrielle Defrenne skyldig att sluta sin anställning vid fyllda 40 år utan annan ersättning från arbetsgivaren än ett avgångsvederlag motsvarande 12 månadslöner. I den belgiska socialförsäkringslagstiftningen fanns en särskild pensionsordning för kabinpersonalen i civilflyget, men denna ordning gällde inte flygvärdinnorna, bara den manliga kabinpersonalen. Det innebar att kvinnorna även i pensionshänseende hade sämre förmåner än männen.

Defrenne hävdade i detta mål att även pensioner som grundas på arbete skall betraktas som lön enligt artikel 119 i Romfördraget. Andra stycket i artikel 119 lyder.

I denna artikel skall med "lön" förstås den gängse grund- eller minimilönen samt alla övriga förmåner i form av kontanter eller naturaförmåner som arbetstagaren, direkt eller indirekt, får av arbetsgivaren på grund av anställningen.

Defrennes talan var oerhört skickligt upplagd. Hon hävdade att lönen inte bara består av de förmåner som arbetstagaren får ut direkt som ett vederlag för utfört arbete, utan också den "sociala delen av lönen", alltså t.ex. pensionen. Den aktuella pensionen finansierades genom arbetsgivaravgifter och betalades alltså indirekt av arbetsgivaren. Den statliga pensionsordningen för den manliga kabinpersonalen byggde också på samma principer som en privat pensionsordning genom att den utgick i relation till utfört arbete.

Det är i detta mål som EG-domstolen första gången försöker orientera sig och dra upp gränserna inom det område som ligger mellan den direkta lönen för utfört arbete och det statliga socialförsäkringssystemet. Domstolen resonerade på följande sätt. Artikel 119 omfattar inte bara den direkta lönen, utan även förmåner som avsedda att ge social trygghet, dock inte förmåner som omedelbart grundar sig på lag och inte till någon del på något moment av avtal inom branschen eller yrket, särskilt inte ålderspensioner som gäller för stora arbetstagargrupper. Skälet är att pensionerna i dessa fall mindre grundar sig på arbetsförhållandet och mer på socialpolitiska överväganden.

Så långt i domen kan man tro att Gabrielle Defrenne är på väg att vinna målet. Den aktuella pensionsordningen var inte någon ordning för stora arbetstagargrupper, utan gällde bara för kabinpersonalen i civilflyget. Visserligen fanns det inte något moment av avtal i själva den statliga pensionsordningen, men det är ju inget tvivel om att den särskilda statliga pensionsordningen på detta område hängde samman med avtalsförhållandena i branschen och med en familje- och könsrelaterad syn på försörjningen. Det förutsattes att det stora flertalet av dessa flygvärdinnor, som undantogs från den statliga pensionsordningen, redan var gifta eller skulle gifta sig och därmed bli försörjda genom mannens lön och mannens pension.

Men EG-domstolen hejdade sig i sista stund och förklarade att artikel 119 *inte heller* kunde tillämpas på de delar av det statliga pensionssystemet som innefattar särregleringar för vissa yrkesgrupper. Denna sista del av domen hänger på något sätt i luften. Den hänger inte alls ihop med de skäl som domstolen anger för att de statliga pensionsordningarna inte skall omfattas av artikel 119. Gabrielle Defrenne nådde ganska långt i detta mål, men inte ända fram. Tiden var ännu inte mogen för att utmana en statlig trygghetsordning, även om den var lika könsbunden som de privata ordningarna.

Sedan var det lugnt fram till mitten av 70-talet. 1975 kom likalönedirektivet, men detta direktiv omfattar bara den direkta lönen, inte t.ex. företagsanknutna pensionsordningar och än mindre den statliga socialförsäkringen. 1976 kom det mera vidsträckt likabehandlingsdirektivet om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män ifråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor. Tanken från början var att likabehandlingsdirektivet också skulle omfatta socialförsäkringen, men så blev det inte. Alla medlemsstater var inte beredda att ändra sina familjerelaterade och därmed könsrelaterade socialförsäkringssystem. Direktiv på detta område kan bara genomföras av ett enhälligt ministerråd.

Först 1979 kunde medlemsstaterna enas om ett direktiv om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet. Direktivet är en kompromiss mellan likabehandlingsprincipen och medlemsstaternas familje- och könsrelaterade socialförsäkringssystem. Det handlar inte om att genomföra likabehandlingsprincipen i ett slag, utan att (försöka) genomföra den successivt. Direktivet omfattar enligt artikel 3 de klassiska riskerna i socialförsäkringen, sjukdom, invaliditet, ålderdom etc., dock inte efterlevandeförmåner och familjebidrag. Det är just inom dessa sistnämnda områden som man i de nationella lagstiftningarna finner bestämmelser som direkt relaterar till kön. Sådana familjeförmåner som utgår som "försörjartillägg" till de vanliga socialförsäkringsersättningarna omfattas dock av direktivet. Kvinnor måste alltså ges rätt till sådana förmåner på samma villkor som männen.

Enligt artikel 4 får det inte förekomma "någon som helst diskriminering på grund av kön, vare sig direkt eller indirekt, särskilt med hänvisning till äkten-

skaplig status eller familjestatus”, när det gäller systemens räckvidd och villkoren för tillgång till dem. Det är alltså inte tillåtet att utesluta kvinnor eller gifta kvinnor från en viss pensionsordning (jfr den särskilda pensionsordningen för kabinpersonalen i Defrenne 1). Dock kan medlemsstaterna från direktivets tillämplighetsområde undanta könsrelaterade regler om pensionsålder, särskilda regler om pensionsrätt för den som uppfostrat barn, särskilda änkepensioner och vissa typer av pensionstillägg för beroende hustru. Här är det för det mesta fråga om regler som formellt sett gynnar kvinnor och därmed formellt missgynnar männen. Enligt min uppfattning kan dessa regler bara förstås som delar av ett mer omfattande försörjningssystem, som bygger på familjen som en försörjningsenhet.

Medlemsstaterna fick sex år på sig att implementera socialförsäkringsdirektivet i den nationella lagstiftningen och direktivet utlöste en febril lagstiftningsaktivitet. Det var åtskilliga länder som hade bestämmelser i socialförsäkringen som på ett mycket direkt sätt särbehandlade gifta kvinnor genom att utesluta dem från vissa typer av sociala förmåner. När implementeringstiden gick ut hade medlemsstaterna tagit bort de regler som var direkt relaterade till kön, fränsett på de områden där det fortfarande är tillåtet att ha sådana regler, t.ex. lägre pensionsålder för kvinnor.

Indirekt diskriminering

Rättsutvecklingen i EG-domstolen kom istället att handla om *indirekt diskriminering*. Indirekt diskriminering föreligger eller kan föreligga när en formellt könsneutral bestämmelse i praktiken drabbar långt fler personer av det ena könet. Om man kan konstatera att det föreligger indirekt diskriminering måste medlemsstaten eller arbetsgivaren visa att bestämmelsen syftar till att uppnå ett mål som inte har något samband med diskriminering på grund av kön och även att bestämmelsen är nödvändig och lämplig för att uppnå det avsedda målet. Artikel 4 i socialförsäkringsdirektivet förbjuder all diskriminering på grund av kön, även indirekt diskriminering.

Rinner-Kühn-fallet från 1989 gällde den tyska sjuklönen. Sjukförsäkringssystemet i Tyskland var och är fortfarande så utformat att arbetsgivaren betalar sjuklön de första sex veckorna. Därefter utgår sjukpenning från den statliga sjukförsäkringen. Arbetsgivarens skyldighet att betala sjuklön bygger på lag och fungerar som en integrerad del av socialförsäkringssystemet. Personer som arbetar ”kort deltid” ingår inte i den del av det tyska socialförsäkringssystemet som bygger på förvärsarbete. Följaktligen har de inte heller rätt till sjuklön från arbetsgivaren. Denna grupp består nästan helt och hållet av gifta kvinnor. Ett praktfall av indirekt diskriminering kan man tycka. Bestämmelsen är utfor-

mad på ett könsneutralt sätt, men drabbar i praktiken nästan bara kvinnor.

Ingrid Rinner-Kühn var en kvinna som tillhörde denna grupp. Hennes arbetstid var 10 timmar i veckan, dvs. så kort att hon precis inte nådde upp till den gräns som då gällde för att tillhöra den tyska socialförsäkringen. Det var inte någon slump. Så snart man överskrider denna kritiska gräns blir kostnaderna för arbetet betydligt högre genom att man också måste betala socialförsäkringsavgifter och det finns också andra regler, t.ex. inom skatterätten, som gynnar familjen där kvinnan bara arbetar ”kort deltid”.

Det var hela denna familjerelaterade struktur som stod på spel i målet. Eftersom det var fråga om sjuklön från arbetsgivaren, inte sjukpenning från den statliga försäkringen, bedömdes frågan inte enligt socialförsäkringssystemet utan enligt artikel 119 och likalönedirektivet. Trots att sjuklönen utgår enligt lag och är helt koordinerad med socialförsäkringssystemet betraktades den alltså som en löneförmån. Domstolen konstaterade mycket riktigt att den formellt könsneutrala bestämmelsen i praktiken drabbade långt fler kvinnor än män och att den tyska staten följaktligen måste visa att det fanns andra skäl som är objektiva och inte har något samband med könsdiskriminering, bakom bestämmelsen. Den tyska staten hade anfört att personer som inte arbetade mer än 10 timmar i veckan inte var lika integrerade och lika beroende av sitt arbete som andra anställda. Den tyska staten måste enligt EG-domstolen visa att bestämmelsen var ett sätt att uppnå ett visst socialpolitiskt mål och ett lämpligt och nödvändigt sätt att uppnå detta mål.

Men – den avgörande frågan om det fanns ett sådant legitimt socialpolitiskt mål bakom bestämmelsen överlämnades till den nationella domstolen att bedöma. EG-domstolen insåg förstås lika väl som alla andra att denna bestämmelse var en del av en socialpolitik som bygger på det traditionella familjemönstret med mannen som huvudförsörjare och alltså i högsta grad var relaterad till kön. Men EG-domstolen undvek att uttala sig i frågan om denna socialpolitik är förenlig med likalöneprincipen.

Rinner-Kühn är ett mycket omskrivet fall och det brukar beskrivas som ett djärvt avgörande med stor principiell betydelse, inte minst för att den lagstadgade sjuklönen bedömdes som lön, inte som socialförsäkring. I praktiken har domen emellertid inte fått några konsekvenser för den tyska socialförsäkringslagstiftningen. Den regel som utesluter personer som bara arbetar kort deltid från den del av den tyska socialförsäkringen som bygger på arbete finns fortfarande kvar. Gränsen har t.o.m. höjts och undantaget omfattar nu de som inte arbetar mer än 15 timmar i veckan.

Utgången skulle naturligtvis ha blivit densamma om målet istället hade gällt sjukpenningen och bedömts enligt socialförsäkringsdirektivet. Den slutsats man kan dra är alltså att EG-domstolen tills vidare inte är beredd att på allvar utmana de socialförsäkringssystem som är uppbyggda kring det gamla familjemönstret. Detsamma gäller tydligen kommissionen. Det är ingenting som hindrar kommissionen från att väcka talan mot Tyskland för att landet inte på

Anna Christensen

ett riktigt sätt implementerat likalönedirektivet. Men det har kommissionen inte gjort.

Den nya holländska systemet för ålders och invalidpensioner har prövats mot likabehandlingsprincipen i socialförsäkringsdirektivet i en hel rad fall. Det bygger inte på arbete och avgifter, utan på bosättning och skattskyldighet och skall ge en pension motsvarande grundläggande levnadsnivå. Denna statliga grundpension kompletteras av yrkes- och företagsbaserade pensioner som är relaterade till tidigare inkomst. Den grundläggande levnadsnivån i det statliga systemet anknyter till den lagstadgade minimilönen, men är samtidigt relaterad till hushållets inkomster. När den nya pensionsordningen infördes 1975 var gifta kvinnor direkt uteslutna från pensionsrätt. Denna bestämmelse, som uppenbarligen stred mot socialförsäkringsdirektivet, togs bort 1979. Istället infördes ett nytt, formellt könsneutralt villkor om att den försäkrade året före pensionsfallet måste ha haft inkomster över en viss nivå. Självfallet var det många fler kvinnor än män som inte kunde uppfylla det villkoret. Vidare fanns det vissa regler om beräkning av pensionen för de som visserligen uppfyllde inkomstvillkoret, men som bara arbetat deltid och därför inte kommit upp i en inkomst motsvarande den lagstadgade minimilönen för heltidsarbetande. Deras pensioner skulle istället beräknas på de lägre inkomster de faktiskt hade haft. Denna undantagsbestämmelse gällde *bara* dem som på grund av att de arbetat deltid inte kommit upp till en inkomst motsvarande minimilönen för heltidsarbete, inte t.ex. egenföretagare med inkomster som hade understigit denna nivå. Det var alltså tydligt att bestämmelsen i praktiken först och främst drabbade deltidarbetande kvinnor.

Fallet Ruzius-Wilbrink från 1989 gällde just denna bestämmelse. R-W var en av de många deltidarbetande kvinnorna i Holland. Hon hade arbetat 18 timmar per vecka och hennes invalidpension beräknades på den årsinkomst hon hade haft i detta arbete och blev därmed lägre än den lagstadgade minimilönen för heltidsarbete. EG-domstolen hänvisade till Rinner-Kühn, konstaterade att den formellt könsneutrala bestämmelsen i huvudsak drabbade kvinnor och att bestämmelsen alltså stred mot artikel 4.1 i socialförsäkringsdirektivet, såvida den inte kunde rättfärdigas av objektiva skäl utan något samband med könsdiskriminering. Men man upprepade inte den del av domsmotiveringen i Rinner-Kühn, som säger att det ankommer på den nationella domstolen ensam att avgöra denna sistnämnda fråga. Domstolens uppfattning tycks ha varit att denna bestämmelse, som så uppenbart missgynnade just gruppen deltidarbetande i förhållande till andra grupper, borde tas bort. Men detta innebar ju inte någon mer radikal förändring av det familjebaserade holländska pensionssystemet.

Försörjartilläggen

Teuling-fallet, också från Holland, gällde först och främst det förhållandet att pensionen utgår i relation till försörjningsbördan. Den som har en make/maka (könsneutralt!) utan egen inkomst får invalidpension med 100 procent av minimilönen. För den som har en maka/make med inkomster över en viss nivå är invalidpensionen 70 procent av den lagstadgade minimilönen. Detta ledde i praktiken till att flertalet kvinnor bara fick en invalidpension motsvarande 70 procent av den lagstadgade minimilönen, medan flertalet män fick den högre pensionen. Alltså skulle man pröva om det fanns något annat objektivt skäl, som inte sammanhänger med könsdiskriminering och som rättfärdigar bestämmelsen. I detta mål företog EG-domstolen i praktiken själv denna prövning. Domstolen konstaterade att icke inkomstrelaterade förmåner som syftar till att garantera en grundläggande levnadsnivå är en del av medlemsstaternas socialpolitik och att man vid fastställandet av den grundläggande levnadsnivån också måste kunna ta hänsyn till försörjningsbördan. Visserligen upprepar man formeln att det är den nationella domstolen som ensam prövar fakta och tolkar den nationella lagstiftningen, men det som återstod för den nationella domstolen att pröva i detta fall var endast om försörjartillägget var nödvändigt för att garantera en grundläggande levnadsnivå för hela familjen. Svaret på den frågan är självfallet Ja.

De nya regler som relaterade grundpensionens storlek till makens inkomst innebar en klar försämring för den lilla gruppen av gifta, yrkesarbetande kvinnor, som enligt det tidigare pensionssystemet varit berättigade till pension motsvarande 100 procent av minimilönen. Den andra frågan i målet var om denna försämring stred mot socialförsäkringsdirektivet. Nej, svarade domstolen. En medlemsstat, som vill hålla de sociala utgifterna under kontroll, måste ha rätt att ta hänsyn till det faktum att försäkrade som måste försörja make/maka och barn har större behov än ensamstående.

1991 avgjordes ett mål mellan kommissionen och den belgiska staten. Kommissionen ville testa om den utformning av de inkomstrelaterade socialförsäkringsersättningarna, som innebär att ersättningen också anpassas till den försäkrades försörjningssituation, strider mot direktivet om social trygghet. Denna utformning av socialförsäkringsersättningarna, t.ex. arbetslöshetsersättningen, är mycket vanlig i EU-länderna. Det är bara de nordiska länderna som konsekvent har slopat alla "försörjartillägg" i de inkomstrelaterade socialersättningarna. Målet gällde den belgiska arbetslöshetsersättningen och invalidpensionen. Ersättningen utgick i förhållande till tidigare inkomst men beräknades samtidigt i tre olika klasser. En försäkrad med make/maka (formellt könsneutralt) utan egna inkomster fick invalidpension med 65 procent av tidigare inkomst. En ensamstående fick 45 procent av tidigare inkomst och en person, som bodde tillsammans med en person med egna inkomster, bara 40 procent av sin tidigare inkomst. Arbetslöshetsersättningen var utformad enligt samma

principer. I ett land, där praktiskt taget alla gifta män yrkesarbetar och en stor del av de gifta kvinnorna inte gör det, kommer denna klassindelning att innebära att många fler män än kvinnor får ersättning enligt den högsta klassen och många fler kvinnor än män får nöja sig med ersättning enligt den lägsta klassen. Så var det också i Belgien. Det var helt klart i målet.

Alltså skulle domstolen undersöka om det fanns objektiva skäl, som inte var relaterade till diskriminering på grund av kön, som rättfärdigade denna utformning av reglerna. Skillnaden jämfört med Teuling-fallet var att det här inte gällde en skattefinansierad förmån som skulle garantera en grundläggande levnadsnivå, utan en avgiftsfinansierad inkomst som utgick enligt inkomstbortfallsprincipen. Domstolen konstaterade att beräkningen av ersättningen byggde på olika behov i olika hushållstyper och att ersättningen också var utformad för att undvika ett alltför plötsligt bortfall av den normala hushållsinkomsten. Dessa principer utgjorde enligt EG-domstolen delar av socialpolitik som på EG-rättens nuvarande stadium är en fråga för medlemsstaterna och där de också måste ha ett rimligt mått av frihet när det gäller bestämmelsernas utformning. Det fanns också flera drag i denna inkomstrelaterade försäkring som gav den karaktären av en garanterad social minimiinkomst för familjen och detta var, som man redan hade konstaterat i Teuling-fallet, ett legitimt socialpolitiskt mål.

Molenbroek-fallet från 1992 gällde också det nya holländska pensionssystemet. De tidigare refererade fallen gällde invalidpensionen. Molenbroek-fallet gällde ålderspensionen. I ålderspensionen beaktas familjens försörjningsbehov genom att den som har en beroende maka/make (formellt könsneutralt!), som ännu inte uppnått pensionsåldern och därmed blivit berättigad till en egen pension och inte heller har några andra inkomster, är berättigad till ett tillägg som skall ge hushållet en rimlig levnadsnivå. Om maken/makan har egna inkomster eller egen pension utgår alltså inte något tillägg. Däremot utgår tillägget även i det fallet att den försäkrade själv har andra inkomster, t.ex. en tilläggspension. Flertalet holländska män är berättigade till en sådan tilläggspension från någon av de företags- eller yrkesrelaterade pensionsordningarna. Flertalet män kommer alltså upp i en sammanlagd pensionsnivå som är betydligt högre än vad som motsvarar grundläggande levnadsnivå, men även i dessa fall utgår ett tillägg för beroende maka/make.

Det är ju uppenbart att det praktiskt taget bara är män som blir berättigade till detta tillägg för beroende maka/make. För det första är mannen som regel några år äldre än sin hustru och i det omvända fallet, där hustrun blir berättigad till ålderspension före mannen, är det mycket ovanligt att den yngre mannen inte har några egna inkomster från förvärvsarbete eller åtminstone en förtidspension. Alltså föreligger en massiv "indirekt diskriminering" av kvinnor. Det är också uppenbart att denna pensionsordning är utformad just med tanke på den vanliga situationen med mannen och hans cirka fem år yngre maka som inte förvärvsarbetar. Avsikten med tillägget är att ge just denna van-

liga familjetyper en grundläggande levnadsnivå under de år som återstår innan också hustrun blir berättigad till ålderspension. Det var av precis samma skäl som man i England sänkte pensionsåldern för kvinnor till 60 år.

Man visste redan att EG-domstolen godtar skydd för grundläggande levnadsnivå som ett socialpolitiskt mål som rättfärdigar indirekt diskriminering. Frågan i Molenbroek-målet var om detta socialpolitiska mål kunde åberopas trots att maketillägget utgick även i fall där mannen hade en tilläggs pension som tillsammans med grundpensionen mer än väl räckte till för att ge familjen en grundläggande levnadsnivå. Ja, svarade EG-domstolen och upprepade sin motivering i målet om den belgiska arbetslöshetsersättningen och invalidpensionen. En ersättning motsvarande ett "socialt minimum" är en integrerad del av medlemsstaternas socialpolitik och medlemsstaterna måste ha ett rimligt mått av frihet när det gäller hur reglerna skall utformas. Principen om ett "socialt minimum" gäller även när det är parets sammanlagda behov som beaktas och påverkas inte av att detta sociala minimum utgår även i fall där den av makarna som uppnått pensionsåldern har andra inkomster. Reglerna i den holländska pensionsordningen var enligt EG-domstolen ett lämpligt sätt att uppnå det socialpolitiska målet och "därför rättfärdigade av skäl utan något samband med diskriminering på grund av kön".

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att de familjerelaterade försörjartilläggen i socialförsäkringen inte anses strida mot likabehandlingsprincipen.

Likabehandlingsprincipen versus företagspensionerna

Jag skall nu växla över till ett annat spår i EG-domstolens tillämpning av likabehandlingsprincipen, nämligen avtalspensionerna och andra yrkes- eller företagsbaserade sociala ersättningar. I Sverige spelar dessa försörjningssystem en ganska begränsad roll i förhållande till det universella nationella socialförsäkringssystemet. I många andra EU-länder har de stor ekonomisk betydelse. Gränsen mellan det statliga socialförsäkringssystemet och de yrkes- eller företagsbaserade systemen är flytande. Många statliga socialförsäkringar har börjat som yrkesbaserade trygghetssystem, som undan för undan tagits över och integrerats i det nationella trygghetssystemet. Den franska socialförsäkringen är inte en enda ordning, utan består av flera olika "regimes" för olika yrkesgrupper. Den franska staten har tagit över ordningar som tidigare grundats på kollektivavtal av olika slag genom att göra den avtalade ordningen obligatorisk för hela yrkesgruppen. Arbetsmarknadens parter har fortfarande ett starkt inflytande över administrationen och utformningen av dessa försäkringsordningar. I länder som Holland och Schweiz täcker det nationella pensionssystemet bara

grundläggande levnadsnivå och det förutsätts att denna statliga ordning kompletteras av yrkes- och företagsbaserade ordningar som ger en högre, inkomstrelaterad ålderspension. England har visserligen numera (alltsedan 1975) en statlig tilläggspension, men ersättningsnivån är låg. Dessutom är det möjligt för arbetsgivaren att dra sig ur den statliga tilläggspensionsordningen genom att istället organisera eller ansluta sig till en privat försäkringsordning som ger motsvarande eller bättre förmåner, s.k. "contracting out". *Contracting out* har blivit så vanligt att det har uppstått problem med att finansiera den statliga tilläggspensionen.

Det finns också ett grundläggande normativt släktskap mellan det statliga och de mer eller mindre privata trygghetssystemen. Det gäller särskilt pensionssystemen. De företags- och yrkesrelaterade pensionssystemen och den statliga tilläggspensionen bygger i huvudsak på samma grundprinciper. Den inkomstgrundade pensionen i det nya svenska pensionssystemet är ett bra exempel på ett statligt pensionssystem som är uppbyggt enligt samma grundprinciper som ett privat pensionssystem. EG-domstolen har i flera mål på socialförsäkringsområdet anfört att den statliga socialförsäkringen bygger på socialpolitiska överväganden och att detta är ett skäl att inte tillämpa den vanliga likabehandlingsprincipen på socialförsäkringsområdet. Men även de pensionsordningar som grundas på kollektivavtal bygger till en del på socialpolitiska överväganden som ofta är av samma slag som i de statliga systemen.

Hur var då rättsläget beträffande avtalspensioner och andra avtalade trygghetsförmåner? Defrenne I från 1971 gällde en statlig pensionsordning, men EG-domstolen uttalade sig i detta mål på ett sådant sätt att det fanns anledning att tro att pensioner och andra trygghetssystem som grundades på avtal omfattades av likalöneprincipen i artikel 119 i Romfördraget. 1982 hade det emellertid kommit en annan dom (Burton-fallet, se nedan), där domstolen valde att *inte* tillämpa artikel 119 på en företagsbaserad pensionsordning och som tycktes visa att domstolen var beredd att acceptera den rådande nationella ordningen vad gällde företagspensionerna. I övrigt hade det varit lugnt. Det hade inte kommit upp några nya, farliga mål och kommissionen och medlemsstaterna var i färd med att utarbeta ett särskilt direktiv om likabehandling av män och kvinnor i fråga om företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet. Direktivet utfärdades 1986 och medlemsländerna fick tre år på sig för att genomföra direktivet.

Rådets direktiv om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet är uppbyggt på ungefär samma sätt som direktivet om de statliga socialförsäkringsförmånerna. Artikel 5 och 6 förbjuder vissa typer av särbehandling, samtidigt som artikel 9 gör det möjligt för medlemsstaterna att uppskjuta likabehandlingsprincipen på de mest kritiska punkterna, nämligen lägre pensionsålder för kvinnor och särskilda änkepensioner. Här anknyter direktivet till de statliga pensionsordningarna. Så länge de lagstadgade systemen till-

låter olika pensionsålder för män och kvinnor och särskilda änkepensioner är detta enligt direktivet tillåtet även i de avtalade systemen.

Nu började målen att komma in. Det är framför allt två typer av villkor i de avtalade trygghetsordningarna som har varit uppe till bedömning. Det ena är villkor som innebär att deltidsarbetande är uteslutna från vissa typer av förmåner. Det andra är lägre pensionsålder för kvinnor. Båda dessa typer av villkor återfinns i de berörda ländernas statliga socialförsäkringssystem och båda speglar det gamla familjemönstret för arbete och försörjning.

Bilka-fallet 1986 gällde den avtalade pensionsordningen i en varuhuskedja i Tyskland. Pension utgick efter 15 års anställning på heltid. Pension utgick alltså inte till deltidsarbetande. Kvinnan i detta mål hade arbetat 15 år i företaget, de första 11 åren på heltid. Sedan hade hon på egen begäran och säkerligen av familjeskäl gått ner på halvtid och arbetat i snitt 18 timmar i veckan. Hon var alltså inte berättigad till någon pension enligt villkoren i företagets pensionsordning. Som vanligt kunde man fastslå att flertalet av de anställda kvinnorna arbetade deltid, medan flertalet av männen arbetade heltid. Det första kriteriet i bedömningen av om ett visst villkor innefattar en indirekt diskriminering av kvinnor var alltså uppfyllt. Företaget måste visa att det fanns ett objektivt skäl, som inte hade samband med diskriminering av kvinnor, för att utesluta de deltidsanställda från pensionsordningen och dessutom att detta var en nödvändig och lämpligt avvägd åtgärd för att uppnå det avsedda målet. Som skäl till att pensionsordningen var utformad på detta sätt anförde företaget att man ville uppmuntra heltidsarbete. De deltidsarbetande var nämligen inte beredda att arbeta kvällar och lördagar då det ofta var ont om personal. Detta berodde naturligtvis inte på att de arbetade deltid, utan på att de var kvinnor och inte kunde vara borta från hemmet under dessa tider. Kan det verkligen betraktas som ett skäl som inte har något samband med diskriminering? Den frågan fick inget svar i målet. Även i detta fall, liksom i Rinner-Kühn-fallet, överlämnade EG-domstolen den avgörande delen av bedömningen till den nationella domstolen utan att med ett ord kommentera de skäl för särbehandlingen som företaget faktiskt hade anført i målet.

En annan fråga i Bilka-målet var om en avtalspension av detta slag över huvud omfattades av artikel 119 i Romfördraget. England, som hade anledning att oroa sig för sina egna inte så jämställda avtalspensioner, ingrep i målet och drev energiskt linjen att denna typ av avtalade trygghetsersättningar inte omfattades av artikel 119 utan skall behandlas på samma sätt som de statliga socialförsäkringsersättningarna. Men här är domen helt klar. Avtalspensionerna omfattas av artikel 119.

Kowalska-fallet 1990 gällde avgångsvederlag för tyska statstjänstemän. Avgångsvederlag utgick endast till de tjänstemän som arbetat full tid och det hade inte fru Maria Kowalska. Reglerna om avgångsvederlag grundades på kollektivavtal, som i sin tur följde de principer som hade utvecklats i den särskilda lagstiftningen om statligt anställda och som bygger på att den statliga

arbetsgivaren har ett försörjaransvar som omfattar både den anställde och hans familj. Som skäl för den gällande ordningen återopade arbetsgivaren – uppriktigt men kanske en smula aningslöst – att deltidssarbete och deras familjer inte försörjer sig bara på deltidslönen och att arbetsgivaren därför inte har någon förpliktelse att bistå dem under den närmaste tiden efter det anställningen upphört. Just så är det naturligtvis i ett samhälleligt system som bygger på den heltidssarbete mannen som huvudsörjare. Kan detta socialpolitiska skäl godtagas när det framförs av en arbetsgivare och inte av nationalstaten? EG-domstolen kommenterade inte med ett ord de skäl arbetsgivaren faktiskt framfört i målet för att utesluta de deltidssarbete från den avtalade pensionsordningen, utan överlämnade åt den nationella domstolen att bedöma om det fanns något objektivt skäl utan samband med könsdiskriminering som kunde förklara den rådande ordningen.

Jag övergår nu till den lägre pensionsåldern för kvinnor i de avtalsgrundade pensionssystemen. Avtalspensionerna följer här det mönster som ursprungligen har utvecklats i de statliga pensionssystemen och som bygger på familjen med mannen och hans några år yngre hustru som en försörjningsenhet. Som tidigare sagts är det enligt socialförsäkringsdirektivet tills vidare tillåtet för medlemsstaterna att ha en lägre pensionsålder för kvinnor.

Burton-fallet 1982 gällde den avtalade pensionsordningen vid British Railways. Det var en så kallad *contracted out pension*, som ersatte den statliga tilläggs-pensionsordningen, där pensionsåldern är 65 för män och 60 för kvinnor. Pensionsåldern för vanlig ålderspension i British Railways pensionsordning var densamma som i den statliga ordningen, alltså 65 för män och 60 för kvinnor. Det fanns också särskilda bestämmelser om förtidspension och avgångsvederlag i vissa fall av "frivillig avgång" före den vanliga pensionsåldern när arbetsgivaren vill minska personalen. Dessa bestämmelser byggde inte på lagstiftning, utan hade tillkommit efter förhandlingar med de fackliga organisationerna. Åldersgränsen för "frivillig avgång" med rätt till avgångsvederlag och förtidspension sattes 5 år före den lagstadgade pensionsåldern och var alltså 60 för män och 55 för kvinnor.

Detta var det första målet i EG-rättens historia där *en man* inför domstolen återopade principen om jämställdhet mellan män och kvinnor. Arthur Burton hade varit anställd hos British Railways sedan han var 16. Nu var han 58 och ville utnyttja reglerna om frivillig avgång med avgångsvederlag och förtidspension. Men han fick nej därför att han inte hade uppnått den åldersgräns som gällde för män, nämligen 60 år. Om han varit kvinna hade han kunnat utnyttja reglerna om frivillig avgång i den gällande pensionsordningen.

Frågan i målet var vilken bestämmelse som var tillämplig. Skulle man tillämpa artikel 119 om lika lön för kvinnor och män eller skulle man tillämpa direktivet om likabehandling och – framför allt – vilken betydelse hade det att de skilda åldersgränserna för män och kvinnor anknöt till de skilda åldersgränserna för män och kvinnor i den statliga socialförsäkringen? Enligt social-

försäkringsdirektivet har ju medlemsstaterna rätt att tills vidare behålla skilda pensionsåldrar för män och kvinnor. Domstolen kom fram till att frågan skulle bedömas, inte enligt artikel 119, utan enligt likabehandlingsdirektivet. Men eftersom de olika åldersgränserna uppenbarligen hängde ihop med de olika pensionsåldrarna för män och kvinnor i den statliga ordningen och med hänsyn till att detta är tillåtet enligt socialförsäkringsdirektivet, ansågs de skilda gränserna i företagsbestämmelserna om frivillig avgång inte innefatta någon diskriminering. – Den engelska staten och den engelska pensionsindustrin drog en suck av lättnad.

1986 kom så det särskilda direktivet om yrkes- och företagsbaserade trygghetssystem, som också innehöll ett undantag från likabehandlingsprincipen vad gäller olika pensionsåldrar för män och kvinnor. Nu tycktes det vara klart att man kunde behålla de skilda pensionsåldrarna för män och kvinnor även i de yrkes- och företagsbaserade trygghetssystemen.

Men faran var inte över. Efter Burton-fallet och under tiden som arbetet med att utforma det nya direktivet om företags- och yrkesbaserade trygghetssystem pågick hade domstolen undan för undan utvidgat tillämplighetsområdet för artikel 119. Ett viktigt fall var Bilka-fallet 1986 (se ovan), där domstolen konstaterade att artikel 119 var tillämplig, inte bara på regler som innebär olika lön för lika arbete, utan även på regler som utesluter en viss grupp från lön eller förmån som skall behandlas på samma sätt som annan lön, t.ex. en företagsbaserad pension.

1990 slog EG-domstolen till igen genom domen i det bekanta Barber-fallet. Douglas Harvey Barber, anställd vid ett stort försäkringsbolag, blev uppsagd på grund av arbetsbrist vid 52 års ålder. Företagets pensionsordning var en s.k. *contracted out scheme*, som ersatte den statliga tilläggspensionen och som också gav olika typer av förmåner vid uppsägning på grund av arbetsbrist före den normala pensionsåldern, förtidspension, avgångsvederlag etc. Vissa av dessa förmåner utgick direkt på grund av lag, andra på grund av kollektivavtal och vissa på grund av arbetsgivarens frivilliga åtagande. Åldersgränserna var genomgående olika för män och kvinnor, så att kvinnorna blev berättigade till förmånerna fem år tidigare än männen. Om Barber hade varit kvinna skulle han efter en uppsägning vid 52 års ålder ha varit berättigad till betydligt högre förmåner.

Även i detta mål var huvudfrågan om de förmåner som utgavs enligt den gällande pensionsordningen skulle betraktas som lön enligt artikel 119 i Romfördraget. Ja, sade EG-domstolen denna gång. Lön enligt artikel 119 omfattar alla typer av förmåner som utgår på grund av anställningen, även sådana som följer direkt av lag eller som bygger på ett frivilligt åtagande. En särskild fråga var om detta gällde även *contracted out-schemes*, där de utgående förmånerna ersätter de förmåner som annars utgår enligt den obligatoriska statliga ordningen. Skall inte dessa förmåner behandlas på samma sätt som de statliga socialförsäkringar de ersätter? Nej, sa domstolen. *Contracted out-schemes* gäller inte för generella grupper av arbetstagare, utan bara för anställda inom ett visst

företag. Detta innebär att de är knutna till anställningsförhållandet hos en viss arbetsgivare. EG-domstolen tar alltså upp den linje som man började utveckla i det första Defrenne-målet och den här gången går man ända fram.

Men hur skulle man då se på direktivet om yrkes- eller företagsbaserade trygghetssystem, som ministerrådet utfärdat bara några år tidigare och som ju tills vidare tillåter lägre pensionsålder för kvinnor? Det kunde inte åberopas, sa domstolen, eftersom det strider mot den grundläggande bestämmelsen om likalön i artikel 119.

Artikel 119 har direkt effekt och kan åberopas även mot en privat arbetsgivare. Det innebär att Barber blev berättigad till samma förmåner som en kvinna i motsvarande situation skulle ha haft. Av hänsyn till behovet av rättssäkerhet skulle den nya princip som fastslogs i Barber-fallet bara gälla för framtiden och för de arbetstagare som redan före domen väckt talan om tillämpning av likalöneprincipen. Efter Burton-fallet och direktivet om yrkes- och företagsbaserade trygghetssystem hade ju alla haft skäl att tro att EG-rätten tills vidare accepterade olika pensionsålder för män och kvinnor även i dessa system. Barber fick sin förtidspension, men om alla andra män som varit i hans situation retroaktivt hade kunnat kräva samma förmåner som kvinnor i motsvarande ålder hade de engelska pensionsfonderna gått omkull. Men efter Barber måste man göra bestämmelserna könsneutrala. Detta kommer med stor sannolikhet att leda till, inte att männen får samma åldersvillkor som kvinnorna tidigare har haft, utan snarare tvärtom att kvinnorna får samma åldersvillkor som männen tidigare haft.

Denna utvidgning av tillämpningsområdet för artikel 119 har fortsatt och de viktigaste fallen har kommit från Holland. Jag har redan beskrivit de holländska tilläggs pensionerna. De bygger ofta på kollektivavtal inom olika yrkesområden, som den holländska staten genom lagstiftning gör obligatoriska för hela yrkesområdet. Pensioner och andra förmåner enligt dessa ordningar skall numera betraktas som lön och får alltså inte innehålla bestämmelser om skilda pensionsåldrar för kvinnor och män.

Allra längst går enligt min mening ett fall från 1994 som gäller pensionssystemet för statsanställda i Holland, Beune-fallet. Detta system har sina rötter i den gamla offentligt rättsliga traditionen och bygger helt och hållet på lag, inte på kollektivavtal, även om det numera är brukligt att de fackliga organisationerna konsulteras. Självfallet är systemets innehåll starkt influerat av socialpolitiska och även budgettekniska överväganden. Pensionerna finansieras genom en särskild fond, skild från statsbudgeten i övrigt, men om brist uppkommer måste nödvändiga medel skjutas till från statsbudgeten. Den holländska staten gick bl.a. in och betalade de merkostnader som uppstod när skillnaderna i pensionsrätt mellan änkor och änklingar skulle jämnas ut. Ändå betraktades denna ordning inte som en socialförsäkring, utan som lön. Det avgörande var att systemet bara avsåg en viss kategori av anställda, nämligen de statsanställda, och att pensionen utgick i relation till anställningstid och lön. Gabrielle Defrenne,

som i det första Defrenne-målet 1971, hävdade att pensioner av detta slag skulle betraktas som lön, fick alltså rätt till slut. Om hennes mål kommit upp idag skulle hon förmodligen ha vunnit det direkt på artikel 119. Om den lagreglerade pensionsordning som gäller alla statsanställda i Holland betraktas som lön, måste detta i ännu högre grad gälla den lagreglerade ordning som i praktiken bara gällde kabinpersonalen vid flygbolaget Sabena.

Avslutande reflexioner

Vilka slutsatser kan man då dra av denna rättsutveckling som sträcker sig över en period av drygt 20 år? För det första kan man konstatera att likalöneprincipen i artikel 119 verkligen fungerar som en konstitutionell princip som står över både den nationella lagstiftningen och den EG-lagstiftning som består av direktiv utfärdade av ministerrådet. Domen i Barber-målet, där domstolen bestämmer att lägre pensionsålder för kvinnor strider mot likalöneprincipen i artikel 119, går inte bara på tvärs mot tidigare praxis utan åsidosätter också det direktiv som kommissionen och medlemsstaterna till slut lyckats enas om bara tre år tidigare.

Man kan inte undgå att förvånas över den bristande koordinationen mellan de olika EG-organ som har till uppgift att utveckla och tillämpa EG-rätten. Den ena handen tycks inte veta vad den andra gör. Framför allt vet inte kommissionen och ministerrådet vad EG-domstolen kommer att göra *nästa gång*. Denna osäkerhet är delvis en följd av Gemenskapens dynamiska karaktär. Det är tänkt att medlemsstaternas lagstiftning undan för undan skall närma sig varandra och detta innebär att EG-rätten kan få ett allt större inflytande över de nationella rättssystemen på de områden där fördraget ger sådana möjligheter. Även i EG-domstolens domar på det sociala området finner man uttalanden om att en viss fråga ”på EG-rättens nuvarande utvecklingsnivå” är en fråga som skall avgöras av medlemsstaterna. Fem år senare kan läget vara ett annat.

Det finns också i denna rättsutvecklingsprocess liksom i andra historiska processer ett stort mått av slump. Redan det förhållandet att likalöneprincipen kom med i det ursprungliga Romfördraget är något av en historisk tillfällighet. Frankrike, men inte Benelux-länderna, hade genomfört likalöneprincipen och Frankrike ville på detta sätt skydda sin inhemska textilindustri mot låglönekonkurrens. Fördraget i övrigt går ut på att upprätta en gemensam marknad och innehåller inte några tvingande bestämmelser på det sociala området fränsett de bestämmelser som skall säkra att en migrerande arbetstagare inte diskrimineras på grund av sin nationalitet och förlorar sina intjänade sociala rättigheter när han flyttar till ett annat land. Dessa bestämmelser hänger samman med grundprincipen om arbetskraftens fria rörlighet och utgör därmed en

naturlig del av upprättandet av den gemensamma marknaden.

Rättsutvecklingen beror också till stor del på vilka mål som kommer upp i EG-domstolen och detta i sin tur beror på skiftande förhållanden i de olika medlemsstaterna. Även enskilda personer, som flygvärdinnan Gabrielle Defrenne och hennes skickliga och framsynta ombud, kan påverka den historiska processen. De tre Defrenne-målen har betytt mycket för utvecklingen av likalöneprincipen. Man kan se hur de argument Gabrielle Defrenne framförde redan på ett tidigt stadium och som då avvisades – tiden var ännu inte mogen – så småningom har trängt igenom i EG-domstolens rättstillämpning.

Den direkta effekten av artikel 119 kan slå ner som en bomb på den nationella nivån och riva upp de trygghetssystem som alla har inrättat sig efter. Ett slående exempel på detta är domen i Barber-målet. Den lägre pensionsåldern för kvinnor i de företagsbaserade yrkessystemen följer det mönster som utvecklas i det nationella trygghetssystemet, vilket i sin tur bygger på försörjningssituationen för den engelska pensionären och hans några år yngre hustru, som den gången regeln kom till ofta inte hade några förvärvsinkomster av betydelse. Om man på grund en dom i EG-domstolen tvingas ändra en del av systemet så rubbas den ömtåliga balansen i hela systemet. Man kan inte ha olika pensionsåldrar i det statliga systemet och i de kompletterande företagsbaserade systemen. Det är oerhört svårt att genomföra ändringar i de stora pensionssystemen, även om ändringarna är rationella. Alltid finns det någon grupp som inte är beredd att ge upp sina historiska privilegier. EG-domstolen klampar in som en elefant i denna nationella porslinsbutik.

EG-domstolen tycks inte bekymra sig om de praktiska och ekonomiska effekterna av likalöneprincipen. Man finner i domskälen inte ens några försök att bedöma de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av ett visst domslut. Domstolen dömer utifrån sin tolkning av likalöneprincipen och sedan får medlemsstaterna ta hand om de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av denna principfasthet. Nationella ändringar i de gällande pensionssystemen sker aldrig utan grundliga förberedelser, där man kostnadsberäknar ändringarna och noga undersöker konsekvenserna för olika grupper.

Den direkta effekten av artikel 119 har blivit det viktigaste verktyget för att bryta in i den nationella rätten. Direktiven, som på detta område kräver enhällighet i ministerrådet och alltså måste följa den minsta gemensamma nämnerens princip, medför sällan några mer radikala ändringar i de nationella systemen. Likalöneprincipen i artikel 119 har utvidgats från sitt ursprungliga kärnområde till att omfatta även företagspensioner. Den börjar t.o.m. tränga in i de statliga trygghetssystemen. Artikel 119 omfattar nu även lagstadgade pensionsystem för statsanställda och den lagstadgade sjuklönen, som enligt min uppfattning utgör en integrerad del av den statliga sjukpenningförsäkringen. Tills vidare har dock EG-domstolen avhållit sig från att använda artikel 119 för att på ett mer direkt sätt gripa in i de generella statliga systemen. De delar av socialförsäkringen, som inte finansieras med avgifter utan med skatter och som

grundas på behovsprincipen, ligger klart utanför likalöneprincipens område. Även vid tillämpning av likabehandlingsprincipen i socialförsäkringsdirektivet har EG-domstolen varit försiktig och markerat att medlemsstaterna ”på EG-rättens nuvarande utvecklingsstadium” har ett rimligt mått frihet av att själva avgöra hur långt likabehandlingsprincipen här sträcker sig.

Likalöneprincipen och andra från denna härledda principer om likabehandling omfattar både direkt och indirekt särbehandling. På det här behandlade området är det dock i praktiken bara de nationella regler som innefattar en direkt särbehandling som har måst vika för den EG-rättsliga likabehandlingsprincipen, t.ex. regler som utesluter gifta kvinnor från pension eller som stadgar olika pensionsåldrar för män och kvinnor. När det handlar om indirekt diskriminering, som t.ex. då deltidsarbetande utesluts från vissa trygghetsförmåner, har EG-domstolen överlämnat det avgörande ledet i bedömningen till den nationella domstolen. Detta motiveras med att det bara är den nationella domstolen som kan fastställa fakta i målet och därmed avgöra om åtgärden har ett sådant syfte och är utformad på ett sådant sätt att den kan godtas trots att den särskilt drabbar kvinnor på ett negativt sätt. Det är ju riktigt att det bara är den nationella domstolen som kan avgöra målet och att EG-domstolens uppgift enligt artikel 177 i Romfördraget är att besvara de rättsfrågor som den nationella domstolen ställer. Men EG-domstolen väljer själv hur långt den vill gå i besvarandet av de ställda frågorna. I flera fall som rör indirekt diskriminering av deltidsarbetande har sakfrågorna och motiven bakom bestämmelserna varit fullständigt klarlagda i målet. EG-domstolen har ändå underlåtit att ge den nationella domstolen någon form av vägledning om hur den avgörande rättsfrågan i målet skall bedömas. Enligt min uppfattning visar en närläsning av EG-domstolens domar rörande indirekt diskriminering i socialförsäkringen att EG-domstolen har använt den frihet som förfarandet enligt artikel 177 ger till att låta den nationella domstolen avgöra hur långt man kan driva likhetsprincipen på det nationella planet. EG-domstolen är (ännu) inte beredd att riva upp det familjerelaterade tyska socialförsäkringssystemet, som bygger på att den gifta deltidsarbetande kvinnan försörjs av sin make och får sin sociala trygghet genom makens socialförsäkring.

Likalöneprincipen och den från likalöneprincipen härledda likabehandlingsprincipen, brukar beskrivas som ett förbud mot diskriminering på grund av kön. I alla direktiven återfinns man en central bestämmelse som förbjuder all ”diskriminering på grund av kön”. Diskriminering kallas också för ”negativ särbehandling”. Men genom att själva likhetsprincipen är könsneutral förbjuder den också positiv särbehandling. Det finns bara två kön och positiv särbehandling av det ena könet innefattar alltid negativ särbehandling av det andra. Negativ särbehandling och positiv särbehandling är två sidor av samma sak, nämligen ett brott mot den överordnade likhetsprincipen. På detta sätt skiljer sig likhetsprincipen i artikel 119 från regler som förbjuder diskriminering på grund av t.ex. etnisk tillhörighet eller handikapp. Dessa regler riktar sig bara

mot den negativa särbehandlingen av en viss grupp och syftar alltid till att förbättra villkoren för denna grupp. Den ur artikel 119 härledda likhetsprincipen slår åt båda hållen. Den innebär inte att den tidigare eftersatta gruppen skall få det bättre. Likheten kan också uppnås genom att den tidigare privilegierade gruppen får det sämre. Det är själva likheten som är det överordnade värdet. Detta framträder särskilt tydligt när likhetsprincipen överförs till socialförsäkringsområdet. Ett genomförande av likabehandlingsprincipen vad gäller pensionsåldern kommer att leda till att pensionsåldern höjs för kvinnorna, inte att den sänks för männen. Ett genomförande av likabehandlingsprincipen vad avser efterlevandepensioner kommer inte att innebära att männen får "änklingspensioner" som motsvarar de gamla änkepensionerna, utan snarare att de gamla änkepensionerna försvinner.

Diskrimineringsbegreppet leder alldeles fel när det tillämpas på de könsrelaterade reglerna i socialförsäkringen. Den lägre pensionsåldern för kvinnor i England missgynnade inte den man som man hade i tankarna när regeln kom till, nämligen den gifte mannen med en fem år yngre hustru, som var "housewife". Regeln kom till för att ge denna vanliga engelska familj en tillräcklig försörjning under de första åren sedan mannen gått i pension. Änkepensionerna, sedda i detta sammanhang innebär inte någon diskriminering av den stora gruppen av män. När man bedömer änkepensionerna kan man inte bortse från att socialförsäkringen är en del av ett mer omfattande samhälleligt fördelningssystem, som också innefattar arbetslönerna. Änkepensionerna är en del av ett system som bygger på familjen som den grundläggande försörjningsenheten, en familj där mannen förvärsarbetar och hustrun tar hand om hemmet och barnen. Den gifte mannen har alltså – typiskt sett – tjänat ihop en egen pension och behöver inte någon änklingspension. Den gifta kvinnan däremot, måste som Beveridge uttryckte det, skyddas mot den särskilda risk för förlust av försörjning som livet som *housewife* innebär, nämligen mannens död. Ojämlighet i lönearbetet kräver ojämlikhet i socialförsäkringen. Visst är änkepensionerna ojämlika, men de är inte diskriminerande i förhållande till den stora gruppen gifta, förvärsarbetande män.

Likabehandlingsprincipen på socialförsäkringsområdet har vuxit fram ur likalöneprincipen. Likalöneprincipen är inte någon allmän likhetsprincip av samma karaktär som principen om alla människors lika värde. Likalöneprincipen innebär inte att män och kvinnor skall ha lika löner, utan att de skall ha *lika lön för lika arbete*. Likalöneprincipen bygger på grundprincipen i det moderna lönearbetet, nämligen att lönen skall relateras till arbetsmängden och arbetets värde, inte till familj, försörjning och status. Det är denna grundprincip som bestämmer vad som är "lika lön". Det strider inte mot likalöneprincipen att den halvtidsarbetande kvinnan bara tjänar hälften så mycket som den heltidsarbetande mannen. Tvärtom, det är precis vad som följer av principen att lönen skall vara relaterad till arbetets mängd. Annars är den inte "lika". Alltså innebär inte det förhållandet att den stora gruppen av deltidsarbetande

kvinnor tjänar mindre än den stora gruppen av heltidsarbetande män någon "indirekt diskriminering" av kvinnor. Även begreppet indirekt diskriminering måste vid tillämpning av likalöneprincipen relateras till den grundprincip som bestämmer vad som är "lika".

Likalöneprincipen i lönesystemet har vuxit ut till en mer generell likabehandlingsprincip som också skall gälla i socialförsäkringssystemet och andra sociala trygghetssystem. Den första uppgiften är då att avgöra vad som menas med "lika" i dessa system. Annars har likabehandlingsprincipen inget innehåll. Man måste alltså börja med att fastställa de grundläggande principerna för fördelning inom dessa system. Först därefter kan man undersöka om dessa principer tillämpas lika på män och kvinnor.

Inom socialförsäkringen kan man urskilja två helt skilda grundmönster för tilldelning av resurser. Det ena grundmönstret kommer till uttryck i de socialförsäkringsersättningar som bygger på tidigare förvärsarbete och där ersättningens storlek är relaterad till värdet och mängden av tidigare förvärsarbete. I dessa ersättningssystem innebär likhetsprincipen att pensionen eller arbetslöshetsersättningen skall utgå i proportion till tidigare förvärsarbete, alltså en likhetsprincip som ligger mycket nära den likhetsprincip som gäller i lönesystemen. Det strider inte mot denna likhetsprincip att män som regel får högre pensioner än kvinnor. Att det förhåller sig på det sättet innefattar inte ens någon "indirekt diskriminering" av kvinnor, eftersom det bara är en konsekvens av den grundprincip som bestämmer vad som är "lika".

Däremot strider det mot denna likhetsprincip att som t.ex. i Tyskland helt utesluta de som bara arbetar deltid från pensionsrätt och andra inkomstrelaterade socialersättningar. Enligt den likhetsprincip som gäller inom detta system borde de vara berättigade till en proportionell pension baserad på mängden arbete de utfört. Eftersom det i huvudsak är kvinnor som arbetar kort deltid föreligger alltså en "indirekt diskriminering" av kvinnor. EG-domstolen har dock tills vidare valt att inte ingripa mot denna form för indirekt diskriminering.

Andra delar av socialförsäkringssystemet är uppbyggt kring ett helt annat grundmönster, nämligen fördelning efter behov. Det gäller t.ex. grundpensioner, bostadsbidrag och olika typer av bidrag till ensamföräldrar. Dessa ersättningar skall säkra försörjningen för de grupper som inte får en tillräcklig försörjning genom lönearbetet och/eller de socialförsäkringar som bygger på samma grundprincip som arbetslönen. Likhetsprincipen innebär här någonting helt annat än den likhetsprincip som gäller för arbetslönen, nämligen *lika ersättning vid lika behov*. En bredare formulering av denna princip innebär att ersättningen skall vara proportionell i förhållande till behovet.

Många fler kvinnor än män kommer att bli berättigade till garantipension i det nya svenska pensionssystemet. Detta innebär inte någon "indirekt diskriminering" av männen, som sedan måste rättfärdigas med att kvinnor som grupp har större behov av garantipension. Behovet är här den grundläggande princip som ger likhetsprincipen dess konkreta innehåll.

I svensk socialförsäkringsrätt har man försökt att renodla de båda grundmönster som socialförsäkringen bygger på. Vissa system bygger på intjänandeprincipen/inkomstbortfallsprincipen, andra system på behovsprincipen. I andra europeiska socialförsäkringssystem är det fortfarande mycket vanligt att man kombinerar dessa båda principer i en och samma ersättningsform. Ersättningens storlek relateras *både* till tidigare inkomst *och* till familjens försörjningsbehov. Det kan ske på många olika sätt. Det vanligaste är de s.k. försörjartilläggen. Försörjartilläggen har varit uppe till bedömning i flera olika mål. EG-domstolens ståndpunkt har varit att dessa försörjartillägg, som i allmänhet utgår till männen, visserligen innefattar en "indirekt diskriminering" av kvinnor, men att denna diskriminering kan rättfärdigas genom att den avser att säkra "ett socialt minimum" för familjen. Enligt min uppfattning måste man här redan i det första ledet i bedömningen beakta att ersättningen också bygger på behovsprincipen. Alltså innebär det inte olika behandling att den som har en större försörjningsbörda också får en högre ersättning.

Men visst påminner försörjartilläggen om de gamla försörjarlönerna, inte minst det gamla franska systemet med den vanliga lönen som utgår i relation till arbetet och en "överlön" som utgår i relation till de sociala behoven. Vad skulle EG-domstolen göra om försörjarlönen kom tillbaka i en öppen och formellt könsneutral form, utformad som ett lönetillägg till den arbetstagare som lever tillsammans med en make/maka utan egen inkomst? Fler män än kvinnor skulle bli berättigade till detta lönetillägg. EG-domstolen skulle först konstatera att lönetilläggen innebär en "indirekt diskriminering" av kvinnorna och därefter att behovskriteriet *inte* kan rättfärdiga denna skillnad. Enligt likalöneprincipen skall lönen nämligen utgå i relation till värdet och mängden av det utförda arbetet, vilket innebär att den *inte* får relateras till försörjningsbördan hos den som utför arbetet. Udden i likalöneprincipen är riktad mot de försörjningsrelaterade lönerna. Att låta försörjningsbördan rättfärdiga olika löner till män och kvinnor skulle vara detsamma som att upphäva det som är likalöneprincipens grundläggande innehåll.

Varför bedöms då inte försörjartilläggen i de inkomstrelaterade socialförsäkringsersättningarna på samma sätt? Skälet är helt enkelt att det inte finns någon EG-rättslig norm som anger vad som är likabehandling i socialförsäkringen. Det finns inte i socialförsäkringsdirektivet eller någon annanstans en princip som motsvarar principen om lika lön för lika arbete och som anger (t.ex.) att socialförsäkringen skall utgå i förhållande till värdet och mängden av tidigare utfört arbete *eller* att den skall utgå i förhållande till behov. Alltså måste man vid bedömningen av vad som är likabehandling utgå från de grundprinciper för tilldelning av resurser som gäller i de nationella socialförsäkringssystemen. Behovsprincipen är, som EG-domstolen har konstaterat, en av dessa grundprinciper.

Vad skall man då säga om änkepensionerna, det mest ojämlika inslaget i den europeiska socialförsäkringen? Socialförsäkringen måste, som Beveridge sa,

utgå från sociala fakta. Det gäller även om man ogillar dessa sociala fakta. Socialförsäkringen har uppstått ur lönearbetet och inte tvärtom. Socialförsäkringen är ett system som skall komplettera och/eller kompensera den fördelning av resurser som sker via arbetslönerna. Det betyder inte att socialförsäkringen är eller måste vara helt neutral till de sociala mönster som präglar lönearbetet. Bara genom att finnas till som ett kompenserande och kompletterande system tenderar den att bevara givna mönster i lönearbetet. Änkepensionerna gör det möjligt för kvinnor att fortsätta att leva på det traditionella sättet. Socialförsäkringen kan genom att utformas på det ena eller det andra sättet påverka de sociala mönster som präglar förvärvsarbetet. Det är dock en påverkan på marginalen. Socialförsäkringen förblir den underordnade strukturen. Så länge förvärvsarbetet följer ett köns- och familjerelaterat mönster kommer också socialförsäkringen vara ojämlig. I Sverige är änkepensionerna avskaffade. Men detta skedde först vid en tidpunkt (1990), då praktiskt taget alla kvinnor redan hade lämnat hemmafrulivet och gått ut i förvärvslivet. Så länge en stor del av de gifta tyska kvinnorna bara arbetar kort deltid kommer änkepensionerna att finnas kvar. Vad man kan göra är att förvandla dem till formellt könsneutrala efterlevandepensioner, men det kommer fortfarande att i stort sett vara kvinnorna som uppbär dessa efterlevandepensioner.

Den EG-rättsliga likhetsprincipen har dock haft social betydelse genom att upphäva den direkta negativa särbehandlingen av kvinnorna i de europeiska socialförsäkringssystemen. Direkt särbehandling bygger på att *alla* kvinnor och *alla* män lever enligt ett bestämt könsbundet socialt mönster. Så är det inte och så har det aldrig varit. Men direkt särbehandlande regler konserverar givna mönster, inte bara genom att göra det möjligt att leva på det traditionella sättet, utan också genom att direkt missgynna de individer som väljer att leva på ett annat sätt. Det var denna effekt av direkt, könsbunden särbehandling som drabbade Gabrielle Defrenne. Gabrielle Defrenne levde inte enligt det givna mönstret. Hon var inte gift. Även i den sista Defrenne-domen från 1978 kallas hon "fröken Defrenne". Hon var då 50 år. Förbudet mot direkt diskriminering öppnar för icke-traditionella val av liv och försörjning. Det är så all förändring börjar.

Källor och litteratur

Den europeiska socialförsäkringen är ett fängslade område. Det är få rättsområden som så tydligt avspeglar den normativa grundstrukturen i ett givet samhälle. En bra introduktion till den europeiska socialförsäkringsrätten är Koehler/Zacher, *The Evolution of Social Insurance 1881-1981* (London: Francis Pinter Publishers, 1982). Den finns också på tyska och heter då *Ein Jahrhundert*

Anna Christensen

Socialversicherung, 1981 mit Beiträgen über Deutschland, Österreich, Frankreich, Grossbritannien und die Schweiz. Beveridge-rapporten, *Social Insurance and Allied services* (1942 Cmnd 6404) var på sin tid en riktig bästsäljare och är fortfarande ytterst läsvärd, inte minst för att den ger en autentisk bild av hur man den gången såg på kvinnans roll i samhället. En bra modern framställning om engelsk socialförsäkring är Ogus, Barendt & Wikeley's *The Law of social Security*. Ett av de viktigaste europeiska teoretiska arbetena om socialförsäkringen är Francois Ewald, *L'État providence* (Grasset, 1986). Huvudtemat i detta arbete är konflikten mellan den liberala rättsordningen och socialförsäkringen. Arbetet finns också i en något förkortad pocket-version, men är tyvärr inte översatt till något annat språk. Ett arbete på svenska, som behandlar jämställdhetsfrågorna ur ett feministiskt perspektiv publiceras 1999, nämligen Karin Lundström, *Jämlikhet mellan kvinnor och män i EG-rätten*.

När det gäller EG-rätten på området är det bäst att gå till själva källan, alltså EG-domstolens avgöranden. De är skrivna i en resonerande och (ganska) lättillgänglig stil och fullt läsbara även för icke-jurister. Genom att läsa dessa domar får man en konkret inblick i hur de europeiska socialförsäkringssystemen ser ut och hur de slår i det enskilda fallet och hur domstolen resonerar. Domarna finns på alla EU-språk, dock endast de domar som meddelats efter den tidpunkt då respektive land anslöt sig till EES-avtalet/EU. De domar jag refererar till finns alltså inte på svenska. Följande domar har kommenterats i uppsatsen:

Barber C 262/88 [1990] ECR 1889

Bilka C 170/84 [1986] ECR 1607

Beune C 7/93 [1994] ECR 4471

Burton C 19/81 [1982] ECR 555

Defrenne 1 C 80/70 [1971] ECR 445

Defrenne 2 C 43/75 [1976] ECR 455

Defrenne 3 C 149/77 [1978] ECR 1365

Kowalska C 33/89 [1990] ECR 2591

Molenbroek C 226/91 [1992] ECR 5943

Rinner-Kühn C 171/88 [1989] ECR 2743

Ruzius-Wilbrink C 102/88 [1989] ECR 4311

Unemployed Heads of Household, Commission versus Belgium C 229/89 [1991] ECR 2205

Det s.k. NORMA-programmet är ett forskningsprogram som förestås av professor Ann Numhauser-Henning i Lund och finansieras av Riksbankens jubileumsfond. En allmän beskrivning av forskningsprogrammet finns i Normaskriften *Normative Development within The Social Dimension* (Norma 1996:1), som kan beställas från Juridiska institutionen i Lund. Flera olika arbeten med anknytning till socialförsäkring och/eller jämställdhetsfrågor har publicerats inom detta forskningsprogram.

Näringspolitik för höjd konkurrenskraft

av Thomas Andersson

Med den tekniska utvecklingen och ekonomins globalisering, i synnerhet expansionen av informations- och kommunikationsteknologin samt utvecklingen av de finansiella marknaderna, har den makroekonomiska politiken ställts inför betydligt ökade krav på öppenhet och trovärdighet. I den Europeiska Unionen (EU) har den här situationen kommit att manifesteras i de s.k. konvergenskraven. Dessa utgör inte bara en inträdesbiljett för den som vill sälla sig till den monetära unionen (EMU) utan har också i Västeuropa uppfattats som en mer allmän måttstock för ansvarsfull makroekonomisk politik. Sveriges regering har t.ex. sett det som väsentligt att uppfylla dem oavsett om man går med i EMU eller ej.

Trots makroekonomisk harmonisering, och långtgående liberalisering med avveckling av tullar och andra gränshinder för handeln, fortsätter EU-länderna emellertid att väsentligt skilja sig åt i strukturella hänseenden. Detta visar sig inte minst i mycket olika möjligheter för nya konkurrenter att inträda på olika marknader, liksom i fråga om industriella och ekonomiska prestationer. Skillnaderna avspeglar att de enskilda länderna alltjämt har ett brett spektrum av varierande institutioner och regelverk.

I en globaliserad ekonomi med alltmer harmoniserade makroekonomiska förhållanden och hög rörlighet över landgränserna för kapital, företag och människor, ökar omvandlingstrycket också vad gäller strukturella förhållanden. Det blir bl.a. mer kostsamt med skatter som kraftigt överskrider nivåerna i närliggande länder. Samtidigt kan det te sig lockande med subventioner för att attrahera investeringar. Även om de flesta studier pekar på att subventioner har begränsade effekter på investeringsmönstret överlag finns många exempel på att enskilda projekt kan påverkas. I vissa länder, såsom Irland, har även de sammantagna effekterna varit betydande. Dessutom föreligger brist på offentliga data, vilket gör det svårt att med säkerhet bestämma hur omfattande subventionernas roll är för attraktion av investeringar.

I och med att de tidigare segmenterade marknaderna inom EU blivit mer integrerade, medan de externa gränskontrollerna alltjämt finns kvar, har medlemsländerna blivit mer likvärdiga lokaliseringsoptioner från investerarens utgångspunkt. Medlemsländerna behåller emellertid mycket varierande för-

hållningssätt till investeringar, vilket i många fall speglar djupgående skillnader vad gäller ambitioner och prioriteringar inom en rad politikområden, inklusive vilken roll den offentliga sektorn bör spela i ekonomin. De förslag kommissionen sedan många år lagt om harmonisering på beskattningsområdet har t.ex. än så länge rönt föga framgång.

Med bildandet av EMU tillkommer ytterligare dimensioner. Det blir än större jämförbarhet i priserna och ännu mer rörlighet främst för kapital. Vidare minskar radikalt de enskilda ländernas möjligheter att föra en verkningsfull stabiliseringspolitik i traditionell mening. Fortsatt pris- och lönestelhet, tillsammans med begränsad rörlighet för arbetskraft över gränserna, gör att externa chocker som påverkar medlemsländerna på olika sätt kan förväntas få reella, bestående effekter. Mot den bakgrunden, och efter en genomgång av hur medlemsländernas statsstöd utvecklades i början av 1990-talet, har en del betraktare förutspått en renässans för klassisk interventionistisk industripolitik i och med EMU.

Samtidigt skapar globaliseringen också ett tryck på bättre investeringsklimat genom avregleringar och andra strukturella reformer. Detta skedde av allt att döma i u-länderna från slutet av 1970-talet då dessa gradvis ställde om sig från en tidigare inåtvänd, nationalistisk politik med återkommande expropriering av utländska tillgångar till att på olika sätt signalera öppnare och tryggare förhållanden för ingående investeringar. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är erfarenheten av gångna tiders subventioner och storskaliga industripolitiska projekt också övervägande negativ. Med informationssamhällets framväxt finns förutsättningar för större öppenhet i politikens utformning, samt större politisk medvetenhet hos, och utrymme för aktiv opinionsbildning av, de aktörer som tenderar att få betala notan för protektionism. Dessa innefattar konsumenter, kunder eller konkurrenter till de intressegrupper som tillskansar sig fördelar medelst sådan politik. Därmed skulle vägen beredas för en brett anslagen näringspolitik för höjd konkurrenskraft. Å andra sidan finns en utbredd oro för globaliseringens konsekvenser. De flesta länder brottas idag med bestående hög arbetslöshet och ökande inkomstklyftor. Många människor upplever minskad trygghet och stora grupper frågar sig om konsekvenserna av expanderande handels- och investeringsflöden verkligen leder till en förbättrad levnadsstandard. Därmed kan utrymmet för protektionistiska åtgärder likväl vara i stigande, i EU/EMU såväl som på andra håll.

Själva integrationsprocessen i EU utgör i mångt och mycket ett svar på behoven av mer enhetliga och stabila spelregler i de europeiska ekonomierna. Utformningen av näringspolitiken i vid mening får sannolikt stor betydelse för huruvida dessa ambitioner kommer att kunna förverkligas i praktiken. Teknologiska förändringar och internationaliseringen reser en rad politiska utmaningar, och det är främst inom det näringspolitiska fältet som det nu finns reellt handlingsutrymme för regeringar att söka olika vägar i strävan efter internationell konkurrenskraft. Visserligen föreligger olika alternativ också för

makroekonomisk politik. Med den finansiella turbulens som utlösts under 1997 och 1998, främst i Asien men också i många andra länder, har Malaysia återinfört valutakontroller och andra restriktioner gentemot fria kapitalrörelser. Diskussioner pågår i vida kretsar om huruvida kombinationen av en akut ekonomisk kris och spekulativa krafter motiverar sådana eller andra åtgärder som kan göra de finansiella flödena mera trögrörliga. Likväl råder idag på de allra flesta håll bred uppslutning kring en makroekonomisk politik som gynnar stabila och öppna spelregler. I och med bildandet av den nya världshandelsorganisationen (WTO) har det multilaterala regelverket för internationell handel av varor och tjänster fått en starkt uppbackning, och även vad gäller direktinvesteringarna förefaller trenden entydigt gå mot ökad öppenhet. På det strukturella området, å andra sidan, föreligger stora offentliga ingrepp och mer eller mindre protektionistiska förhållanden i alla länder. Idag är det i regel dessa strukturella problem som undergräver investerarnas tilltro till en stabil ekonomisk utveckling och därmed skapar grogrund för finansiella kriser. Och för regeringar som söker skydda sig mot effekterna av ekonomins försämrade förutsättningar uppstår ständigt nya lockelser. Den framtida inriktningen för näringspolitiken i vid mening förefaller vara en särskilt öppen fråga.

Den akademiska forskningen spelar en viktig roll för att klargöra risker och möjligheter i den ekonomiska utvecklingen, och detta gäller nu i hög grad inom det näringspolitiska fältet. Ändå är forskningen här ännu förhållandevis tunn. Den mesta mödan ägnas åt teoretiska betraktelser inom det snabbt expanderade fältet industriell organisation. Intresset för analys av politikens roll är emellertid i stigande. Detta gäller bl.a. de utmaningar som följer av den tekniska utvecklingen, vilka nu tenderar att förknippas med en delvis förändrad politisk dagordning. Ökade ansträngningar görs också för att utvärdera den strukturpolitik som bedrivs. Förutom en del akademiska studier i Sverige och utlandet har OECD liksom enskilda regeringar genomfört mer kritiska granskningar av åtgärder i olika länder.

I den här artikeln presenteras inledningsvis utvecklingen av industri- och näringspolitiken i EU. Efter en betraktelse av trenderna på gemenskapsnivån analyseras några viktiga aspekter på den nationella industripolitiken. Med hjälp av en ny databas, utarbetad vid OECD, studeras hur statsstödet till industrin förändrats över tiden. Mot denna bakgrund diskuteras vilka faktorer som bedöms föra utvecklingen bort från traditionell industripolitik och mot en politik för höjd konkurrenskraft – innefattande mer horisontella, marknadsinriktade åtgärder – liksom vad som omvänt kan föra tillbaka mot traditionell industripolitik med stöd av specifika branscher och företag. I detta sammanhang beaktas hur EU:s centrala strukturproblem gestaltar sig. Hänsyn tas vidare till huruvida konkurrensen mellan länder påverkar handlingsutrymmet för det enskilda landet, samt hur politikens utformning beror av vilka grupper som kan skaffa sig ett övertag i att göra sina intressen gällande.

Den gemensamma industripolitiken

Det övergripande syftet med EG-fördraget 1957 var att förhindra framtida krig i Europa och lägga grunden för en mer gynnsam ekonomisk utveckling. En huvuduppgift var att skapa förutsättningar för europeiskt näringsliv att kunna konkurrera med de större ekonomierna i USA och Sovjetunionen. EG-fördraget sökte främja strukturomvandling och tillväxt genom att underlätta rörlighet mellan länderna för varor, tjänster och produktionsfaktorer, samt genom att verka för sunda konkurrensförhållanden. Någon egentlig industripolitik ingick emellertid inte. Detta fortsatte länge att betraktas som hörande till den nationella sfären.

Från och med mitten av 1970-talet mötte Västeuropas ekonomier betydande problem. Dessa omfattade låg ekonomisk tillväxt, hög arbetslöshet och svaga statsfinanser. Den långvariga stagnationen i EG, och Europa i vidare mening, kom att förknippas med otillräcklig omställningskraft och dynamik i näringslivet, och ett därmed sammanhängande alltför dåligt utnyttjande av de möjligheter som följer med den tekniska utvecklingen och framväxten av nya, expansiva marknader. Det är därför naturligt att EG-fördragets övergripande ambitioner om höjd konkurrenskraft för europeiskt näringsliv efter hand fått förnyad uppmärksamhet och konkretisering. Detta bidrog till fullbordandet av den inre marknaden 1992 och skapandet av EU genom Maastrichtfördraget. Genomförandet av den inre marknaden 1992 och av de fyra friheterna har lett till hårdare konkurrens, ökade skal fördelar i produktionen och bättre förutsättningar för innovationer och spridning av teknologi inom gemenskapen. Med den förestående valutaunionen tas ytterligare ett viktigt steg mot fullbordandet av en gemensam inre marknad – genom att kapital kommer att flöda fritt inom unionen utan växelkostnader samt sparande och investeringar kunna finna varandra med minskade friktionskostnader.

Medlemsländerna fortsätter emellertid att ha stort utrymme för egen strukturell politik vad gäller statsstöd, beskattning, utbildning, riskkapitalförsörjning, infrastruktur för t.ex. transporter och rättssäkerhet, institutioner som främjar innovationer och teknologispredning, osv. Genom att på olika sätt påverka förutsättningarna för arbetsmarknadens parter utövar de enskilda regeringarna också ett betydande inflytande över lönesättningen liksom arbetsmarknadernas funktionssätt i andra avseenden. Olikheter i medlemsländernas politik speglar naturliga skillnader i värderingar, prioriteringar och ambitioner på olika områden. Samtidigt råder föga tvivel om att medlemsländernas på egen vinning inriktade strukturpolitik utgör en av huvudorsakerna till fortsatta brister i konkurrens och konkurrenskraft inom EU.

Förutom allmänt förbättrade utsikter till följd av ökad rörlighet och konkurrens har man sett det som väsentligt att på gemenskapsnivå utforma en politik som aktivt kan bidra till ökad konkurrenskraft. Enighet har rått om gemensamma åtgärder på vissa områden där en övergripande ansats bedömts

mer effektiv än en nationell, såsom i fallet med infrastrukturinvesteringarna – de transeuropeiska nätverken – samt vad gäller större FoU-projekt. Framför allt har detta dock resulterat i arbetet att utforma en gemensam industripolitik. Målsättningen var från början att åstadkomma samverkan med den, i det här fallet, betydligt mer omfattande agenda som följs på nationell nivå. Än mer avgörande är hur en gemensam industripolitik kan påverka utvecklingen av de nationella insatserna.

Den s.k. Bangemann-rapporten, benämnd efter den för området ansvarige EG-kommissionären, försökte 1990 forma ett gemensamt synsätt på industripolitikens roll i den alltmer konkurrensutsatta europeiska ekonomin. Huvuddragen i rapporten accepterades av ministerrådet och återfinns i EG-fördraget, sådant det ändrades genom Maastrichtfördraget, genom vilket industripolitiken fick en samlad och legal bas. Kol- och stålunionen, bildad genom Parisfördraget 1952, utgör därvid ett undantag med dess selektiva branschriktning. Då detta fördrag upphör att gälla år 2002 torde dock även dessa industrigrenar inrymmas inom den gemensamma industripolitiken. Planeringen för en sådan infasning har idag avancerat relativt långt; inom FoU-området är den stålriktade forskningen t.ex. på väg att inordnas i EG:s ramprogram. Försvarsindustrin är ett annat område som traditionellt fallit utanför den gemensamma industripolitiken, men som kommit att beaktas också från näringspolitisk utgångspunkt. Dels har överlappningen ökat mellan civil och militär produktion och dels har den militära industrins internationella konkurrenskraft släpat efter i Europa då möjligheterna till strukturomvandling över landgränserna varit starkt begränsade.

Grunden för EU:s industripolitik utgörs formellt av artikel 130 i EG-fördraget, vilken är utformad som ett åliggande för gemenskapen och medlemsländerna. Dessa skall skapa de förhållanden som krävs för en konkurrenskraftig industri, och insatser genomförs vilka kan påskynda strukturomvandling, främja nya initiativ och nya företag, underlätta samarbete mellan företag samt leda till ett bättre utnyttjande av forsknings- och utvecklingsverksamhet. Medlemsstaterna uppmanas samråda i arbetet, och kommissionen att medverka till sådant utbyte. De åtgärder som vidtas får inte leda till snedvridning av konkurrensen. Detta är utgångspunkterna för den gemensamma industripolitiken. I svenskt språkbruk är målsättningen en brett anslagen näringspolitik för höjd konkurrenskraft. Följande kan anses utgöra nyckelområdena: konkurrenskraftspolitik; förutsättningar för innovationer och teknologispredning; informationssamhället; externt industriellt samarbete; gemensamma regleringar; samt stödpolitiken. Huvudkomponenterna presenteras kortfattat nedan.

Thomas Anderssson

Konkurrenskraftspolitik

Huvuduppgiften för industripolitiken, liksom för konkurrenspolitiken, är att skapa förutsättningar för ett mer konkurrenskraftigt europeiskt näringsliv. Här arbetade kommissionen under 1994 med riktlinjer för en delvis ny ansats. Följande framhölls som nyckeln till stärkt konkurrenskraft:

- bättre förutsättningar för mjuka investeringar, dvs. FoU, marknadsföring och investeringar i arbetskraftens kompetens,
- samarbete mellan företag vad gäller utveckling av ny teknologi och nya produkter,
- öppnare marknader inom EU såväl som internationellt, samt
- modernisering av de offentliga myndigheternas roll, t.ex. genom att näringslivsinsatser utformas horisontellt, dvs. vänder sig till hela näringslivet, snarare än i form av stöd till specifika verksamheter.

Mot denna bakgrund formulerade rådet följande målsättningar: vidareutveckling av den inre marknaden, etablering av en starkare koppling till industrins behov inom forskningen, utveckling av informationssamhället, samt främjande av industriellt samarbete med externa regioner.

Under de följande åren har konkurrenskraftstemat varit en bestående hörnpelare på EU:s industripolitiska dagordning. Uppslutningen kring en horisontell ansats som åtgärdar marknadsimperfektioner har fortlöpande stärkts. Å andra sidan har också frustrationen ökat i fråga om vilka konkreta insatser som kunnat genomföras. Sedan 1996 har "benchmarking", dvs. identifiering och jämförelse med bästa prestationer, framstått som en viktig komponent i arbetet. Kommissionen och huvuddelen av medlemsländerna i EU har sett kritisk granskning och jämförande analys av industrins och medlemsländernas utveckling som ett instrument för att sätta fingret på de förhållanden som hämmar konkurrens och konkurrenskraft i näringslivet, oavsett om källan återfinns innanför ansvarsområdet för industripolitiken. Ett samarbete har inletts mellan industrisidan i kommissionen och de direktorat som bär huvudansvaret för andra områden där tillämpningen av "benchmarking" bedömts angelägen, nämligen: forskningspolitiken; logistik och transportfrågor; utbildnings- och humankapitalfrågor. Individuella medlemsländer har accepterat att driva pilotprojekt inom dessa områden. Hittills befinner sig arbetet med "benchmarking" emellertid i sin linda, och efter flera års diskussioner i rådet möter det ännu ej försumbart motstånd från vissa håll.

Innovationer och teknologispredning

Förutsättningarna för utveckling och spridning av modern teknologi utpekades numera som en av nyckelfaktorerna för EU:s långsiktiga konkurrenskraft. I rådets slutsatser om högteknologinäringsen från våren 1995 konkretiserades den gemensamma industripolitiska ansatsen. Här enades man om att

- underlätta framväxten av en marknadsstyrd europeisk värdepappersmarknad som kan förbättra riskkapitalförsörjningen till högteknologiska företag,
- fördjupa dialogen med industrin i syfte att åstadkomma starkare samverkan mellan EU:s forskningsprogram och det mer marknadsnära Eureka,
- identifiera och avlägsna hinder som strider med konkurrensreglerna och som hämmar högteknologiska företags marknadsutträde i tredje land, samt att
- främja teknisk utveckling också inom traditionella industrier genom att underlätta spridningen av produkter och processer från högteknologiindustrin.

Industripolitiken har från början setts som ett komplement till den verksamhet, i synnerhet ramprogrammen, som bedrivs från forskningspolitisk utgångspunkt. Insikten om att den tekniska utvecklingen är starkt beroende av i vilken utsträckning skilda behov och förmågor kan länkas samman, så att utbud och efterfrågan på specifika kunskaper kan finnas varandra, synergieffekter tas till vara och nya kunskaper spridas och användas i ekonomin som helhet, har resulterat i vissa förändringar av politiken. Kommissionens s.k. grönbok om forskningspolitiken från år 1995 presenterade en bred ansats för åtgärder mot s.k. systemproblem – motsättningar mellan politikområdena vad gäller t.ex. uppmuntran av företag att företaga investeringar. Det är dock mindre klart vilka prioriteringar som föreligger för en sådan ansats, eller hur kommissionen och medlemsländernas regeringar kan hantera de informationsproblem som en slik politik tenderar att stöta på (se vidare nedan).

Vidare har nya samarbetsprogram utvecklats mellan kommissionens industri- och forskningsansvariga. Man sjösatte 1995 gemensamt åtta s.k. *task forces* i syfte att åstadkomma en kraftsamling av EU:s FoU-insatser på ett antal områden av central betydelse för industrins långsiktiga utveckling. I uppdraget ingick att forskare och företrädare för berörd industri gemensamt definierade prioriterade FoU-behov och underlättade tillgången på riskkapital genom ökad samordning av disponibla resurser. Även anknyttande åtgärder inom t.ex. utbildning, regionalpolitik och EUREKA ingick. De teman som blev föremål för "task forces" innefattade bl.a. framtidens bil respektive tåg, en ny flygplansgeneration, programvara och multimedia, samt vacciner mot virussjukdomar.

Informationssamhället

EG-kommissionens s.k. vitbok från 1993 framhöll informationssamhället som centralt för tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Samtidigt bedöms Europas industriella ställning vara svag jämfört med USA och Japan. Det har t.ex. uppmärksammats att produktionen av datautrustning i Europa täcker mindre än 60 procent av den egna marknaden och till stor del sker i företag som ägs av icke-européer. Av större betydelse är utvecklingen på mjukvarusidan, med allmänt svag efterfrågan och eftersläpning i teknologins tillämpning jämfört med USA. Ett undantag är Finland, där man i nuläget har den högsta uppmätta intensiteten i användningen av persondatorer, Internet och elektronisk handel inom hela OECD. Också Sverige har haft en stark utveckling på mjukvarusidan. Här har man av allt att döma kunnat slå mynt av de förhållandevis låga kostnader på hårdvara som blivit följderna av en öppen handelspolitik utan försök att på konstlad väg försöka driva fram en inhemsk industri för persondatorer.

Utgångspunkten för EG-arbetet är att informationssamhällets potential inte förverkligas spontant p.g.a. marknadsmisslyckanden. För att hantera problemen förespråkas återigen en generell ansats som

- inte går ut på att bestämma den tekniska utvecklingens inriktning, men medverka till ökad anpassningsbarhet, genomförbarhet och bättre överensstämmelse mellan utbud och samhällets/kundernas behov,
- ser den privata sektorn som huvudaktör, medan den offentliga sektorn endast gör begränsade insatser vad gäller finansiering,
- låter den offentliga sektorn vara en katalysator när det gäller tillämpningen av teknologin.

Under de följande åren har detta synsätt manifesterats i olika resolutioner och program. Rådets resolution från den 21 november 1996 uppmuntrade t.ex. medlemsstaterna att i sin tur främja framväxten av nya innovativa företag inom området, och att använda informationsteknologi mer aktivt för att förbättra samhällsservice inom utbildning, kultur, transport, etc. Året efter betonades betydelsen av åtgärder som kan öka relevanta kunskaper och insikter om informationssamhällets möjligheter hos små och medelstora företag samt i offentlig förvaltning.

Samtidigt har man intensifierat medverkan i multilaterala institutioner, såsom OECD, främst i syfte att tillskansa sig större inflytande över utformningen av globala spelregler för elektronisk handel. Vissa skillnader föreligger mellan det synsätt som är förhärskande inom kommissionen och de flesta europeiska länder, jämfört med dem som företräds av USA. Dessa skillnader gör sig gällande i uppfattningen om vilken inblandning som är motiverad från statlig sida för att trygga konsumenträttigheter, kodifiering i syfte att säkerställa att

information inte omformas, eller för att förhindra utnyttjande av nätet för spridning av pornografi. På sådana områden vill man från europeisk sida lämna över förhållandevis mindre av ansvaret till marknaden.

Externt industriellt samarbete

Ett fördjupat industriellt samarbete med andra regioner utgör en viktig del av den industripolitiska dagordningen. I olika omgångar har särskilda industripolitiska program utarbetats gentemot Central- och Östeuropa, USA (inom ramen för den s.k. transatlantiska dialogen), Latinamerika, Ostasien, samt länderna runt Medelhavet. Det industripolitiska samarbetet är speciellt omfattande med länderna i Central- och Östeuropa, vilka nu befinner sig i ett uttalat förstadium till en anslutning till unionen. Här har strategin för samarbetet skjutit in sig på tre huvudmål:

- förbättrade förutsättningar för industriell utveckling,
- privatisering, omstrukturering och modernisering av industrin, och
- uppmuntran av privata investeringar.

De huvudsakliga instrumenten för att uppnå dessa mål är

- fortsatt tekniskt och finansiellt stöd,
- ökat vetenskapligt och tekniskt samarbete, vilket bl.a. syftar till att i högre grad engagera Central- och Östeuropa i det globala informations-samhället, och
- starkare mobilisering av den privata sektorn i samarbetet.

Beroende på specifika faktorer har betoningen på samarbetet med andra regioner sett annorlunda ut. I samtliga fall har uppmärksamhet emellertid getts åt åtgärder för att avskaffa hinder för handel och investeringar, samt på olika sätt underlätta nytt marknadsinträde, inte minst för små och medelstora företag.

Gemensamma regleringar

En viktig förutsättning för fri rörlighet över gränserna, och upprätthållandet av den fria konkurrensen, är att gemensamma normer och riktlinjer kan fastställas. Detta gäller t.ex. tekniska föreskrifter, standardisering och offentlig upphandling som även är betydelsefulla för näringslivsutvecklingen över lag, vilket skapar ett starkt behov av samverkan mellan de inre marknadsfrågorna, konkurrens- och industripolitiken.

Att införa enhetliga regler som faktiskt främjar öppenhet och konkurrens är

Thomas Anderssson

enklare i teorin än i praktiken, inte minst som det tekniska arbetet kräver samverkan också med intressegrupper vilka ser till sin egen nytta snarare än till det gemensamma bästa. Svårigheterna är särskilt påfallande på vissa områden. Bo- och byggsektorn har sett relativt lite av hårdare konkurrens och strukturomvandling, trots 1989 års byggdirektiv vilket i princip banade vägen för detta. Senare försök att från industripolitisk sida uppmuntra ökad öppenhet inom denna sektor har gett magra resultat.

En ytterligare svårighet är att nya tekniska och andra föreskrifter hela tiden kan tillkomma i medlemsländerna, vilket – om ohejdat – snabbt skulle kunna återställa de gränshinder som avskaffades under vitboksprogrammet mellan 1985 och 1992. Utformningen och vidmakthållandet av konkurrensfrämjande tekniska och andra regleringar kommer att fortsätta utgöra ett av huvudområdena för bl.a. industripolitiken under lång tid framöver.

Statligt stöd

Regelverket i EU förbjuder i princip konkurrensnedvridande stöd i medlemsländerna. Samtidigt bedrivs betydande stödprogram på gemenskapsnivå, i huvudsak med syfte att understödja regioner som hamnat i bakvatten. Även om EU:s näringspolitik i princip skall vara branschövergripande har speciella gemenskapsprogram också utarbetats, eller bibehållits, för vissa branscher. Detta gäller främst sektorer som stått inför svåra omställningsproblem, t.ex. stål-, varvs- och textilindustrin (jordbrukspolitiken berörs inte i den här artikeln). I de flesta fall har emellertid dessa program gradvis pressats tillbaka. De länder som framgångsrikt omstrukturerat och/eller privatiserat sin stål- och varvsindustri har t.ex. hårt kritiserat det stöd som på dessa områden fortsatt medges till andra medlemsländer. På varvssidan enades EU tillsammans med övriga medlemsländer i OECD 1996 om en total nedmontering av varvsstödet. Detta har emellertid hittills inte kunnat genomföras beroende på att USA:s kongress vägrat ratificera avtalet. Efter segslitna förhandlingar inom EU, där vissa länder argumenterat för ökat varvsstöd – i varierande utsträckning med syftet att öka pressen på USA – nåddes slutligen under sommaren 1998 en överenskommelse under det brittiska ordförandeskapets ledning. Denna går ut på att stödet till varvsindustrin, i avvaktan på ratificering av OECD-avtalet i USA, i huvudsak inordnas under EU:s allmänna principer för industristöd. Innebörden är att merparten av detta sektorsspecifika stöd bör försvinna under de kommande åren, och att varvsindustrin de facto får motta betydligt minskade subventioner i EU.

Förutom sådant stöd till vad som allmänt betraktas som industrier i tillbakagång, utgår särskilt stöd till vissa områden som anses ha strategisk betydelse för det europeiska näringslivets långsiktiga utveckling, bl.a. telekommunikationer, informationsteknologi, flygindustri och havsteknisk industri. Den fran-

ska regeringens kapitaltillskott till omstruktureringen av Air France i mitten av 1990-talet utgör exempel på en annan typ av insats, i det här fallet företagspecifika. Här har stora delar av den övriga näringen agerat kraftfullt för att få insatsen bannlyst, och helst framtvunga en återbetalning av medlen. Detta motstånd har vunnit rättsligt stöd, även om kommissionen i nuläget synes avvärja en återbetalning.

Merparten av det statliga stödet till näringslivet i EU utgår från de nationella regeringarna. En del av detta stöd är av horisontell karaktär, och medges i princip för att motverka marknadens brister i förhållande till samhälleliga mål. En hel del nationella insatser fortsätter emellertid att vara sektors- eller företagspecifika, och det är ofta svårt att urskilja vad som är vad. Det omfattande regionala stödet på nationell nivå anses allmänt utgöra ett kryphål för regeringar och andra offentliga aktörer att fortsätta förmedla skattepengar till utvalda näringsidkare. Inom ramen för den gemensamma industripolitiken har insatser gjorts för att försöka skärpa disciplinen, bl.a. genom att kräva starkare bevisföring i fråga om marknadssnedvridande förhållanden, samt insatser som kan skapa större öppenhet kring det regionala stödet och få det baserat på objektiva kriterier. Ansträngningarna har emellertid hittills rönt begränsad framgång. Nedan beaktas närmare det nationella stödets utveckling under det senaste decenniet.

Den nationella industripolitiken

Än viktigare än de gemensamma insatserna i EU är hur den nationella industripolitiken utvecklas. Som framgått ovan är de två sfärerna inte isolerade från varandra. Den gemensamma industripolitiken utövar numera ett betydande inflytande också på de nationella insatserna. Innan vi närmare studerar denna inverkan, och även samverkan mellan politiken i de olika europeiska länderna, är det emellertid väsentligt att beakta hur den nationella industripolitiken faktiskt utvecklats i EU.

Det finns inte utrymme att här göra någon heltäckande genomgång i detta avseende. Det kan dock noteras att de principiella hörnpelarna för den nationella industri- eller näringspolitiken förskjutits i en riktning som väl speglar den gemensamma industripolitiken. Danmark, Finland, Tyskland, Grekland, Irland, Italien, Spanien, Sverige, Schweiz, och Storbritannien rapporterar explicit om en övergång från en tidigare subventionsbaserad industripolitik, ofta daterad till slutet av 1970- och början av 1980-talet, till ett brett anslag för stärkta näringspolitiska villkor i allmänhet, s.k. "framework conditions". Nyckelfaktorer i den nya politiken tenderar att vara: minskade och förenklade regleringar för näringslivet (i synnerhet för mindre och medelstora företag),

förenklad och mindre snedvridande beskattning av arbete och företagande, bättre förutsättningar för utbildning, innovationer och teknologispredning, privatisering av statliga företag och/eller åtgärder som minskar de konkurrens-hämmande effekterna av statligt ägande, ökad flexibilitet i arbetsmarknadens funktionssätt, en förstärkt konkurrenspolitik, en omstöpning av industristödet bort från företags- och branschspecifika insatser; samt åtgärder som förenklar investeringar av utländska företag. Belgien och Portugal skiljer sig från de övriga EU-länderna genom att hänskjuta ansvaret för industripolitiken till den regionala nivån respektive betona betydelsen av sektoriella insatser parallellt med de horisontella.

I vad mån kan då motsvarande förändringar faktiskt observeras i stödpolitiken? Det finns anledning att se närmare på utvecklingen av stödet till industrin, vilken fortsätter vara mottagare för de flesta företags- och branschspecifika programmen. Tidigare analyser har redovisat att statsstödet till industrin faktiskt ökade i EU-länderna under den första halvan av 1990-talet, och man har även hävdad att det försköts från horisontella mot selektiva insatser. Sådana studier har baserats på offentlig EU-statistik, ur vilken det dock är svårt att mäta och karaktärisera olika former av stöd. En mer detaljerad analys är nu möjlig tack vare en unik databas vid OECD vilken blivit offentlig först under 1998. Denna mäter nettokostnaden för staten och återger industristödets sammansättning i större detalj. En analys är möjlig av förändringar över tiden fram till mitten av 1990-talet, med viss variation i uppdateringen mellan de enskilda länderna. I motsats till EU-statistiken omfattas även de "nya" EU-länderna Sverige, Finland och Österrike. Storleken av det stöd till industrin som rapporteras motsvarar ca 60 procent av det belopp som anges i EU-statistiken.

En analys av materialet visar att EU-ländernas stöd till industrin under 1990-talets första år låg på en i stort sett oförändrad nivå. Denna nivå motsvarar en ökning på ungefär 25 procent jämfört med de tidigare åren i slutet av 1980-talet. Tabell 1 visar stödets totala storlek under åren 1989 t.o.m. 1993, vilket är det sista året för vilket databasen innehåller uppgifter för samtliga länder. För att möjliggöra jämförbarhet över tiden ingår de "nya" medlemsländerna i beräkningen för EU under hela perioden (gäller för samtliga tabeller).

Som framgår av Tabell 2 svarade emellertid Tyskland, vilket konfronterades med svåra omställningsproblem efter landets återförening, för den helt dominerande ökningen av industristödet under dessa år. Av de länder för vilka data föreligger visar Tabell 3 att bara Tyskland uppvisade en markant ökning av stödintensiteten, dvs. i statsstödet andel av tillverkningsindustrins bidrag till BNP. (Den här beräknade stödintensiteten är i regel lägre än vad som erhålls på basis av EU-statistiken, främst beroende på att beloppet avser statens nettokostnad istället för bruttobeloppet.) Smärre öknings föreligger även för Frankrike, Finland och Österrike. Det bör dock noteras att den första halvan av 1990-talet karaktäriserades av en uttalad lågkonjunktur, med högre efterfrågan på statliga stödinsatser för att främja näringslivets utveckling. Å andra

sidan ökade lågkonjunkturen också pressen på EU-länderna att hålla nere de statliga utgifterna. Detta accentuerades i och med konvergenskriterierna beslutade i Maastricht inför bildandet av EMU. En markant nedgång i stödintensiteten noteras 1994 till 1996 i de länder för vilka statistik finns tillgänglig, vilket innefattar bl.a. Frankrike, Finland och Sverige. I Storbritannien permanentades stödintensiteten på en låg nivå redan från 1993.

Tabell 1: Statligt stöd till tillverkningsindustrin i EU-länderna*, 1989–1993, miljarder ECU.

1989	1990	1991	1992	1993
22,4	27,6	27,4	29,2	26,9

* Dessa data inkluderar inte Grekland och Luxemburg
Källa: Industrial Support Database, OECD, juli 1998

Tabell 2: Statligt stöd till tillverkningsindustrin i några EU-länder, 1989–1993, % andel av EU totalt*.

Länder	1989	1990	1991	1992	1993
Frankrike	10,4	10,3	8,8	10,2	7,1
Tyskland	20,9	24,3	26,4	30,4	47,9
Italien	25,5	22,9	23,0	20,5	18,4
Storbritannien	11,3	14,4	12,3	9,7	5,5
Spanien	9,9	8,9	7,9	7,3	4,4

* Dessa data inkluderar inte Grekland och Luxemburg
Källa: Industrial Support Database, OECD, juli 1998

Vad gäller förändringar i stödets inriktning visar Tabell 4 på en oklar bild. Det sektoriella stödet har minskat i förhållande till det horisontella, men förskjutningen är blygsam. Samtidigt har det regionala stödet ökat i omfattning och, som tidigare noterats, här förekommer omfattande bransch- och företagsspecifika insatser. I fråga om formerna för stöd har reducerad beskattning gått tillbaka, från ca 16 procent 1989/90 till drygt 13 procent 1993, samtidigt som rena gåvor ökat (från under 30 till över 40 procent av totalen). Detta ger föga belägg för en utveckling mot mer marknadsinriktade, horisontella stöd. Å andra sidan är dessa förändringar i hög grad hänförliga till Tyskland. Skattesubventionernas andel minskade från 42 procent 1989 till 15 procent av det totala indus-

Thomas Anderssson

tristödet i Tyskland 1993, vilket speglar att det fanns få alternativ till användning av gävtödet i moderniseringen av den forna kommunistiska delen. Den extrema ökningen i kategorin "övrigt" förklaras på samma sätt av exceptionella krisinsatser i främst Tyskland – en enskild insats på 2,96 miljarder ECU ökade krishjälpens andel från nära noll under tidigare år till 23 procent av det totala tyska stödet till industrin 1993, enligt OECD-statistik. I Storbritannien ökade däremot skattereduktionernas andel av det totala stödet, även om den föll tillbaka något i mitten av 1990-talet. Faktum är att studier på landnivå ger indikationer om att nedgången i det totala stödet vid den tiden speglar en omläggning bort från kostsamma sektors- och företagspecifika subventioner. För det regionala stödet finns tecken på en ökad andel horisontella insatser främjande innovationer, miljöinsatser, bättre exportmöjligheter, etc.

Tabell 3: Stödintensitet* i tillverkningsindustrin, EU-länderna, 1989–1996

Land	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Österrike	1,4	1,8	2,0	2,1	2,5	–	–	–
Belgien	2,6	2,4	2,1	1,7	1,8	–	–	–
Danmark	0,7	0,8	0,8	2,4	1,2	1,3	1,3	–
Finland	2,3	2,0	5,3	5,4	2,9	2,7	1,8	2,3
Frankrike	1,6	1,2	1,4	1,4	1,7	1,3	0,8	–
Tyskland	1,2	1,2	1,2	1,3	2,4	–	–	–
Italien	2,5	2,0	2,1	1,9	2,1	–	–	–
Nederländerna	1,5	1,6	0,9	0,6	0,6	–	–	–
Portugal	7,3	1,0	2,3	1,1	1,8	–	–	–
Spanien	2,2	0,5	0,5	0,4	0,6	–	–	–
Sverige	1,4	1,0	1,4	1,5	1,2	0,5	0,5	–
Storbritannien	1,3	1,6	1,5	1,2	0,7	0,6	0,7	0,7

Uppgifter saknas för Grekland, Luxemburg och Irland

*Statligt stöd till tillverkningsindustrin beräknat som procentuell andel av industrins bidrag till BNP

– = ej tillämpning

Källa: Industrial Support Database, OECD, juli 1998

Tabell 4: Fördelning av det statliga stödet till tillverkningsindustrin, i enlighet med mål för politiken, Eu-länderna, 1989–1993, % andel av EU totalt*

Typ av mål	1989	1990	1991	1992	1993
Horisontellt	52,5	55,4	48,7	50,6	46,4
Sektorieellt	15,6	15,0	16,3	13,2	7,7
Regionalt	24,3	27,3	33,0	34,0	33,2
Övrigt	7,6	2,3	2,0	2,2	12,7

* Dessa data inkluderar inte Grekland och Luxemburg
Källa: Industrial Support Database, OECD, juli 1998

De speciella omständigheterna kring Tysklands återförening förklarar sålunda åtskilligt av hur det totala stödets omfattning och karaktär utvecklats i EU. Även om statistiken ännu är bristfällig finns indikationer på en betydande nedgång i stödet i mitten av 1990-talet. Denna kan ha orsakats av att skärpt budgetdisciplin då begränsade utrymmet för subventioner, men kan också bero på att en förändrad syn på offentligt stöd började omsättas i praktisk handling.

Det är svårt att dra generella slutsatser på basis av hur industristödet utvecklades under de diskuterade åren. Frånvaron av entydiga förändringar i det nationella industristödet storlek såväl som sammansättning talar emellertid för att näringspolitiken i praktiken inte förskjutits lika radikalt mot horisontellt marknadsinriktade insatser som den gjort i retoriken. Den gemensamma industripolitiken synes mer tydligt ha inriktats mot sådana insatser, och i viss mån ha styrts av strävan att också vrida de nationella insatserna åt det hållet.

Ett integrerat Europa i kunskapssamhället

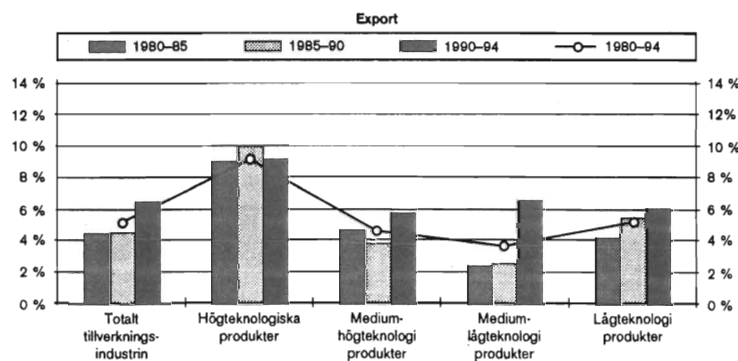
Som diskuterats ovan får de enskilda medlemsländerna föga tillgång till stabiliseringspolitiska instrument inom EMU. Kommer behovet att avskärma sig från obehagliga effekter och attrahera resurser att resultera i mer subventioner och interventionistisk politik eller blir utvecklingen präglad av minskade och mer marknadsinriktade stöd, mer avreglering och större öppenhet? Av avgörande betydelse för denna bedömning är vilka grundläggande krafter som förväntas dominera den ekonomiska och politiska utvecklingen inom de enskilda länderna såväl som gemenskapen i sin helhet. För att bättre urskilja detta diskuteras här några av de centrala strukturella frågorna i ett integrerat Europa.

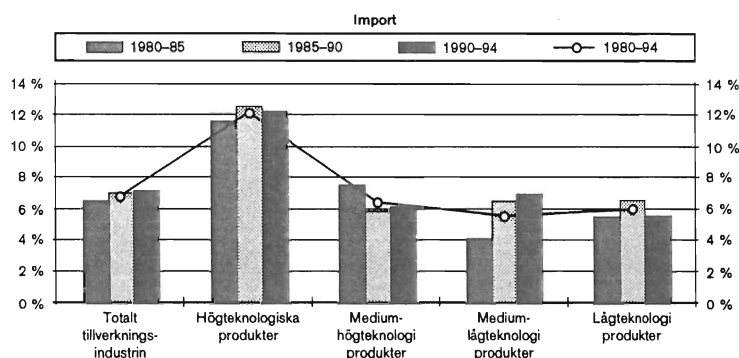
Efter hand som rörligheten ökar framstår olika länder som mer närliggande

alternativ för investeringar och lokalisering av näringsverksamhet. Snarare än huruvida de totala investeringsströmmarna går in i eller ut ur ett enskilt land handlar det alltmer om hur företagens strukturer omformas över landgränserna, och vilka verksamheter som med fördel kan utvecklas i ett visst land snarare än på annat håll. Som framgår av ovanstående genomgång av industripolitikens fokus, inte minst inriktningen för konkurrenskraftspolitiken, ägnas nu i Europa liksom på många andra håll särskild uppmärksamhet åt förutsättningarna att vidmakthålla eller attrahera strategiskt viktig kunskapsintensiv eller kunskapsgenererande verksamhet.

Vad industrin beträffar har de företag och branscher som är teknologi- eller kunskapsintensiva under det senaste decenniet vuxit betydligt snabbare än övriga verksamheter inom hela OECD-området. Figur 1 illustrerar tillväxttakterna i internationell handel för branschkatgorier med olika teknologi-intensitet. Näringsar som baseras på naturresurser eller låga arbetskostnader möter ofta vikande efterfrågan och priser. För lång tid framöver föreligger ett stort tillflöde av billig arbetskraft i u-länder och tidigare centralplanerade ekonomier i Östeuropa, vilka gradvis länkas till de marknadsbaserade ekonomierna genom internationell handel och investeringar. Vidare har spridningen av, och förmågan att tillgodogöra sig, ny teknologi blivit allt mer väsentlig inom områden vilka traditionellt betraktas som mindre kunskapsintensiva. Detta gäller framförallt för den snabbt expanderande tjänstesektorn, vilken idag svarar för ca 70 procent av såväl förädlingsvärdet som sysselsättningen inom OECD. Tillsammans begränsar dessa trender utrymmet för inkomstbringande verksamhet för den som specialiserar sig på att konkurrera medelst låga löner och standardiserad produktion.

Figur 1: Tillväxt i export- och importvolym, industriprodukter i OECD-länderna, procent per delperiod, 1980–1994





Nya studier visar att uppköp av ny teknologi, som ingår i utrustning av skilda slag, generellt har större betydelse för produktivitetens utvecklingen än egen forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU). I många fall är det dock fråga om ett samspel. Det har t.ex. observerats att egen FoU gynnar företags förmåga att tillgodogöra sig extern teknologi och kunskap. För svenska företag har högre FoU-intensitet befunnits öka den internationella räckvidden i upptagningen av extern teknologi.

FoU-verksamhet tenderar idag att bli alltmer komplicerad och kostsam. De insatser som erfordras är ofta behäftade med skalekonomier och förutsätter samverkans effekter med andra verksamheter. Skärpt konkurrens tillsammans med ökade tekniska möjligheter fordrar närmare kontakt mellan kunder och producenter, och mellan olika funktioner inom företaget, från forskning och produktutformning till marknadsföring och service efter försäljning. Kontinuerligt utbyte av sådant slag, liksom t.ex. tillgången på kompetent arbetskraft, förblir beroende av geografisk närhet. Detta skulle kunna leda till att kunskapsgenererande och kunskapsbaserad verksamhet koncentreras till ett begränsat antal platser, nära de stora marknaderna på bekostnad av "periferin" och mindre ekonomier i allmänhet.

De allmänna trenderna i internationaliseringen av FoU är i linje med en sådan utveckling. Företag baserade i mindre ekonomier genomför på det hela taget en snabbare internationalisering av sin FoU-verksamhet än vad som är fallet i större ekonomier. Företag i Belgien och Nederländerna har t.ex. internationaliserat FoU till över 50 procent. I Finland är nivån ungefär 35 procent och i Sverige 25 procent, vilket för svenskt vidkommande utgör en fördubbling över ett drygt decennium. För företag baserade i USA och Tyskland ligger siffran under 10 procent, och i Japan betydligt lägre än så. Bland de mindre länderna är det enbart Sverige, Schweiz, Nederländerna och i viss mån Finland som har en hög FoU-intensitet i produktionen. I övrigt är FoU koncentrerat till de större ekonomierna. De fem största OECD-länderna svarar för ungefär 85 procent av all FoU, vilket är klart mer än deras andel av BNP.

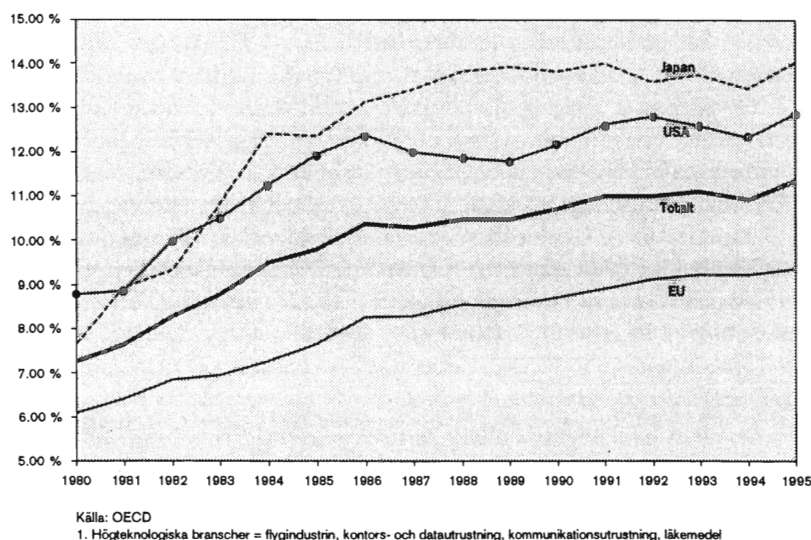
Studier av svenskbaserade företag under perioden 1986 till 1994 visar att

strävan efter reducerade kostnader för överföring av teknologi och kunskap till producerande enheter i andra länder utgjort ett viktigt skäl för omlokalisering av FoU. Detta talar för att den kraftiga expansionen av utländsk produktion, huvudsakligen till större marknader, gradvis leder till omlokalisering även av kunskapsgenererande verksamhet. Internationaliseringen av FoU har också varit särskilt uttalad inom kunskapsintensiv produktion, vilket antyder att trenden kan intensifieras med fortsatt teknisk utveckling. I viktiga avseenden saknar dessa resultat dock allmän tillämplighet på mindre ekonomier. För finska företag har inget samband observerats mellan internationalisering och i vilken utsträckning verksamhet är högteknologisk. Även om USA attraherar en oproportionerligt stor andel av FoU finns inga systematiska bevis för att en större inhemsk ekonomi över lag skulle öka ett lands attraktionskraft för FoU. Flera mindre länder, inklusive Sverige, Schweiz, Finland och Singapore, har i vart fall hittills kunnat fortsätta attrahera högteknologisk produktion såväl som forskning inom olika områden.

Det ligger därför nära till hands att den svaga utvecklingen av kunskapsbaserad produktion som noterades i Sverige under 1980-talet och första hälften av 1990-talet, och det åtföljande mönstret i lokaliseringen av FoU, formades av den specifika ekonomiska utvecklingen i Sverige då genomgick snarare än speglade en ökande generell nackdel för mindre ekonomier i kunskapsgenererande verksamhet. Faktorer som spelar in när lokaliseringen av FoU beslutas innefattar av allt att döma: kostnaderna för att ha personal med spetskompetens verksam och boende på platsen; vilka utbildningsmöjligheter som erbjuds; närheten till annan kunskapsintensiv verksamhet i form av kvalificerade myndigheter såväl som andra företag vilka kan svara för hård konkurrens eller utgöra krävande kunder; samt i vad mån den ekonomiska politiken främjar planering och långsiktiga investeringar.

Som noterats ovan har kraftgången i Västeuropa över lag förknippats med problem att hävda sig inom teknisk utveckling. Figur 2 visar att högteknologiska branscher i EU svarar för en mindre och mer långsamt växande andel av industrins totala förädlingsvärde jämfört med Japan och USA. Å andra sidan kan EU knappast sägas släpa efter vad gäller produktivitetens utvecklingen. Mätt i förädlingsvärde per anställd ligger USA visserligen i täten men har under de senaste decennierna fått se en minskad marginal till de flesta länderna i Västeuropa. Om produktiviteten mäts per arbetad timme ligger Frankrike idag rent av före USA. Inom redan etablerad verksamhet hävdar sig EU på det hela taget väl vad gäller investeringar, innovationer och produktivitetens utveckling. Jämfört med USA, och tills nyligen även Japan, erfar Europa emellertid problem i utvecklingen av nya företag, branscher och produkter, bristande finansiering och risktagande i samband med kommersialisering av ny teknologi, samt begränsad spridning av teknologi och strukturomvandling över de europeiska landgränserna. Stora geografiska skillnader kvarstår inom EU. Följden av dessa förhållanden blir en uppdämd ekonomisk expansion.

Figur 2: Högteknologiska branschers¹ andel av det totala förädlingsvärdet i tillverkningsindustrin, procent 1980–1995.



Denna situation sammanhänger även med i trög anpassning på arbetsmarknaderna. Medan effektiviteten stigit inom existerande verksamhet, och den sysselsatta arbetskraften blivit mer produktiv, har stora grupper stått vid sidan om. Ett överutbud av mindre erfaren eller utbildad arbetskraft i förhållande till förekomsten av de jobb den efterfrågar har permanentats parallellt med en "överefterfrågan" på erfaren och utbildad arbetskraft. Vad "erfaren" och "utbildad" innebär förändras samtidigt snabbare än tidigare. Ungdomar och formellt lågutbildade erfar en särskilt svår situation på de europeiska arbetsmarknaderna, men också många personer som tidigare varit väl etablerade och med formellt sett hög utbildning har upplevt vikande jobbmöjligheter. Med accelererande teknisk utveckling har kraven på flexibilitet, vidareutbildning eller omläring – lärande för livet – vuxit radikalt.

Europas ekonomiska problem är följaktligen förknippade med bristande förmåga till omställning. De avregleringar som ägt rum främst inom ramen för den europeiska integrationen har förbättrat situationen under senare år. Vidare har anpassningsbarheten ökat genom att företag omorganiserat mot att köpa snarare än internt ansvara för funktioner som ligger utanför deras kärnområde, löneförhandlingar tenderat bli mer decentraliserade, utrymmet för korttidskontrakt för anställda ökat samt arbetstidens längd blivit mer flexibel. Slutligen har viss ökning i arbetskraftens rörlighet mellan olika länder kunnat observeras, inte minst för utbildad arbetskraft. På det hela taget förblir dock arbetskraftens rörlighet påfallande låg inom EU jämfört med USA. En rad institu-

tioner och regleringar i de flesta europeiska länderna fortsätter också att gynna existerande verksamhet och arbetskraft på bekostnad av möjligheterna till nyinträde. Några europeiska länder har genomfört särskilt omfattande åtgärder för att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden – främst Nederländerna, Storbritannien, Irland och Danmark – vilket av allt att döma varit väsentligt för den markanta nedgång i arbetslösheten de kunnat redovisa. Förutom Storbritannien uppvisar dessa länder till synes minskade sociala spänningar.

En annan faktor av central betydelse är att individer och företag möter konsekventa och trovärdiga spelregler. Konkurrenskraft i den kunskapsbaserade ekonomin kräver en kombination av omställningskraft och förmåga att investera långsiktigt i ny kunskap och teknik. Politik som är inkonsekvent, saknar trovärdighet eller – än värre – är omöjlig att förutse, motverkar långsiktig planering och undergräver förutsättningarna för investeringar, livslångt lärande, etc. Det bör betonas att förutsägbarhet inte är detsamma som avsaknad av förändring. Planering underlättas av att förändringar i den förda politiken kan förstås och ter sig rimliga i ljuset av deras konsekvenser. Förändringar som genomförs för politikens egen skull, kanske för att tillgodose de intressegrupper som är mest välorganiserade för ögonblicket, och som inte kan förstås i ett samhällsekonomiskt sammanhang, minskar möjligheterna till planering och motverkar investeringar.

De flesta länder skulle behöva en stärkt samordning mellan olika politikområden, departement och myndigheter. Bredare medverkan i den politiska beslutsprocessen av företrädare för relevanta privata och andra synsätt är också påkallad. Samverkan av dessa slag kan vara nödvändig för erforderlig insikt i politikens verkliga konsekvenser samtidigt som den kan hjälpa till att identifiera och åtgärda kritiska svagheter eller flaskhalsar i ekonomin. Även om många ständigt söker förbättra samordningen synes främst Finland, Nederländerna, Storbritannien och i viss mån Danmark ha kunnat göra mer systematiska framsteg i riktning mot en mer konsekvent och trovärdig strukturpolitik. Erfarenheterna hittills pekar på att en övergång från en "område-för-område-ansats" tenderar att kräva en stark samordning från högsta politiska nivå, och att den kanske kan förverkligas först då en akut ekonomisk situation fäster uppmärksamheten på kostnaderna av att avstå från reformering av beslutsprocesserna.

Om politikens framtida inriktning i EU

Det skulle vara paradoxalt om Europas länder i framtiden ignorerade dessa utvecklingstrender och lärdomar, och tog steg tillbaka mot en politik som skyddar existerande verksamhet snarare än underlättar strukturomvandling och expansion in på nya domäner. En politik som ska bidra till bättre förut-

sättningar för utnyttjande och spridning av teknologi måste i första hand underlätta framväxten av nya företag, produkter och marknader.

Som nämnts kan det vara svårt att göra en riktig gränsdragning mellan olika stödformer. Horisontella åtgärder motiveras av marknadsmisslyckanden, men allteftersom den tekniska utvecklingen blivit mer komplex har det uppmärksamats att marknadernas funktionssätt är nära förknippad med institutionella förhållanden. Förutsättningarna för höjd konkurrenskraft inom kunskapsintensiv verksamhet påverkas av systemspecifika processer, vilket bl.a. speglas i geografins betydelse. Utformningen av infrastruktur och institutioner som effektivt understödjer innovationer, teknologispredning och lärande kräver hänsyn till ekonomins struktur, inklusive branschammansättningen och förekomsten av specifika teknologier. De politiska åtgärder som därmed påkallas kan vid första anblicken se sig mer riktade än vad som uppfattas som förenligt med en horisontell ansats. Det i sammanhanget centrala är emellertid huruvida den grundläggande principen förblivit korrigerad för marknadens misslyckanden – inte ambitionen att överta dess funktioner. Att utmaningarna blir mer specifika gör det i själva verket kritiskt för regeringar att behålla en hälsosam respekt för sina begränsningar, inte minst vad gäller informationshantering och avsaknaden av träffsäkerhet i många politiska åtgärder.

Avsaknaden av stabiliseringspolitiska instrument skapar särskilda svårigheter i det framtida EMU. Med stora olikheter i branschammansättning, strukturer, och teknologier kommer medlemsländerna att drabbas asymmetriskt av många utifrån kommande chocker, vilket ställer krav på anpassningsförmåga om bestående effekter ska kunna undvikas. Den här situationen ökar ytterligare behovet av flexibilitet och rörlighet. Lösningen på Europas problem står inte att finna i mer inlåsnings av resurser inom givna områden. Strävan att uppnå det för gemenskapen bästa utfallet kan dock överskuggas av motsatta intressen mellan de olika delarna.

Hur påverkas det enskilda landets handlingsutrymme av de åtgärder som vidtas av andra länder med vilket det konkurrerar om rörliga investeringar och andra produktionsfaktorer? Betydelsen av sådan påverkan uppmärksammades under 1980-talet främst i samband med beskattning av internationella investeringar. Genom att olika länder ömsesidigt påverkas av varandras politik är olika utfall tänkbara. En möjlighet är att alla, eller i vart fall många, länder finner det önskvärt att hålla ett högt skattetryck. Alternativt kan mer eller mindre alla länder drivas mot låga skatter, eftersom kostnaderna av en hög skattesats stiger för det enskilda landet ju lägre skatter som tas ut på annat håll. Det senare utfallet blir troligare ju svårare länder har att enas om bindande överenskommelser. I ett samhälle där staten axlat ett huvudansvar för utbildning, infrastruktur för transport, sjukvård, sociala skyddsnet och andra centrala funktioner, kan en urholkning av skatterna inte enbart skapa omställningsproblem, utan indirekt skada centrala funktioner i samhällsekonomin. Det kan ligga i länders gemensamma intresse att upprätta internationella regler eller annat

samarbete för att förhindra långtgående skattekonkurrens. Problemet är att detta också kan användas i syfte att motverka "välmotiverad" reduktion av skatter och regleringar. Som nämnts ovan har man hittills inte haft någon framgång i ansträngningarna att harmonisera skatter mellan medlemsländerna i EU, även om man i OECD under 1998 har kunnat enas om vissa definitioner på osund skattekonkurrens och början till åtgärder mot "skatteparadis".

Möjligheten för länder att tillgripa subventioner i syfte att locka till sig investeringar tillför ytterligare aspekter. I EMU kan sådana åtgärder, eventuellt i form av diverse industripolitiska satsningar, framstå som en bland få vägar att undvika bita i det sura äpplet av företagsnedläggning och omställning i konfrontation med ogynnsamma konkurrensbetingelser. Från företagets utgångspunkt motiveras etablering eller expansion av verksamhet i ett land emellertid sällan av kortsiktiga överväganden, utan av vad som kan förväntas råda på sikt. Om man beaktar samverkan mellan olika länder och företag över tiden, bl.a. baserat på det i sådana sammanhang vanliga antagandet att aktörers utfästelser tillmäts betydelse endast i den mån de är trovärdiga, finner man i princip att investeringsmönstret blir opåverkat av konkurrensen mellan potentiella värdländer. Förekommande subventioner minskar värdländernas vinster av att attrahera investeringar, men utfallet blir att företagen fortfarande investerar i de länder vilka erbjuder de bästa förutsättningarna. I varje ögonblick avstår varje land från att erbjuda mer än vad det kan vinna på att attrahera eller behålla en investering. Ju mer lika de potentiella värdländerna är som investeringsalternativ, desto mer pressas de av konkurrensen mellan dem att erbjuda subventioner.

Vi har redan noterat att de enskilda länderna i EU är och förblir olika i viktiga avseenden. Vissa skillnader minskar eller försvinner med globalisering och ökade krav på konkurrenskraft. Förutom skatteområdet gäller detta t.ex. för kostsamma industristöd vilka utsätts för mer kritisk granskning. Egenheter som avviker från omvärldens framstår emellertid på andra områden som attraktiva. Sådana olikheter kan mycket väl bestå, och även stärkas, under konkurrensstrycket i en gemensam europeisk marknad. Särskilda färdigheter hos arbetskraften drar till sig verksamhet som kan nyttja dem, och möjliggör fortsatt utveckling av den speciella förmågan. Samtidigt finns det ingen entydig formel för hur stora insatser som "bör" göras i undervisning, sjukvård, miljöskydd, trygghet i arbetslagstiftningen, energi, vägar och telekommunikationer, brottsförebyggande åtgärder, och så vidare. "Goda" förhållanden uppskattas av människor och företag, och underlättar attraktion av rörligt kapital och produktion. Insikter i ekonomins möjligheter, inom det egna landet relativt andra länder, liksom om politikens förhållande till marknaden, underlättar en bedömning av vad som är "gott". Det är väsentligt att gemenskapen avstår från harmonisering där det inte är önskvärt, så att länderna kan fortsätta konkurrera i utformningen av "goda" förhållanden. Endast då kan man genom "experiment" lära vad som är förenligt med ekonomisk tillväxt och välstånd, såväl vad som inte är det.

Vilken tillämplighet har detta då i en krissituation där länder pressas att på något sätt försöka parera nedgångar i konkurrenskraft inom ett framtida EMU? Svaret är att det bör vara av hög relevans. Protektionistiska åtgärder och traditionella stödinsatser kan i bästa fall ge tillfälligt andrum, men driver upp de samhällsekonomiska kostnaderna av en krissituation och undergräver grunden för investeringar och attraktion av rörliga resurser i det långa loppet. Avsaknaden av möjligheten till valutakorrigerings liksom annan traditionell stabiliseringspolitik bör odelat fästa uppmärksamheten på behovet av åtgärder som stärker löne- och prisanpassning, flexibilitet i kombination med kompetensutveckling samt strukturomvandling.

En fortsättning på den turbulens som präglade världsekonomin under 1997 och 1998 kan ytterligare öka vikten av hög förmåga till anpassning och strukturomvandling för de enskilda länderna inom EMU. Chockerna under senare tid har till en stor del varit symmetriska, dvs. slagit mer eller mindre lika vad gäller börsvärden och finansiella påfrestningar i de enskilda länderna, och här hjälper EMU till att skapa stabilitet. Icke desto mindre måste man räkna med att också turbulenta makroekonomiska förhållanden ger skilda återverkningar inom olika marknader och sektorer, vilket kontinuerligt förändrar konkurrensförhållandena mellan medlemsländerna i EMU. Huruvida turbulensen kommit för att stanna är i sig en komplicerad fråga som går utanför den här studiens räckvidd. Liberalisering och avskaffande av valutakontroller parallellt med en teknisk och institutionell utveckling som medger kraftigt ökad reaktionsförmåga och möjlighet till spekulation har uppenbarligen skapat en för tillfället extremt instabil situation på de internationella finansmarknaderna. Att valutakontrollerna avskaffats i länder som ännu inte hunnit få ordning på sina inhemska ekonomier, bl.a. saknas i många fall ansvarsfulla spelregler och krav på erforderlig öppenhet för bankväsendet, är en central faktor i den oreda vi observerat under 1998. Det ligger nära till hands att lärdomarna från denna utveckling, för enskilda länder såväl som investerare och internationella institutioner, kommer att bereda vägen för spelregler som medger större stabilitet i framtiden. Oavsett vilken utgången blir i det avseendet kvarstår behovet av ökad anpassningsförmåga och möjligheter till strukturomvandling inom EMU. Samtidigt kommer den globala utvecklingen att påverka hela Europas utsikter till tillväxt och förbättrade levnadsbetingelser, och utöva ett väsentligt inflytande på de allmänna attityderna till internationellt ekonomiskt utbyte.

Till saken hör att subventioner inte kan förstås enbart som resultatet av samhällsekonomiska överväganden. Åtgärder som är dyrbara för ekonomin i stort efterfrågas och understöds likväl av välorganiserade intressegrupper. Det har t.ex. visats att förekomsten av antidumping-åtgärder i EU:s externa politik är särskilt förekommande på områden där de minoritetsintressen som vinner på dem är förhållandevis väl organiserade. Utrymmet för särskilda intressen att göra sig gällande beror till stor del på de politiska beslutsprocesserna, men även den breda allmänhetens attityder och reaktioner spelar en väsentlig roll. Det är

”allmänheten” i egenskap av skattebetalare och konsumenter som i slutändan får betala notan.

Inslag i den gemensamma industripolitiken såsom ”benchmarking” är väsentliga för förbättrad information om vad som fungerar och vad som inte fungerar i fråga om att stödja ökad konkurrenskraft, tillväxt och välbefinnande. Det kan förväntas att regeringar med förhållandevis interventionistisk politik är avogt inställda till ökad öppenhet. Här föreligger ett slags spelsituation inte bara mellan länder, utan också inom länder mellan de som kan tjäna på subventioner eller protektionism, och övriga intressegrupper representerande samhällsnyttan. Om regeringar kan tillskansa sig politiska fördelar genom att underhålla åtgärder vilka försämrar förutsättningarna för ekonomins konkurrenskraft finns föga anledning att belysa och sprida nyheten om detta. Ju större öppenhet om effekterna på konkurrenskraften och vad som gynnar ett väl fungerande näringsliv, desto mindre blir lockelsen att engageras i sådan politik.

Allmänhetens attityder är emellertid inte enbart en fråga om spridning av information och om politikens beslutsprocesser. Med eller utan EMU leder globaliseringen, den tekniska utvecklingen och snabbare strukturomvandling till höga omställningskostnader och oro bland enskilda människor. Vinnare och förlorare är inte desamma. Många människor observerar att inkomstklifftorna blir större, i Sverige såväl som i andra länder, och upplever att jobb och inkomster är mindre trygga idag än vad de en gång var. Missnöje bland breda grupper skapar en grogrund för protektionism i den ena eller andra formen. Långt ifrån alla låter sig övertygas av argument som att ”de flesta i slutändan får det bättre”. En långsiktigt stabil politik i en kunskapsbaserad, globaliserad ekonomi gör bäst i att understödja en bred spridning av vinsterna. Det är särskilt angeläget att möjligheterna till utbildning omfattar hela samhället och att arbetslösheten kan minskas. Som synes från de senaste årens erfarenheter i flera europeiska länder har bättre fungerande arbetsmarknader och minskad arbetslöshet i regel kunnat åtföljas av minskade sociala spänningar. Staten bär också ett unikt ansvar för acceptabla sociala skyddsnet, men riktningen pekar mot sänkta skatter och en minskning av statens utgifter. Snarare än att bygga välfärdssamhället huvudsakligen på en fördelning av skattemedel som blir allt svårare att upprätthålla bör regeringarna verka mer aktivt för framväxten av fungerande privata försäkringssystem inklusive starkare incitament för individer att själva ta långsiktigt ansvar för upp- och nergångsperioder i livet. Den svenska debatten om s.k. medborgarkonton är viktig i det sammanhanget.

Allt detta pekar också på minskat utrymme för vidlyftiga stödinsatser från statens sida i syfte att förhindra omstrukturering i ekonomin. För att hålla eller stärka kursen bort från gamla tiders industripolitik måste politikerna likväl, med eller utan EMU, verka för en gynnsam kombination av fördjupade insikter hos allmänheten om politikens möjligheter och effekter samt en konsekvent horisontell ansats för näringspolitik i vid mening. Gemenskapsnivån har en viktig uppgift i att söka underlätta denna process i medlemsländerna.

Att möta de verkliga behoven

I EU har man under 1990-talet fått en allt starkare efterfrågan på en politik som kan ta itu med kvardröjande allvarliga strukturproblem och mer effektivt verka för ett gott näringslivsklimat över lag, stärkt konkurrenskraft och ekonomisk expansion. Utmaningarna gäller inte minst bättre spridning av nya teknologier och gynnsammare betingelser för utveckling av nya företag, produkter och marknader, liksom förverkligandet av arbetsmarknader som medger ökad anpassningsförmåga inklusive mekanismer för kontinuerligt lärande. Principerna för den gemensamma industri- eller näringspolitiken har svängt mot en generell ansats, dvs. att söka åtgärda eller kompensera för marknadens misslyckanden och skapa mer konsekventa, tillförlitliga spelregler och institutioner. Stöd som inriktas mot enskilda näringslivssektorer eller snäva FoU-områden har däremot blivit mindre förekommande. Samtidigt återstår mycket att göra, inte minst i de enskilda medlemsländerna, för att förverkliga en gedigen sådan ansats.

Med EMU minskas radikalt de enskilda ländernas utrymme för stabiliseringspolitik. Frågan är om detta kommer att återuppväcka den gamla tidens industripolitik som ett medel för länderna att skärma sig från behovet av smärtsam strukturomvandling. Erfarenheterna av sådan politik är övervägande negativ och det råder föga tvivel om Europas behov av att stärka sin omställningskraft. Konkurrensen mellan de enskilda länderna pressar skatterna, ökar trycket på minskade statliga utgifter och ändrar inte på något avgörande sätt de samhällsekonomiska kostnaderna av en politik baserad på subventioner till specifika branscher och företag. Framväxten av en global, kunskapsbaserad ekonomi åtföljs emellertid på många håll av växande inkomstklyftor och ökad oro bland allmänheten, vilket skapar en grogrund för protektionism och interventionistisk politik. Det är väsentligt att strukturpolitikens utformning i EU/EMU kan präglas av utrymme för skilda ansatser såväl som kritisk granskning och utvärdering samt mer vitt spridd information om deras samhällsekonomiska effekter. En långsiktigt stabil politik värnar också den sociala stabiliteten och möjligheter till utbildning och arbete för alla.

Källor och litteratur

Traditionellt har "industripolitik" haft karaktären av livsuppehållare för hotade industrier medelst subventioner och andra skyddsåtgärder. I Sverige har termen industripolitik övergetts till förmån för näringspolitik för att markera en mer generell ansats. Den brittiska termen *industry*, liksom franskans *l'industrie*, avser dock inte industri i snäv mening, utan innefattar snarare näringslivet i sin

helhet. Detsamma gäller motsvarande termer på spanska och flera andra av medlemsländernas språk. I utformningen av en generell näringspolitik finns det därför mindre skäl inom det engelska eller franska språkområdet, jämfört med det svenska, att överge termen "industripolitik". Av relevanta EU-dokument i sammanhanget är följande särskilt väsentliga: Bangemann-rapporten, *Industrial policy in an open and competitive environment* (Kom (90) 556 slutlig), EG-kommissionens resolution från 21 november 1994, "On the strengthening of the competitiveness of Community industry", samt "An Industrial Competitiveness Policy for the European Union" i *Bulletin of the European Union*, Supplement 3, 1994. Se även "Directive 83/189/EEC – A Commentary", (EG-kommissionen, Bryssel, 1998) för en översiktlig diskussion om det maskineri som instiftats för vidmakthållande av den inre marknaden på regleringssidan.

I "EMU – den nationella industripolitikens återkomst?", *Europaperspektiv. Årsbok 1998*, U. Bernitz, S. Gustavsson och L. Oxelheim, red. (Nerenius & Santérus Förlag, 1998) observerade P. Braunerhjelm och G. Fors i en studie av EU-data att statsstödet till industrin ökade i EU-länderna under den första halvan av 1990-talet. De drog även slutsatsen att det försköts från horisontella mot selektiva insatser och att det finns risk för en mer negativ utveckling i EMU. En studie av statsstödet utveckling under 1990-talet baserad på mer detaljerad OECD-statistik, vilken även utgör underlag för tabellerna 1 till 4 i denna artikel, presenteras i *Spotlight on Public Support to Industry* (Paris: OECD, 1998). Den bästa översikt jag sett av utvecklingen i Sverige bort från företags- och sektorsspecifikt stöd sedan 1970-talet är "Företags- och Branschspecifikt stöd till industrin – bokslut över en epok" av S.-I. Ericsson i *Aktuellt om Näringspolitik och Ekonomi*, nr 4, 1994. "Att skapa drivkrafter för tillväxt och förnyelse – näringspolitiska strategier i omvärlden", av S.-I. Ericsson i *Aktuellt om Näringspolitik och Ekonomi*, nr. 1, 1996 samt *Policies for Industrial Development and Competitiveness* (Paris: OECD, 1997) ger lättlästa överblickar av hur industripolitiken förändrats under 1990-talet i en rad länder.

I *Protectionism* hävdar J. Bhagwati (London: MIT-Press, 1988) att de krafter som verkar för öppenhet gradvis får övertaget i länders politik gentemot omvärlden. Angående risken för interventionism och återinförande av valutakontroller finns en intressant diskussion i L. Oxelheim, red., *The Global Race for Foreign Direct Investment* (Heidelberg: Springer-Verlag, 1993). Se T. Andersson, *Multinational Investment in Developing Countries* (London: Routledge, 1991) för frågeställningar kring konkurrens mellan länder om investeringar och dess påverkan på politiken och investeringsmönstret. K. Andersson, "EMU och våra framtida skatter", *Europaperspektiv*, op.cit. diskuterar skattekonkurrensen i EMU. I konjunkturrådets rapport 1998, *Företagaren i välfärdssambandet*, understryker L. Bergman m.fl. (SNS-Konjunkturrapport, 1997) vikten av konkurrens i formuleringen av strukturpolitik inom EMU.

Litteraturen om strukturproblemen i EU-länderna är kolossalt omfattande,

och det finns ingen möjlighet att här nämna mer än några axplock. Av intresse från svensk utgångspunkt är bl.a. "Lindbeck-rapporten", *Nya Villkor för Ekonomi och Politik* (SOU 1993:16), Andersson m.fl., *Den Långa Vägen* (Stockholm: IUI, 1993) samt J. Myhrman, *Hur Sverige blev rikt* (Stockholm: SNS Förlag, 1994). I *Implementing the OECD Jobs Study, Lessons from member countries' experience* (Paris: OECD, 1997) återfinns den senaste systematiska inventeringen av hur strukturella faktorer påverkar arbetslösheten i olika länder. För rapporter om nya utmaningar för strukturpolitiken till följd av teknisk utveckling, se framför allt EG-kommissionens *Greenbok on Innovation* (Bryssel, 1995). Exempel på andra referenser inom området är G. Eliasson, "Competence Blocs and Industrial Policy in the Knowledge-Based Economy", *STI-Review*, 1998 och *The ISE Policy Statement* av C. Edquist m.fl. (Linköping, 1998). Den ovan refererade analysen av FoU-verksamhetens internationalisering återfinns i T. Andersson "Internationalization of Research and Development and implications for a Small Economy", *Economics of Innovation and New Technology*, 1998. I *Technology, Productivity and Job Creation – Best Policy Practices* (Paris: OECD, 1998) kartläggs vad regeringar samt EG-kommissionen gör bra respektive dåligt på enskilda områden med inverkan på den tekniska utvecklingen såväl som i samordningen av politiken.

EU som förhandlingssystem

av Ole Elgström & Christer Jönsson

Det finns i princip tre olika former för kollektivt beslutsfattande. Man kan förlita sig på ett röstningsförfarande, varvid enkel eller kvalificerad majoritet fäller avgörandet. Domslut innebär å andra sidan att en juridisk instans fattar auktoritativa beslut som binder andra aktörer eller löser deras inbördes tvister. Förhandlingar slutligen är det alternativ där man överlåter åt parterna själva att utan hjälp utifrån lösa frågor och tvister på ett sätt som alla kan godtaga. I allmänhet finns det inslag av förhandlingar också inför en omröstning eller i ett domstolsförfarande. I EU:s fall ligger dock tonvikten på förhandlingar. Även om det finns inslag av majoritetsbeslut i ministerrådet och även om EG-domstolens utslag är av stor vikt i integrationsprocessen, förblir förhandlingar den dominerande beslutsformen inom EU.

I en ofta återopad bok hävdar Helen Wallace, att en hel del av litteraturen kring den politiska processen i EU är missvisande i så måtto att den anger förhandlingsperspektivet som en av flera alternativa analysmodeller. ”Den analytiska frågan är vad som karakteriserar förhandlingsprocessen”, menar hon, ”inte huruvida den existerar”. Flera andra statsvetare delar hennes bedömning. ”Förhandlingsmaraton”, ”permanent förhandlingsinstitut” och ”flerskiktat förhandlingssystem” är exempel på uttryck som använts för att karakterisera EU. Varför är då förhandlingar ett så framträdande inslag i EU? Och vad karakteriserar förhandlingsprocessen inom EU? Efter att ha försökt besvara dessa grundläggande frågor skall vi i återstoden av artikeln beskriva den rika variationen av förhandlingar som förs inom EU:s ram och uppmärksamma olika problem kring förhandlingsprocesserna.

Förhandlingar i EU – orsaker och karakteristik

I anglosaxisk litteratur används ofta det svåröversättliga uttrycket *multi-level governance* för att beteckna den komplexa politiska beslutsprocessen i EU. ”Flernivåstyrning” är den ganska klumpiga och blodfattiga svenska term man skulle kunna konstruera som ungefärlig motsvarighet. Man skall då komma

ihåg att det engelska begreppet är ägnat att vidga vårt synfält till att även innefatta "governance without government" – styrning utan suverän auktoritet. "Governance" används som ett samlingsbegrepp för det totala mönstret av aktiviteter på flera olika nivåer som syftar till kontroll och styrning. EU omspannar aktiviteter samt engagerar och påverkar människor på flera olika nivåer – från lokal, regional och statlig till överstatlig. Flera olika typer av aktörer deltar på olika sätt i det politiska spelet i EU – såväl offentliga som privata, såväl nationella som transnationella och såväl politiska som ekonomiska. "Flernivåstyrning" i ett så komplext och dynamiskt politiskt system som EU kräver förhandlingar på olika plan.

Förhandlingar är den naturliga formen för kollektiva beslut, när deltagarna i beslutsprocessen inte är över- och underordnade varandra i en hierarki utan är ömsesidigt beroende, samtidigt som de har såväl gemensamma som motstridiga intressen. Därför blir t.ex. förhandlingar den dominerande beslutsformen i mellanstatliga sammanhang. Problematiken med att fatta kollektiva beslut mellan suveräna stater som är "sig selv nok" återkommer i EU-sammanhang. Men det är bara en del av bilden. Den Europeiska Unionen är en unik hybrid av nationell och internationell politik. Den är mindre hierarkisk och mera tillgänglig för politiska entreprenörer än de flesta nationella system samt mindre statscentrerad och mera öppen för transnationella intressen än internationell politik i övrigt. Mångfalden aktörer i EU:s beslutsprocess utgör på en och samma gång en viktig orsak till den rika förekomsten av förhandlingar och en av dessa förhandlingars främsta karakteristika. Det finns emellertid flera andra särdrag i EU-förhandlingar, som är värda att uppmärksamma.

För det första har förhandlingsprocesserna i EU påfallande ofta *informella* inslag; de försiggår inte enbart inom ramen för de formella EU-organen och den rika floran av kommittéer, arbetsgrupper och expertgrupper i Bryssel utan kan också bedrivas i inofficiella nätverk och tillfälliga konstellationer. Att de flesta förhandlingarna förs bortom offentlighetens ljus har enligt alla erfarenheter en positiv effekt på resultatet. Parterna kan agera mera flexibelt och mindre prestigefyllt än under full insyn. Som en hög tjänsteman i Bryssel uttryckt det: "Om man skulle hålla sig till de formella procedurerna, skulle det ta tio år varje gång". Svårigheterna för utomstående iakttagare att följa förhandlingarna utgör å andra sidan ett demokratiskt problem.

En andra skillnad gäller *förhandlingsparterna*. De flesta andra internationella förhandlingar förs mellan nationella delegationer, som är utsedda att följa ärendet från början till slut. I EU-sammanhang är det ovanligt att någon enskild aktör finns representerad i förhandlingarnas alla olika faser. I stället rör sig förhandlingarna mellan olika nivåer och fora, där olika uppsättningar aktörer går in i och ut ur processen. Kommissionen är det organ, som vanligtvis är representerat i flertalet förhandlingsfaser. Detta kan ge vissa fördelar gentemot andra förhandlingsparter i form av bättre överblick och kontinuitet.

Ett annat utmärkande drag för EU-förhandlingar är att de är *kontinuerliga*.

Det är svårt att urskilja en klar början och ett entydigt slut på förhandlingsprocesserna, som snarast griper in i varandra. Utfallet av en förhandlingsprocess skapar helt enkelt en ny förhandlingssituation, och parterna är i fortlöpande kontakt med varandra. Enligt en populär teori ökar möjligheterna för internationellt samarbete, ju längre "framtidens skugga" är. Om förhandlingsparterna vet att deras relation inte är temporär utan långvarig, blir frestelsen att göra ensidiga vinster på de andras bekostnad mindre än om förhandlingarna rör en avgränsad fråga vid en bestämd tidpunkt. I EU pågår ständigt ett otal förhandlingar i olika frågor, som tenderar att gripa in i varandra och som vanligtvis ger upphov till fortsatta förhandlingar. Parterna vet att de kommer att ha med varandra att göra under överskådlig framtid (det finns ingen utträdesklausul i Romfördraget, EU:s grundlag), vilket enligt teorin om "framtidens skugga" skulle skapa ett samarbetsklimat. Så är det nog också enligt de flesta iakttagare. Även om det inte finns enighet kring politikens mål och lösningar i enskilda sakfrågor, är man i alla fall överens om att samarbete ger ömsesidiga vinster. Därför kan förhandlingsmaskineriet mala på – trots stora och stundtals bittra motsättningar.

Utöver att vara kontinuerliga kan EU-förhandlingarnas också sägas vara *institutionaliserade*. Att förhandlingarna är institutionaliserade innebär, att de omgärdas av normer och regler och att det finns mönster som består över tid. Så är t.ex. minoritetsskydd en norm i EU-sammanhang, vilken bl.a. återspeglas i voteringsreglerna i ministerrådet. De är konstruerade så, att en koalition av EU:s stormakter inte kan rösta ner de små medlemsstaterna. Förhandlingarna präglas också ofta av den informella principen om *juste retour*, dvs. att alla skall få ut någonting ur förhandlingarna, att vinsterna inte skall vara ensidiga utan någorlunda rättvist fördelade mellan medlemsstaterna.

EU:s formella beslutsregler kan också påverka förhandlingsprocessen på ett annat sätt. Det faktum att flera beslut kan fattas genom majoritetsröstning snarare än enhällighet skiljer EU från de flesta andra internationella organisationer. Det innebär, att alternativet till en förhandlingslösning inte nödvändigtvis är status quo utan ett majoritetsbeslut. Detta kan utnyttjas i taktiskt syfte, och förväntningarna kring en eventuell votering kan påverka förhandlingarna. För stater och grupper av stater som riskerar att hamna i minoritet ger det starka incitament att förhandla energiskt för att modifiera majoritetsförslaget, eftersom det är bättre att gå med på ett något mindre oacceptabelt förslag än att bli nedröstad i slutändan. Att envist motsätta sig majoritetens förslag är en bra taktik endast om enhällighet gäller som slutlig beslutsregel. Sätillvida kan EU:s röstningsregler bidra till samarbetsviljan och minska riskerna för strandade förhandlingar. Om principen om *juste retour* återspeglar majoritetens ängslan för att vara i minoritet nästa gång, spelar hotet om majoritetsbeslut på minoritetens ängslan för att bli överkörd. Sålunda fördelas förhandlingsmakt mellan "starka" och "svaga" stater.

Sammanfattningsvis kan särdragen i EU-förhandlingar förväntas medföra

(a) att flera typer av aktörer kan delta i förhandlingarna än vad som är brukligt i såväl nationella som internationella sammanhang, (b) att samarbetslösningar blir vanligare än i andra internationella förhandlingar och (c) att staternas relativa makt blir mindre utslagsgivande än i andra förhandlingar.

EU som förhandlingsarena

Förhandlingar inom EU:s ram uppvisar stor variation. Som ansvariga för kurser i förhandlingsteori för svenska statstjänstemän med EU-ansvar har vi genomgående mött skilda reaktioner på varje forskningsrön och hypotes vi presenterat. "Just så är det inom EU", instämmer en del av deltagarna, medan andra hävdar att det alls inte förhåller sig så. Det går uppenbart inte att dra alla EU-förhandlingar över en kam. Däremot finns det anledning att fundera över huruvida det finns mönster i variationen. Hänger t.ex. förhandlingsprocessens karaktär samman med vilken sakfråga som behandlas, på vilken administrativ nivå förhandlingarna bedrivs eller vem som fungerar som ordförande för förhandlingarna? Snarare än att ge några uttömmande svar på den typen av frågor, som speglar utbredda uppfattningar bland praktiker, skall vi i det följande peka på ett antal distinktioner som belyser spännvidden och viktiga skiljelinjer bland EU-förhandlingar.

En första uppenbar distinktion är den mellan EU som intern förhandlingsarena och EU som extern förhandlingsaktör. Å ena sidan pågår ständiga förhandlingar mellan EU:s medlemsstater och andra intressenter om gemenskapens politik i olika sakfrågor; å andra sidan deltar EU som förhandlingspart i olika bilaterala och multilaterala förhandlingar. Vi kommer att beröra båda och börjar med den interna förhandlingsarenan.

En tvistefråga bland statsvetare som studerar EU gäller staternas roll i förhandlingsspelet. En grupp forskare hävdar, att medlemsstaternas regeringar är de dominerande förhandlingsparterna och att EU därvidlag inte skiljer sig markant från andra internationella förhandlingar. Det är enligt detta synsätt medlemsstaternas nationella intressen och relativa makt som avgör hur förhandlingsuppställningarna kommer att se ut. Framför allt handlar det om att finna den minsta gemensamma nämnaren de stora staterna emellan. Forskarna inom denna skola upprepar gärna Alan Milwards tes om att den europeiska integrationen snarare stärkt än försvagat staternas ställning, såtillvida att den gjort det möjligt för dem att tillsammans genomföra reformer som de var för sig inte klarat av. Medlemsstaternas regeringar anses således ofta utnyttja de framförhandlade överenskommelserna inom EU:s ram för att påverka opinionen och försvaga den politiska oppositionen på hemmaplan.

Mot detta synsätt står en forskningsinriktning som i stället betonar för-

handlingsprocessens informalitet och öppenhet. Forskarna inom denna tradition lägger tonvikt vid mångfalden aktörer snarare än staternas dominans. Industriföreträdare, experter och olika frivilligorganisationer (vanligen benämnda NGO:s, non-governmental organizations) har i det här perspektivet stora möjligheter att påverka förhandlingarna genom att ingå koalitioner med medlemsstaternas regeringsföreträdare och bilda informella nätverk av likasinnade. Likaså finns det utrymme för överstatligt ledarskap från kommissionens och Europaparlamentets sida. Förhandlingsutfallen reflekterar i det här perspektivet inte enbart stormakternas minsta gemensamma nämnare; genom olika former av kohandel och paketlösningar kan det gemensamma intresset ”upptraderas”.

Även om de officiella besluten tas i ministerrådet, föregås de enligt många iakttagare av förhandlingsprocesser i informella grupperingar, där man kan utbyta information, pröva olika uppslag, förebygga friktion och överbrygga motsättningar. Sådana nätverk knyter samman de olika nivåer som ärenden behandlas på – lokalt, regionalt, nationellt, övernationellt – och samlar sakkunniga inom olika politikområden. Kommissionen befinner sig i en position, där de kan nå – och nås av – de flesta andra aktörer av relevans för det politiska spelet i EU. Den kontrollerar tidtabellen, avgör vilka intressen som skall representeras och kan styra koalitionsbildningen mellan olika aktörer. Därför tenderar nätverk att byggas upp kring kommissionen, vars representanter också deltar i förhandlingsprocessernas alla faser och därigenom får en central position. Kommissionen är också känd för att ofta arbeta efter en nätverksstrategi, dvs. att aktivt uppmuntra informella kontakter inom olika sektorer samt stödja och bygga koalitioner med organisationer av olika slag. Dessa organisationer kan bli instrument för ”omvänd lobbying”, såtillvida att de ger stöd åt kommissionens politik genom att påverka regeringar, branschorganisationer och andra aktörer på nationell nivå.

Andrew Moravcsik är en inflytelserik företrädare för det förra, statscentrerade perspektivet, som han gett etiketten ”intergovernmental institutionalism”. Han har bl.a. studerat förhandlingarna som ledde till enhetsakten 1986 och dragit slutsatsen, att de i huvudsak handlade om en uppgörelse mellan Tyskland, Frankrike och Storbritannien. Dessa började från oförenliga utgångspunkter, och att en överenskommelse överhuvud taget kom till stånd berodde enligt Moravcsik på inrikespolitiska förändringar i de tre länderna. Den minsta gemensamma nämnaren var en positiv inställning till att skapa en inre marknad. Detta blev också huvudresultatet av förhandlingarna, medan andra reformförslag – där de tre var oense – sköts på framtiden. Utökandet av strukturfonderna skall ses som kompensation till de mindre staterna för att säkra deras bifall till uppgörelsen, som också innefattade införandet av majoritetsbeslut i ministerrådet i frågor som gäller den inre marknaden.

Andra forskare i samma tradition hävdar, att EU i grunden bygger på tysk-fransk hegemoni; utan överenskommelser mellan Tyskland och Frankrike kan

inget åstadkommas. En del ser dessutom Tyskland som den starkare parten, som oftast får sin vilja igenom. De mindre medlemsstaterna reduceras i detta perspektiv till medlare mellan stormakterna. En annan iakttagelse, som också hör hemma i det statscentrerade synsättet, gäller ordförandeskapets roll. Den stat, som under ett halvår fungerar som EU:s ordförande, anses ha stora möjligheter att påverka förhandlingarna i olika frågor. Dels kan man driva egna frågor, dels har man förutsättningar att ikläda sig rollen som medlare. "Bikten" är en teknik, som utvecklats inom EU och som innebär att ordföranden kallar in de olika medlemsländernas representanter var för sig för enskilda och förtroliga samtal om hur långt man är beredd att gå i fråga om eftergifter.

Den andra skolan, som betonar EU-förhandlingarnas informalitet, utgår från iakttagelsen att EU utgör ett veritabelt växthus för informella nätverk. Bryssel är ett eldorado för lobbyister, som företräder allt från industriintressen till regioner och kommuner, och kommissionen uppmuntrar informella kontakter genom den uppsjö av expertgrupper och kommittéer man knyter till sig. Det är i denna informella, svåröverskådliga och något kaotiska miljö som de väsentliga förhandlingarna bedrivs enligt företrädarna för detta perspektiv. Visserligen deltar medlemsstaternas representanter i dessa förhandlingar, men det är inte självklart att de är de mest centrala och tongivande parterna.

Formella eller informella förhandlingar?

Vilket synsätt beskriver då verkligheten bäst? Det bästa svaret är nog, att de beskriver olika delar av samma verklighet. Det är med andra ord inte fråga om antingen-eller utan både-och. Den formella mellanstatliga ramen är en förutsättning för den informella förhandlingsmiljön, och de informella förhandlingarna i olika nätverk utgör ett viktigt och nödvändigt komplement till överläggningarna mellan medlemsstaterna. EU:s formella och informella sida är, som Keith Middlemas uttryckt det, som ying och yang – de kompletterar varandra.

Svaret "både-och" bör kompletteras med det i samhällsvetenskapliga sammanhang vanliga "det beror på". Inslagen av formella mellanstatliga förhandlingar och förhandlingar i nätverk med bredare deltagande varierar beroende på omständigheterna. Den första distinktion man då vanligtvis gör är den mellan förhandlingar som leder fram till de stora, epokgörande besluten – såsom skapandet av den inre marknaden och valutaunionen eller upptagandet av nya medlemsstater – och vardagsförhandlingarna i alla de olika mera tekniska, byråkratiska frågor som finns på EU:s dagordning. Den förra typen av förhandlingar ("history-making" i anglosaxisk terminologi) domineras och kontrolleras av medlemsstaternas regeringar, medan den senare typen oftast har en mera informell karaktär och innefattar nätverksbyggande mellan olika typer av aktörer.

Återigen bör man påminna om att det inte rör sig om antingen-eller. Även i epokgörande förhandlingar kan informella nätverk spela en viktig roll. David Cameron har t.ex. visat, att man inte kan förstå förhandlingarna som ledde fram till beslutet att införa en valutaunion (EMU) om man inte tar med transnationella koalitioner i bilden. Medlemsländernas riksbankschefer lyckades exempelvis enas om flera aspekter av valutaunionen, inte sällan i opposition mot de egna regeringarna. Beslutet i Maastricht 1992 låg närmre riksbankernas preferenser än t.ex. Delors', Genschers och Mitterands.

En annan distinktion, som föreslagits för att reda ut variationen mellan formella och informella förhandlingar, har att göra med sakfrågornas karaktär. Ju mer "europeiserad" en sakfråga är, desto vanligare är det att förhandlingarna får en informell karaktär. Graden av "europeisering" skall då ses som ett mått på hur långt integrationen gått inom respektive sektor. Frågor som varit länge på EU:s dagordning, där kommissionen har initiativrätt och där de slutliga besluten kan tas med kvalificerad majoritet kan betraktas som "europeiserade" i denna mening. Det gäller framför allt de som ryms inom den första pelaren, som utgör arvet från EEC, Kol- och stålunionen och Euratom. De täta kontakterna över nations- och organisationsgränser i denna typ av frågor lägger grunden för informella nätverk med förtroendefulla relationer mellan nyckel-individer. I frågor inom den andra och tredje pelaren, som gäller gemensam utrikespolitik respektive samarbete i polisiära och andra "inrikespolitiska" frågor, tenderar däremot regeringarna att bli huvudaktörer.

Ytterligare en distinktion som kan bidra till att förstå variationen i EU:s förhandlingar gäller beslutsprocessens stadier. Ju tidigare i beslutsgången en fråga befinner sig, desto större är sannolikheten att förhandlingarna förs i informella former. Det är i de tidiga stadierna som kommissionen söker råd och expertis från en vid krets organisationer och individer. Bland de många Bryssel-baserade intresseorganisationerna är det en etablerad sanning, att det gäller att vara ute så tidigt som möjligt, om man vill påverka en fråga – allra helst innan ens kommissionen hunnit taga något initiativ. I takt med att en fråga närmar sig ett avgörande i ministerrådet blir förhandlingsprocessen i ökande grad formell och statscentrerad; de informella nätverkens betydelse reduceras.

Förhandlandet upphör emellertid inte i och med att ministerrådet har fattat ett beslut. Genomförandet av beslutet blir i EU-sammanhang vanligen en förhandlingsfråga. Dels upprättas efter rådsbeslut ofta en kommitté, som skall kontrollera beslutets genomförande, utfärda tillämpningsföreskrifter och utvärdera beslutet. Ledamöterna är i regel tjänstemän från medlemsländerna men kan i en del fall även företräda företag eller intresseorganisationer. Här fortsätter förhandlingarna under kommissionens ordförandeskap i syfte att få en likartad tillämpning i alla medlemsländer.

Dels blir i slutändan varje enskild medlemsstats efterlevnad en slags förhandlingsfråga. Ovilliga stater försöker tänja på gränserna för vad som skall räknas som efterlevnad och testar kommissionens och andra medlemsstaters

tolerans. Kommissionen, som har till uppgift att övervaka genomförandet av direktiv, försöker med övertalning och hot om dragande inför EG-domstolen att föra in tredskande stater i fällan. Båda parter försöker undvika konfrontation; ingendera önskar ett domstolsförfarande. Kommissionen kan agera i fyra steg: först informerar man informellt medlemsstaten om påstådda försummelser; nästa steg består av ett formellt brev till regeringen; därefter kan man avge en "reasoned opinion" med juridisk argumentering; slutligen kan man överläta ärendet till EG-domstolen. Speciellt i de första stegen lämnas dörren öppen för förhandlingar mellan kommissionen och medlemslandets regering. Den typen av förhandlingar har institutionaliserats i s.k. "paketmöten", där kommissionen ungefär vartannat år överlägger med varje medlemsstat om ärenden som gäller genomförande av direktiv. Dessa möten anses ha bidragit till att de flesta tvistefrågor av detta slag får en pragmatisk lösning och att ytterligare få fall förs till EG-domstolen.

Sammanfattningsvis kan man skönja vissa mönster i variationen vad gäller förhandlingsprocesserna inom EU. Samtidigt är det uppenbart, att det är svårt att uttala sig med stor säkerhet – det går alltid att peka på undantag. De angivna distinktionerna och deras förmodade effekt på förhandlingarnas formella eller informella karaktär får ses som tendenser snarare än otvetydiga utsagor, som hypoteser i behov av ytterligare empirisk prövning snarare än etablerade sanningar.

Innan vi går över till att diskutera den externa dimensionen av förhandlingar – EU som förhandlingsaktör gentemot andra parter – skall vi kort beröra en ofta uppmärksammas problematik i EU-förhandlingar. Det gäller kulturens roll som förenande eller skiljande faktor. Frågan är huruvida förhandlingarna underlättas av någon gemensam "EU-kultur" eller försvåras av mötet mellan skilda nationella kulturer.

Gemensam förhandlingskultur eller ständiga kulturkrockar?

Kultur är ett ofta använt begrepp inom samhällsvetenskaperna, som inte har någon exakt eller allmänt erkänd definition trots att det figurerar centralt i många olika sammanhang. I mycket vid bemärkelse kan kultur ses som de band, som förenar eller skiljer människor i olika slags grupper. Kultur handlar om bestående tanke- och handlingsmönster, som är inlärd hos en grupp människor – antingen det gäller nationer, organisationer eller åldersgrupper. Har det då inom EU bildats en egen förhandlingskultur? Vårt resonemang hittills antyder, att deltagarna i det politiska spelet i EU har lärt sig, att det är förhandlingar på olika nivåer som gäller och att dessa förhandlingar styrs av vissa normer och oskrivna regler. Den konsensus-kultur som präglar arbetsgrupper och kommittéer är en del i denna tradition. Vidare karakteriseras EU-kulturen av informalitet och nätverksbyggande – men samtidigt av en stark legalistisk

inställning. Referenser sker ständigt till paragrafer i EU:s grundlagar och till prejudikat från EG-domstolen.

Det som komplicerar EU-samarbetet är att det samtidigt kräver en förening av olika nationella kulturer. Deltagarna i förhandlingarna har olika sätt att se på saker och ting beroende på i vilket medlemsland de växt upp och socialiserats. I denna kulturella prägling ingår också uppfattningar om andra europeiska länder, vilka ofta har karaktären av nationella stereotyper, dvs. starkt förenkla, schablonmässiga uppfattningar om andra nationaliteter. Även om få idag tror på någon inneboende "nationalkaraktär", bär vi alla medvetet eller omedvetet på ett bagage av nationella stereotyper och fördomar. I EU-sammanhang berättas t.ex. ibland följande historia: Himlen är ett ställe, där engelsmän är receptionister, tyskar är administratörer, fransmän kockar och italiener står för underhållningen. Helvetet är ett ställe, där fransmän är receptionister, italienerna administratörer, engelsmän kockar och tyskar står för underhållningen. Om du ler åt historien, är du offer för nationella stereotyper.

En kulturell skiljelinje som ofta uppmärksammas, inte minst av tjänstemän med erfarenhet från EU, är "nord-syd-gapet", olikheterna mellan medelhavskultur och nordeuropeisk kultur, mellan katolsk och lutheransk mentalitet och retorik. Skillnaderna berör förhandlingsbeteende. Finnar och svenskar sägs vara kända för sin relativa tystnad; de anger sina positioner kort och koncist och lyssnar sedan på diskussionen. Deras sydligare kollegor talar oavbrutet, avbryter andra talare och repeterar sina argument till leda. De två kulturerna anses också skilja sig vad gäller synen på sambandet mellan ord och symboler å ena sidan och handling å andra sidan. Ett rött ljus ses t.ex. som ett förbud i Sverige men som en varning i Frankrike och en utmaning i Italien (för att åter lufta nationella stereotyper). Likaledes varierar överensstämmelsen mellan politiska åtaganden och politisk gärning mellan kulturerna. Det hävdas också, att skiljelinjen nord-syd ger upphov till koalitionsmonster. Så tycks ibland vara fallet (även om koalitioner bildas på flera andra grunder), men om detta beror på kultur eller gemensamma intressen i sakfrågor kan diskuteras.

Det är svårbedömt i vilken utsträckning olika nationella kulturer med stereotypa föreställningar om andra nationer påverkar förhandlingar i EU. Frågan är egentligen vilken vikt man skall tillmäta nationella kulturer i förhållande till den gemensamma förhandlingskulturen inom EU. De nationella kulturernas betydelse uppluckras också av förekomsten av professionella och organisatoriska kulturer med delade värderingar och ett gemensamt språk, som kan vara svårt för utomstående att tränga in i. Forskare har även pekat på subkulturer i olika generaldirektorat, som skiljer sig i administrativ stil och öppenhet. Olikheterna kan resultera i samarbetsvårigheter och i motsättningar inom kommissionen.

Den relativa betydelsen av olika kulturer är, som vi samhällsvetare brukar säga, ytterst en empirisk fråga. Hittills har forskningen inte övertygande besvarat denna svåra fråga. Ett alternativt sätt att tackla problematiken är att ställa

Ole Elgström & Christer Jönsson

frågan i vad mån olika nationella eller religiösa kulturer har skilda förutsättningar för att anamma och smälta in i EU:s informella förhandlings- och nätverkskultur. Det påstås t.ex. ofta, att de nordliga medlemsländerna i EU saknar nätverkskultur. Att bygga upp ett nätverk av personliga relationer är relativt oväsentligt i deras politiska liv; om man lägger fram ett bra förslag och goda argument, är det allt man behöver göra för att åstadkomma politiska förändringar. Inte bara för sydeuropeiska politiker utan även exempelvis för irländare intar däremot nätverksbyggande en betydligt centralare plats i deras politiska verksamhet. En irländsk politisk profil med mångårig erfarenhet av EU-arbete har uttryckt det så här: "Irländare tror att saker och ting kan utträttas i korridorer, och i Bryssel finns det en hel massa korridorer".

Detta kan kontrasteras med nubbilden av svenska representanter i EU-förhandlingar: Den typiska svenska tjänstemannen flyger till Bryssel med första morgonflyget för att hinna precis i tid till den utsatta mötestiden. I samband med mötet talar han eller hon med den danske och den brittiske delegaten. Inga försök görs att skapa informell kontakt med tjänstemän från kommissionen (särskilt inte om dessa är t.ex. spanjorer eller greker). Efter det officiella mötet skyndar sig tjänstemannen till kvällsflyget till Stockholm för att kunna vara vid sitt skrivbord nästa morgon. Att övriga parter i förhandlingarna träffas för informella överläggningar över en drink och middag under kvällen och då kanske löser flera problem och knutar kan bli en obehaglig överraskning för den icke närvarande svensken. Detta är givetvis en karikatyr, men den antyder trots allt att den svenska politiska kulturen inte är så lätt att förena med nätverkskulturen inom EU.

Det är också intressant att notera, att briter förefaller hemtama i nätverkskulturen och ofta får centrala positioner i de informella förhandlingarna. Detta kan kanske delvis tillskrivas det engelska språkets status som arbetspråk i överläggningarna, men det hänger nog också samman med det pluralistiska system som på hemmaplan ger stort utrymme för sakfrågebaserade nätverk. Fransmän däremot, som är fostrade i ett mycket mera hierarkiskt förvaltningssystem, har enligt vissa undersökningar svårare att anpassa sig till nätverkskulturen. Paradoxalt nog tycks alltså EU-skeptiska briter ha lättare för EU:s arbetsformer än pådrivande integrationsivrare från Frankrike. Hur som helst följer inte förutsättningarna för och anpassningen till EU:s nätverkskultur något entydigt nord-sydligt mönster.

EU i internationella förhandlingar

Ett förhandlingsperspektiv är fruktbart inte bara när man ska analysera unionens inre beslutsfattande, utan också för att förstå unionens roll på den internationella arenan. EU är idag en av de viktigaste och starkaste deltagarna i många internationella förhandlingar. EU uppvisar samtidigt särdrag som förhandlingsaktör, som skiljer unionen från andra deltagare. Huvudsakligen beror detta på EU:s svärdefinierade aktörsstatus: EU är varken en enhetlig statsaktör eller en traditionell internationell organisation.

EU är en kraftfull men också en ganska besvärlig medspelare i internationella förhandlingar. Den är *kraftfull*, framför allt på grund av sin ekonomiska styrka och betydelse. I globala och regionala förhandlingar som gäller handel, bistånd och finansiella frågor är EU naturligen en central deltagare. EU talar här med en stämma, som då representerar en av världens ekonomiska stormakter. Det ekonomiska inflytandet smittar av sig på politiska sakfrågor. Även i fora som FN och OSSE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) framträder numera EU ibland – men inte alltid – som en enhetlig förhandlingsaktör.

EU är en *besvärlig* medspelare på grund av sin komplexa organisation. Dess förhandlingspositioner är resultat av långvariga interna förhandlingar som lett till ömtåliga kompromisser. Olika medlemsstater prioriterar olika frågor och står för olikartade intressen, och kommissionen kan dessutom företräda en egen linje. Konsekvensen av detta är att EU blir en inflexibel aktör med en utdragen intern beslutsprocess.

Utvecklingen av den Europeiska Unionens interna integrationsprocess har påverkat EU:s förhandlingsroll. Ju starkare och mer integrerad unionen blivit, desto mer intresserade har andra aktörer blivit av att ingå avtal med EU. Detta tar sig naturligtvis sitt mest pregnanta uttryck i medlemskapsförhandlingar, de främsta effekterna av unionens attraktionskraft. Det märks också i form av önskemål om associationsavtal eller handels- och biståndsavtal. Man kan säga att ju mer framgångsrikt EU är, desto viktigare blir dess position i internationella förhandlingar. Framgången väcker intresse men skapar också kostnader i omvärlden. De inkluderade gynnas, medan de exkluderade drabbas än mer. Effekten blir önskemål om avtal som skall reglera relationerna aktörerna emellan.

Den växande attraktionskraften i kombination med EU:s karaktär som kraftfull, komplex och besvärlig medspelare har enligt Christopher Hill resulterat i ett gap mellan förväntningar och förmåga: kraven från omvärlden ökar, men unionens interna förmåga att besvara förväntningarna har inte hunnit med. Många blir besvikna och anklagar EU för bristande ansvarstagande och vilja.

EU som extern förhandlingsaktör

Redan i Romfördraget från 1957 gavs EG rätten att sluta internationella avtal å medlemsstaternas vägnar (art. 210, 211). Detta var ganska naturligt i den gemensamma handelspolitiken (art 113): eftersom man eftersträvade en gemensam marknad med enhetlig yttre tullmur kunde man inte tillåta bilaterala handelsavtal mellan medlemmar och utomstående. Men EG som juridisk person fick också rätt att teckna avtal vad gäller monetära frågor, forskning och utveckling, bistånd samt associationsavtal.

Kommissionens kompetens varierar. I handelsförhandlingar är det kommissionen som sköter förhandlingarna, efter klartecken och förhandlingsdirektiv från ministerrådet. Detta garanterar nödvändig flexibilitet. Kommissionens pragmatism kan ibland ta sig okonventionella uttryck. Under 1980-talet ökade t.ex. handeln mellan EG och Taiwan i en utsträckning som krävde viss reglering. Av hänsyn till relationerna med Folkrepubliken Kina kunde emellertid EG inte ingå några avtal med Taiwan. Kommissionen utnyttjade då en NGO, the Association of European Chambers of Commerce and Industry (Eurochambres) för att få till stånd två bilaterala avtal om beskattning och tullar. Eurochambres fungerade som ett ombud för kommissionen, som tog initiativet till och i praktiken förde förhandlingarna.

I medlemskapsförhandlingar förs själva förhandlingarna formellt av medlemmarna genom ordförandelandet, men kommissionen har förberett förhandlingarna och sköter delar av dem på delegation. Tilläggas kan att kompetensfördelningen inte alltid är tydlig. I de globala handelsförhandlingarna har det t.ex. utkämpats en intensiv intern kamp om kommissionens rättigheter i olika delfrågor. EG-domstolen har givit medlemsstaterna långt större roll när det gäller handel med tjänster än i traditionella varuhandelsfrågor.

I internationella organisationer som både handhar frågor som ligger under medlemmarnas och under EU:s jurisdiktion – områden med "blandad kompetens" i EU-jargongen – kan unionen representeras såväl av ministerrådets ordförandeland som av kommissionen. I internationella miljöförhandlingar t.ex. har EU som organisation allt oftare blivit en erkänd deltagare, om än utan egen rösträtt, vid sidan av medlemsstaterna. Om diskussionen gäller ett ärende som faller under EU:s exklusiva kompetens, talar kommissionens utsände. I ärenden som ligger under medlemmarnas jurisdiktion är det enbart dessa som sköter förhandlingarna. Avser förhandlingarna ett område med blandad kompetens, företräds unionen ibland av ordförandeskapet, ibland av kommissionen. Detta svårgenomträngliga system uppfattas av andra förhandlingsaktörer som förvirrande och kan bidra till att skapa en osäkerhet om EU:s positioner.

Den grad av *aktörskapacitet* – förmågan att agera självständigt och enhetligt – som EU i sig innehar är viktig för att förstå EU:s tyngd i olika typer av förhandlingar. Lika viktigt är det att inse att unionens förhandlingsposition är

resultat av ofta mycket hårda interna överläggningar. Bilden, à la Moravcsik, av beslutsprocesser inom EU som förhandlingar mellan medlemsstaternas regeringar, kan lika väl avse det interna förhandlingsspel som föregår internationella förhandlingar. Lika sant är dock att kommissionen ofta är en oberoende aktör – och att den inom sig kan rymma olika uppfattningar, uttryckta av olika generaldirektorat. Så kan t.ex. miljöintressen ställas mot jordbruksintressen, medan de som kämpar för fri konkurrens intar en tredje ståndpunkt.

EU i olika typer av förhandlingar

Inom ramen för den generella bild som tecknats ovan ryms variationer i vad som utmärker EU:s förhandlingsbeteende. Skillnaderna beror dels på graden av aktörskapacitet, dels på hur maktrelationen mellan EU och dess motaktörer ser ut. Det går att skilja mellan

- I förhandlingar där EU är en bland flera inflytelserika aktörer och där aktörskapaciteten är hög (exempel: handelsförhandlingar inom världshandelsorganisationen WTO);
- II förhandlingar där EU är en bland flera inflytelserika aktörer men där aktörskapaciteten är låg (exempel: EU i forna Jugoslavien);
- III asymmetriska förhandlingar där EU är starkare part och där aktörskapaciteten är hög (exempel: vissa biståndsförhandlingar);
- IV asymmetriska förhandlingar där EU är starkare part men där aktörskapaciteten är låg (exempel: medlemskapsförhandlingar).

Fokus kommer här att ligga på kategorierna I och IV. Eftersom EU som säkerhetspolitisk aktör vore ett ämne för en artikel i sig, lämnas kategori II därhän. De två sista kategorierna skiljer sig framför allt i hur mycket av interna förhandlingar mellan medlemmarna som äger rum i samband med den externa förhandlingen: de förekommer i båda fallen men är långt mer avgörande i kategori IV. Fortsättningsvis belyser vi genom två exempel, handels- och medlemskapsförhandlingar, några centrala drag som karakteriserar EU som förhandlingsaktör.

EU i globala handelsförhandlingar – exempel på flernivåspel

Globala handelsförhandlingar är formellt tummelplatser för alla världens stater, en arketyper för de multilaterala förhandlingar som blivit ett återkommande inslag i den samtida diplomatin. Samtidigt sker många av de vitala avgörandena inom en begränsad krets av aktörer. I Uruguay-rundan, den senaste i raden av handelsförhandlingar, togs de viktigaste besluten i realiteten av USA, Japan

och EU. Ibland deltog även Kanada, ibland några större länder från Tredje Världen som Brasilien och Indien. I jordbruksfrågorna, den slutliga stötestenen innan ett avtal kunde ros i hamn, var slutresultatet en följd av en bilateral kompromiss mellan EU och USA. Här märks tydligt att EU är en ekonomisk supermakt.

Uruguay-rundan var en utdragen process. Flera deadlines överskreds innan den slutgiltiga lösningen nåddes 1993. Varför var det så svårt att nå fram till ett beslut om fortsatt liberalisering av världshandeln, ett resultat som alla borde tjäna på? Naturligtvis finns många svar på denna fråga, men en bidragande faktor var med säkerhet det motstånd som fanns från starka organiserade sårintressen i många stater. *Teorin om flernivåspel* är ett försök att systematiskt analysera förhandlingar under sådana omständigheter. Den belyser kopplingen mellan inrikes- och utrikespolitik, ett fenomen som är av central betydelse för att förstå hur EU fungerar i multilaterala förhandlingar av denna typ.

Teorins utgångspunkt är att förhandlingar sker på flera nivåer samtidigt. Inom Uruguay-rundan fanns den internationella nivån, där de deltagande staterna förde överläggningar och sökte en gemensam lösning. Parallellt fördes på en andra nivå förhandlingar mellan EU:s medlemsstater för att komma fram till gemensamma positioner. Slutligen pågick intensiva förhandlingar inom varje medlemsstat, där varje lands regering testade vilka lösningar som skulle gå att "sälja" till hemmaopinion och intressegrupper. Det är just samspelet mellan de olika nivåerna, och hur dessa parallella förhandlingar influerar varandra, som är teorins kärna.

Det är en gammal insikt att interna förhandlingar är ett oundgängligt inslag i förhandlingar mellan stater. "90 % av min tid går åt för att förankra förhandlingspositioner inom landet", är ett citat från en amerikansk diplomat som visar att praktiker länge förstått att de deltagit i ett flernivåspel. I den inflytelserika artikeln, där synsättet lanserades, påpekade författaren Robert Putnam att ett lands *win-set*, antalet tänkbara lösningar i en internationell förhandling som kan accepteras inom landet, kraftigt påverkar förhandlarnas handlingsutrymme. Om man vill nå en snabb lösning är det av godo om samtliga länder har stora *win-sets*, eftersom dessa måste överlappa för att en kompromiss ska kunna nås. Men ett stort *win-set* kan för ett enskilt land vara av ondo: landet får en svagare förhandlingsposition eftersom medspelarna vet att landets befolkning är redo att acceptera en stor mängd lösningar och långtgående eftergifter. Därför försöker förhandlare ibland att påverka såväl det egna landets *win-set* (öka eller minska det beroende på målet) som andra staters. Att medvetet söka minska sitt lands förhandlingsutrymme kan dock vara farligt: risken ökar då att man inte når någon lösning över huvud taget!

Om vi tar Uruguay-rundan som exempel, påverkades EU:s medlemsstater i hög grad av inrikespolitiska hänsyn. Storbritannien var en ihärdig förespråkare för ökad global liberalisering. Tyskland likaså, men här motverkades frihandelskrafterna av starka jordbrukarintressen. I Frankrike blockerades varje för-

slag till liberalisering av jordbrukspolitiken av böndernas organisationer, som också lyckats få ett brett nationellt stöd trots att relativt få personer arbetar inom lantbruket. Genom sin slogan ”att döda bönderna är att döda Frankrike” gjorde de jordbrukspolitiken till ett nationellt intresse. Massiva demonstrationer i Bryssel under parollen ”GATTastrof” tydliggjorde drastiskt böndernas kamp mot försämringar av den egna situationen (förhandlingarna ägde rum inom GATT – General Agreement on Tariffs and Trade – den globala handelsorganisation som nu ersatts av WTO).

Dessa särintressen gjorde EU till en inflexibel förhandlare. EU:s position i GATT var resultat av en bräcklig kompromiss mellan medlemmarna, som i sin tur var resultat av känsliga inrikespolitiska överväganden. EU:s win-set inom jordbrukssektorn var extremt litet, och eftersom alla frågor inom GATT ansågs hänga ihop ledde detta till att hela Uruguay-rundan gick i stå. Över huvud taget kan välorganiserade, små intressegrupper utöva oproportionerligt inflytande i förhandlingar, särskilt om vinsterna från dessa är diffusa, dvs. inte riktar mot vissa nyckelgrupper i samhället. Det var först efter det att de tyska ledarna svängt, i takt med att de såg hur jordbruksdelen i EU:s budget – som till inte ringa del betalades av Tyskland – svällde, som EU:s positioner mjuknade och en lösning kunde nås. Den tyska omsvängningen berodde också på att andra grupper med större intresse av frihandel, bl.a. industriorganisationer, alltmer blandat sig i leken.

Exemplet visar också att förändringar i EU:s externa förhandlingsposition ofta bara kan nås om de länder – och de grupper inom länderna – som förlorar på detta *kompenstras* genom eftergifter på andra håll. De franska bönderna fick interna löften om fortsatt oförminskat stöd; portugisiska textilintressen tillgodosågs genom ökade subsidier till den hotade industrin.

Jordbruksförhandlingarna visar dessutom hur aktörer inom EU som ville ha en reformering av EU:s egen jordbrukspolitik utnyttjade de krav som ställdes inom ramen för GATT som påtryckningar för att åstadkomma sådan intern förändring. Slutligen illustrerar det faktum att EU:s förhandlare använde det tydliga interna motståndet i jordbruksfrågan som argument för att pressa fram eftergifter från USA hur ett litet win-set kan utnyttjas som påtryckning på den internationella nivån.

EU i medlemskapsförhandlingar – exempel på asymmetriska förhandlingar

I vad som kallas ”den traditionella gemenskapsmetoden” för utvidgning måste det ansökande landet införliva hela den existerande *acquis* (alla EU:s lagar och regler) och själv bära kostnaderna för de anpassningar till regelsystemet som behövs. Samtidigt skall utökningen ske utan genomgripande förändringar av den institutionella strukturen. Förhandlingarna gäller framför allt temporära

undantag och övergångsbestämmelser.

Den ensidighet som metoden ger uttryck för speglar väl medlemskapsförhandlingarnas asymmetriska karaktär. Ansökaren är en "demandeur", en som ber om att få komma in i en existerande, stark organisation. Samtidigt som behovet av att få komma med uppfattas som stort är *alternativen* få eller icke-existerande (om inte fortsatt utanförskap ses som en konkurrenskraftig möjlighet, som i det norska fallet). Från unionens sida uppfattas en utvidgning knappast som oundgänglig; vissa medlemmar kan t.o.m. vara emot en sådan. Antalet sökande överstiger dessutom vad som på kort sikt kan tas emot. Sammantaget har vi en situation av ojämnt beroende, som ger asymmetri även i förhandlingssituationen.

Asymmetriska förhandlingar tenderar att resultera i asymmetriska resultat: den starkare partens bud får lätt karaktären av "take-it-or-leave-it", och den svagare har få trumf på hand att sätta emot. Man kan därför förvänta sig att resultatet av medlemskapsförhandlingar hamnar nära EU:s ursprungliga position.

Antagandet stärks av andra faktorer. Även medlemskapsförhandlingar bär drag av flernivåspel. Innan EU går in i överläggningar med en sökande utmejslas den interna förhandlingspositionen i ett internt spel. Här tenderar varje land att inta en tuff attityd och söka undantag på de punkter där egna intressen står på spel. Denna interna process tar ofta lång tid. En tendens finns att i nästa steg addera de olika medlemmarnas särintressen snarare än att förhandla fram en mer balanserad helhet: varför skall något medlemsland frivilligt försämra sin egen position och göra eftergifter till ansökarländer, som brinner av önskan att få bli med i gemenskapen?

Summa summarum stärker den komplexa beslutsprocessen inom EU teserna att (a) medlemskapsförhandlingar drar ut på tiden, och (b) slutresultatet hamnar nära EU:s utgångsbud.

Finns det då inga faktorer som talar för att ansökarländer kan få igenom delar av sina krav? Både Sveriges och Finlands regeringar var ju ganska nöjda efter sina inträdesförhandlingar. Sverige fick t.ex. igenom ett nytt mål för regionalpolitiken, tillåtelse att under en övergångstid ha strängare miljöregler och undantag för snus och alkoholmonopol (om detta ska ses som bevis på framgångsrika förhandlingar kan diskuteras; det beror delvis på vilka förväntningar man hade).

En anledning till framgång är att förhandlingarna egentligen inte är "mellan oss och dem" utan mellan "de framtida oss". Nuvarande medlemmar måste betänka att ansökarländerna snart kan bli medlemmar precis som de själva, med samma rättigheter (inklusive vetorätten) och skyldigheter. Det rör sig om att reglera ett framtida samboende, där alltför stor tuffhet i förhandlingarna kan lägga grogrund till konflikter när ansökarna väl är medlemmar.

Det kan också vara så att en ansökande stat har anhängare bland befintliga medlemmar. Sverige hade stöd av Tyskland i sina förhandlingar och stöder nu

i sin tur de baltiska staterna i deras strävan efter medlemskap. Det kan vidare hävdas att ett EU-intresse av "lyckade förhandlingar" tenderar att växa fram när dessa väl startat. Att inte kunna nå fram till ett avtal kan ses som ett tecken på misslyckande, inte minst för kommissionen och ordförandelandet och allra mest så i slutskedet av en förhandling. Ibland stärks denna vilja till framgång – där ett nytt avtal tas till intäkt för att EU står fortsatt starkt – av moraliska åtaganden. Det uttalade strävandet efter att stärka den europeiska demokratin var ett kraftfullt incitament till lyckade förhandlingar med Grekland (kommissionen avrådde, väl att märka, från ett grekiskt medlemskap men kördes över av rådet) och Spanien; de finns med i bilden även i utvidgningen österut.

I en pågående förhandling måste aktörerna ta hänsyn till tidigare, parallella och framtida förhandlingar. Tidigare avtal skapar prejudikat. Kommissionen kan t.ex. hävda inför kandidatländerna att "de krav ni ställer är omöjliga – så har vi aldrig gjort förut". Från EU:s biståndspolitik kan vi se hur det tidigt myntade begreppet "partnerskap", som angav ett avtal mellan likaberättigade parter, kom att leva kvar och tjäna som moraliskt och symboliskt hinder mot införande av ensidiga villkor från EU:s sida när den ekonomiska utvecklingen gjorde maktrelationen än mer ojämlig. Den danska statsvetaren Lykke Friis pekar på hur tidigare kompromisser inom EU blivit en svårubbad "dödsvikt" i senare förhandlingar: medlemmarna är ovilliga att på nytt börja röra i vad de en gång kommit fram till efter besvärliga överläggningar.

Att parallella förhandlingar kan influera utvecklingen visas av samspelet mellan EU:s interna förhandlingar om en omstrukturering av jordbrukspolitiken, jordbruksförhandlingar i WTO och östutvidgningen. Utvecklingen inom WTO påverkar unionens interna processer, liksom förhandlingsspelet inom EU influerar unionens position i världshandelsorganisationen. Samtidigt är det svårt att se hur nya medlemmar ska kunna upptas i EU utan att en lösning – innebärande lägre kostnader för jordbruksstöd – först nåtts avseende den gemensamma jordbrukspolitiken. De inledda medlemskapsförhandlingarna sätter därför stark press på EU:s jordbruksförhandlare.

Medlemmarna måste också ha i minnet att ett förhandlingsresultat kan bli en referenspunkt för framtida överenskommelser. Eftergifter som görs i en pågående förhandling kan slå tillbaka i nästa runda av medlemskapsförhandlingar, genom att de nya kandidatländerna använder dessa i sin argumentering. På så sätt kan ett ingånget avtal bli ett golv för senare avtal. Över huvud taget hänger "framtidens skugga", för att använda Robert Axelrods välkända term, över förhandlarna. De måste alltid överväga vilka framtida effekter, även i termer av förhandlingsrykte, ett utspel kan få.

Betydelsen av att ta hänsyn till framtiden i överväganden om förhandlingsstrategier förstärks av att förhandlingarna inom EU är ständigt pågående, och att ett avtal ingalunda betyder att förhandlingarna avslutas. Innebörden av ett avtal kan bli föremål för såväl förhandlingar som juridiska tolkningsprocesser.

Detta illustreras väl av vad som hänt med det av Sverige framförhandlade bevarandet av det statliga monopoliet för import och försäljning av alkohol. Monopolet ifrågasattes genast av köpmannen Ivar Franzén, som tog saken till svensk domstol, vilken i sin tur hänvisade frågan till EG-domstolen för tolkning. I sitt domslut följde EG-domstolen varken sin generaladvokats ståndpunkt att monopoliet måste avskaffas helt eller den svenska regeringens intensiva argumentering för de egna reglerna. Sverige förklarades tvunget att ändra sitt importsystem trots medlemskapsavtalets formuleringar. Men historien tog inte slut med detta: Kommissionen har sagt sig vilja fortsätta att undersöka om statsmonopolet verkligen är i linje med EU:s lagstiftning. På motsvarande sätt kommer säkerligen delar av framtida medlemskapsavtal att bli föremål för omförhandlingar och omtolkningar.

Förhandlingar, demokrati och effektivitet

EU är ett gigantiskt, komplicerat förhandlingssystem. Vi har i detta kapitel försökt visa att det är rimligt att se unionens interna beslutsprocesser som kontinuerliga, ofta informella förhandlingar mellan ett stort antal aktörer och att ett förhandlingsperspektiv också är fruktbart vid analys av unionens externa agerande. Vi har betonat dessa förhandlingsprocessers mångfald: att deras karaktär skiftar beroende på t.ex. sakfråga eller stadium i beslutsprocessen. Men spelar det då någon roll att EU är liktydigt med förhandlingar? Får denna tolkning några konsekvenser för svenska politiska överväganden respektive hur EU-projektet värderas?

Sveriges möjlighet att påverka EU:s beslutsprocesser beror i viss grad på att såväl politiker som tjänstemän når en insikt om att EU är ett förhandlingsmaskineri. Synsättet är nog mindre främmande för politiker, som är vana att agera som förhandlare, än för svenska byråkrater, som i den egna miljön snarare agerar som "objektiva handläggare" än som informella förhandlare. Förhandlingsteorin understryker hur vitalt det är att vara väl förberedd inför förhandlingar och att själv lägga fram väl underbyggda, skriftliga förslag. Förhandlaren måste aktivt bygga upp informella nätverk och lära sig hur man argumenterar med människor från olika kulturer. Han eller hon måste kunna utnyttja det formella regelsystemets möjligheter och begränsningar (inte minst EU-sammanträdanets ädla konst), men också lära sig behärska de informella genvägarna. I EU, som karakteriseras av ständigt pågående förhandlingsprocesser, är det särskilt viktigt att vara med på ett tidigt stadium i processen – men också att förstå att förhandlingarna inte är slut när avtal väl har nåtts.

Vid en värdering av EU som politiskt system kan vi utgå från värdena demokrati och effektivitet, två vanliga måttstockar i vår del av världen. Frågan

blir vad ett förhandlingsperspektiv tillför debatten om EU:s ”demokratiska underskott” och om unionens förmåga att bidra till ökad välfärd.

Den omedelbara slutsatsen av vår tolkning av EU som ett informellt, nätverksbaserat förhandlingssystem är att EU är ett elitprojekt snarare än ett genuint demokratiskt projekt. Dilemmat är att informella nätverk å ena sidan fungerar som ett smörjmedel som möjliggör ett smidigt och effektivt samarbete, men att de å andra sidan försvårar demokratisk insyn och ansvarsutkrävande. Förhandlingar är vanligen – av förståeliga skäl – hemliga. De leder vanligen till kompromisser, där det inte går att identifiera klara vinnare eller förlorare. Problematiska eller obehagliga aspekter av framförhandlade beslut kan alltid skyllas på andra. Svårigheterna att identifiera vem som är ytterst ansvarig för besluten gör att den politiska makten riskerar att bli anonym. Detta kan ge upphov till konspirationsteorier av olika slag. ”Byråkraterna i Bryssel” blir syndabockar, fastän besluten är resultat av processer där också experter från de olika länderna deltagit.

Den politiska debatten om EU:s förtjänster och brister speglar spänningen mellan dem som bedömer EU efter vad organisationen kan åstadkomma, dvs. efter något slags effektivitetskriterium, och dem som bedömer EU efter hur de politiska aktörerna kan ställas till ansvar för vad de gör, dvs. efter demokratiska kriterier. EU uppvisar större effektivitet än andra internationella samarbetsprojekt (även om också EU:s beslut ibland speglar hänsyn till den mest motsträviga parten snarare än till gemensamma, europeiska intressen). Samtidigt är detta svårgenomträngliga system svårt att förena med demokratiska värden. Politik är emellertid inte ett enkelt val mellan effektivitet eller demokrati. Fortsatt effektivitet kräver folklig legitimitet. Utan demokratisk förankring får förhandlingslösningarna inte nödvändig acceptans och efterlevnad. Däri ligger EU:s dilemma.

Källor och litteratur

En fyllig introduktion till beslutsprocesserna i EU är *Policy-Making in the European Union*, redigerad av Helen Wallace och William Wallace (Oxford University Press, 1996). Helen Wallaces utsaga om förhandlingsperspektivets nödvändighet är hämtad därifrån. Idén att ”framtidens skugga” befrämjar samarbete formulerades av Robert Axelrod i *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984). I svensk översättning heter boken *Från konflikt till samverkan* (Stockholm: SNS Förlag, 1987).

Den mest inflytelserika företrädaren för ett statscentrerat synsätt på EU-förhandlingar är Andrew Moravcsik, som bl.a. skrivit den ofta citerade artikeln ”Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional

Ole Elgström & Christer Jönsson

Statecraft in the European Community”, *International Organization*, vol. 5, nr 1 (1991). Thomas Pedersen driver i boken *Germany, France and the Creation of the Union* (London: Cassell, 1998) tesen att EU-samarbetet vilar på tysk-franska förhandlingsuppställningar. Bland verk som utvecklar nätverksperspektivet på EU-förhandlingar kan nämnas Keith Middlemas, *Orchestrating Europe: The Informal Politics of European Union 1973-1995* (London: Fontana Press, 1995) och Christer Jönsson, Bo Bjurulf, Ole Elgström, Anders Sannerstedt & Maria Strömvik, ”Negotiations in Networks in the European Union”, *International Negotiation*, vol. 3, nr 3, 1998.

David R. Camerons artikel, ”Transnational Relations and the Development of European Economic and Monetary Union”, som visar på de informella inslagen i EMU-förhandlingarna, finns i boken *Bringing Transnational Relations Back in*, redigerad av Thomas Risse-Kappen (Cambridge University Press, 1995). Förhandlingar som följer efter EU-beslut behandlas i Christer Jönsson & Jonas Tallberg, ”Compliance and Post-Agreement Bargaining”, *European Journal of International Relations*, vol. 4, nr 4, 1998. Relationen mellan nationella byråkratiska kulturer och nätverkskulturen i EU diskuteras i Daphné Josselin, ”Domestic Policy Networks and European Negotiations: Evidence from British and French Financial Services”, *Journal of European Public Policy*, vol. 3, nr 3, 1996.

Tesen om en klyfta mellan utomståendes förväntningar på EU och unionens möjlighet tillmötesgå dessa framförs av Christopher Hill i artikeln ”The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”, som ingår i volymen *Economic and Political Integration in Europe*, redigerad av Simon Bulmer och Andrew Scott (Oxford: Blackwell, 1994).

Samspelet mellan internationella och inomstatliga förhandlingar analyseras i Peter B. Evans m.fl., *Double-Edged Diplomacy* (University of California Press, 1993), i vilken också Robert Putnams artikel ”Diplomacy and Domestic Politics” (ursprungligen från 1988) finns återgiven. Teorin har applicerats på EU:s jordbrukspolitik av Lee Ann Patterson i ”Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis”, *International Organization*, vol. 51, nr 1, 1997. Unionens roll i internationella handelsförhandlingar redovisas av Hugo Paenem och Alexandra Bench i boken *From the GATT to the WTO. The European Community in the Uruguay Round* (Leuven University Press, 1995).

Den danska statsvetaren Lykke Friis diskuterar i sin avhandling *When Europe Negotiates* (University of Copenhagen, 1996) hur förhandlingsteori kan användas för att analysera EU:s förhandlingar med ansökarstaterna i Central- och Östeuropa.

Kan aktiebolag flytta?

av Lars Pehrson

Under de senaste åren har det i pressen framkommit att flera svenska storföretag har börjat att undersöka om det inte vore fördelaktigt att flytta huvudkontoret till något annat land. Frågan fick nyligen förnyad aktualitet på grund av att Ericsson först förvärvade en större kontorsfastighet i London och några månader därefter offentliggjorde att delar av koncernstaben skall flytta dit. De skäl som storföretagen brukar anföra för att flytta ut från Sverige är framför allt den ökade internationaliseringen, den ekonomiska integrationen inom EU, att företagen har så stor del av sin omsättning utomlands samt att de önskar komma närmare sina stora marknader. Det brukar även anföras att det är lättare att rekrytera kvalificerad arbetskraft i länder med lägre skatter.

Olika former av samgåenden kan också resultera i att bolag flyttar hela eller delar av sin verksamhet till något annat land. Under det senaste året har flera svenska företag beslutat att på ett eller annat sätt gå samman med utländska bolag. De två mest kända samgåendena torde vara de mellan Stora och finska Enso respektive Nordbanken och likaledes finska Merita. I båda dessa fall skall de sammanslagna bolagens huvudkontor ligga i Finland.

Diskussionen i pressen om svenska aktiebolags flyttplaner ger ibland intryck av att det är en relativt enkel operation för ett bolag att flytta till ett annat land. Detta är också riktigt om man med en utflyttning bara menar att en begränsad del av verksamheten skall föras över till något annat land. Att flytta ett helt bolag är emellertid både praktiskt och juridiskt mycket komplicerat. Strikt formellt är det inte ens möjligt för ett svensk aktiebolag att flytta från Sverige. Legalt sett är det nämligen så att ett aktiebolag som har bildats i Sverige skall vara registrerat i Sverige och det måste ha sitt formella säte i någon svensk ort. Vidare gäller att svensk rätt alltid skall tillämpas på bolagets interna relationer. Det är således alltid den svenska aktiebolagslagen som reglerar bl.a. förhållandet mellan aktieägarna och bolaget och kompetensfördelningen mellan de olika bolagsorganen; bolagsstämman, styrelsen, verkställande direktören och revisorerna.

De aktiebolagsrättsliga reglerna är dock inte lika i alla EU-länder, vilket gör att rättsläget varierar de olika länderna emellan. Därutöver finns det vissa EG-rättsliga bestämmelser som har betydelse. Ett syfte med denna artikel är att beskriva och analysera vilka möjligheter som aktiebolag hemmahörande i

något EU-land har att enligt nationella regler flytta från ett EU-land till ett annat. Som kommer att framgå kan rättsläget i vissa situationer bli mycket oväntat.

Ett viktigt mål för den Europeiska unionen är att skapa och vidmakthålla ett område utan inre gränser där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital skall säkerställas, art. 2 i Unionsfördraget och art. 14 i EG-fördraget. Det kan förefalla naturligt att denna fria rörlighet även inkluderar en rätt för ett bolag att flytta från ett EU-land till ett annat. Som vi kommer att se är emellertid detta inte fallet. En fråga som därför uppkommer är hur man då, legalt sett, bär sig åt för att flytta en verksamhet till ett annat land.

Sedan den 1 juli 1989 är det möjligt att med stöd av EG-rättsliga regler bilda en form av övernationella bolag, europeiska ekonomiska intressegrupperingar, EEIG. Sådana bolag, som saknar motsvarighet i nationell svensk rätt, anses inte vara hemmahörande i något enskilt EU-land utan endast i EU generellt och kan på grund härav relativt enkelt flytta mellan olika EU-länder. Antalet existerande EEIG:s är ännu förhållandevis mycket litet. I Sverige finns ännu inte ens tio stycken. Betydligt större praktisk betydelse skulle det få om det sedan åtskilliga år tillbaka pågående arbetet med skapa regler för en annan typ av övernationellt bolag, europeiskt aktiebolag eller *societas europea*, skulle krönas med framgång. Möjligheterna för EEIG:s och eventuella framtida europeiska aktiebolag att flytta diskuteras i artikelns senare delar.

Vidare pågår inom kommissionen arbete med ett skapa ett direktiv, det fjortonde bolagsdirektivet, som skall innehålla regler som ålägger medlemsstaterna att i sina nationella rättsordningar införa bestämmelser som gör det möjligt för nationella aktiebolag att flytta mellan olika EU-länder. Juridiskt tekniskt är detta ganska komplicerat och det måste bedömas som osäkert om arbetet kommer att leda fram till att något direktiv antas. Det underhandsförslag som för närvarande föreligger kommer att beskrivas mot slutet.

I artikeln behandlas endast vad som kan kallas bolag av aktiebolagstyp, medan de principer som gäller för handelsbolag, kommanditbolag och enkla bolag i huvudsak lämnas åt sidan. Principerna är dock i betydande utsträckning desamma för alla typer av bolag.

Grundläggande bolagsrättsliga förhållanden

Med endast några få undantag är alla människor, eller som juristerna ibland uttrycker det, fysiska personer, medborgare i något av de länder som finns i statsamfundet. Huvudregeln är att varje land själv bestämmer vilka som skall vara medborgare i landet. I Sverige regleras medborgarskapet i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.

Aktiebolag och andra så kallade juridiska personer existerar emellertid inte på samma sätt som en fysisk person. Ett aktiebolag uppkommer genom att en eller flera stiftare vidtar vissa åtgärder som föreskrivs i de olika ländernas aktiebolagslagstiftningar. Aktiebolag är därför, som EG-domstolen har uttryckt saken, *creatures of law*.

Inom stora delar av affärsjuridiken är reglerna i de västeuropeiska länderna relativt lika. Detta beror till stor del på den rika flora av mellanstatliga överenskommelser, konventioner, som existerar och som avser bl.a. köp av varor, växlar och checker samt stora delar av immaterialrätten, dvs. reglerna om upphovsrätt, patent, mönster och varumärken m.m. ... På bolagsrättens område saknas däremot med något enstaka undantag konventioner. Både i EU-länderna och i andra länder är därför bolagslagstiftningen rent nationell. Detta har fört med sig ett antal förhållanden som är centrala för den fråga som diskuteras i denna artikel; kan aktiebolag flytta?

För det första kan det konstateras att varje land självständigt bestämmer vilka typer av nationella bolag som skall erkännas. I Sverige utgörs bolagstyperna av aktiebolag – som kan vara privata eller publika – handelsbolag inklusive kommanditbolag samt enkla bolag. I vissa sammanhang talar man också om "tysta bolag" men huruvida detta verkligen är en erkänd bolagstyp är oklart. Karakteristiskt för aktiebolagen är de ganska omfattande formella krav som uppställs för att kunna bilda ett aktiebolag, att innehavaren av en aktie i princip alltid kan överlåta denna utan övriga aktieägares tillstånd, att aktiebolaget måste ha ett visst eget kapital samt att aktieägarna inte har något ansvar för bolagets förpliktelser. Skillnaden mellan publika och privata aktiebolag ligger i att endast de publika bolagen kan vända sig till kapitalmarknaden. Som exempel kan nämnas att endast publika bolag kan låta inregistrera sina aktier på en börs. Ett handelsbolag är lättare att bilda men överlåtelse av en andel i ett handelsbolag kräver som huvudregel tillstånd av övriga delägare, dvs. bolagsmännen. Något krav på att ett handelsbolag skall ha ett visst minsta kapital uppställs inte, men å andra sidan är bolagsmännen solidariskt ansvariga för handelsbolagets förpliktelser. I ett kommanditbolag är dock vissa av bolagsmännens, kommanditdelägarnas, ansvar begränsat till det kapital som de har satt in i bolaget. Det mest typiska för det enkla bolaget är att det inte är någon juridisk person.

Bolagsrättens nationella prägel har också medfört att även om det finns bolag av "aktiebolagstyp" och "handelsbolagstyp" i alla EU-länder, så varierar reglerna i hög grad de olika länderna emellan. Såvitt gäller bolag av aktiebolagstyp finns visserligen ett antal direktiv om harmonisering av medlemsländernas aktiebolagslagar, men trots dessa direktiv varierar rättsläget påtagligt. I själva verket är bolagsrätten ett av de områden där strävandena att harmonisera lagstiftningen har varit minst framgångsrika. Fortfarande är det därför så att t.ex. ett tyskt aktiebolag, ett *Aktiengesellschaft*, är organiserat på ett helt annat sätt än ett svenskt aktiebolag. De uppgifter som åvilar styrelsen i ett

svenskt aktiebolag är uppdelade på två organ i ett tyskt aktiebolag, *Aufsichtsrat* respektive *Vorstand*. Bolagslagstiftningens starkt nationella prägel har stor betydelse för de frågor som här diskuteras.

Juridiskt sett råder likhet mellan fysiska och juridiska personer på så vis att varje land även har rätt att anta regler om vilka bolag och andra juridiska personer som skall anses tillhöra landet ifråga. I motsats till vad som gäller för medborgarskap saknas emellertid i de flesta EU-länder uttryckliga regler som fastställer nationaliteten för bolag. Inte heller finns det några internationella överenskommelser på området. Särskilt i dagens värld med många multinationella företagsgrupper framstår detta egentligen som ganska förvånande.

Rättsordningarna har emellertid inte helt kunnat negligera frågan vilken nationalitet ett bolag skall anses ha. I de olika medlemsstaternas rättsordningar har därför två olika principer för att fastställa ett bolags nationalitet kommit att utveckla sig, nämligen inkorporationsprincipen, *the theory of incorporation*, respektive sätesprincipen, *the siège réel theory*. Inkorporationsprincipen gäller i bl.a. Storbritannien, Irland och Nederländerna, medan sätesprincipen gäller i Tyskland, Frankrike och flera andra kontinentaleuropeiska länder.

Som redan nämnts uppställs ett antal formkrav för att ett aktiebolag skall kunna bildas. Vissa dokument måste upprättas, däribland en stiftelseurkund och ett förslag till en bolagsordning, dvs. stadgar för bolagets verksamhet. Vidare måste bolaget tillföras ett visst kapital. Bildandet avslutas med att bolaget registreras i något av landets bolagsregister. Enligt inkorporationsprincipen skall ett bolag anses tillhöra det land enligt vars lag bolaget har bildats. Ett bolag som har bildats med iakttagande av de regler som föreskrivs i engelska *Companies Act* är således enligt inkorporationsprincipen ett engelskt aktiebolag som regleras av engelsk rätt.

Inkorporationsprincipen eller, kanske mer korrekt, en variant av denna princip tillämpas förutom i de redan nämnda länderna även i Sverige och de övriga nordiska länderna. För att ett aktiebolag skall komma till stånd krävs bl.a. att bolaget registreras hos Patent- och registreringsverkets bolagsavdelning i Sundsvall. Detsamma gäller för handelsbolag, medan enkla bolag inte kan registreras. Skulle ett enkelt bolag registreras blir det därmed ett handelsbolag. I Sverige anses ett bolag av aktiebolagstyp tillhöra det land där bolaget är registrerat och det är det landets lag som är tillämplig på bolaget. Enligt svensk rätt är således ett bolag alltid bildat i samma land som det är registrerat i.

Vidare kan konstateras att ett svenskt aktiebolag formellt måste ha sitt säte i Sverige. Enligt aktiebolagslagen bestäms ett aktiebolags geografiska hemvist av var styrelsen har sitt säte. Detta skall anges i bolagsordningen och måste alltid vara en ort i Sverige. Om inte alla aktieägare kommer överens om något annat skall också bolagsstämman sammanträda på den ort där styrelsen har sitt säte. Anledningen till att man inte accepterar att bolagsstämman skall kunna hållas på någon annan plats är att detta kan medföra att de aktieägare som inte är så kapitalstarka kan sakna möjlighet att delta om bolagsstämman hålls på

någon mer avlägsen plats. Däremot spelar det enligt svensk rätt inte någon roll för bolagets nationalitet var bolagsledningen faktiskt befinner sig. Även om ett bolags ledning de facto skulle sitta i t.ex. London fortsätter bolaget att vara svenskt.

Enligt inkorporationsprincipen kan å andra sidan inte ett bolag som är bildat utomlands registreras i landets bolagsregister. Detta gäller också enligt svensk rätt. Ett bolag som är bildat i t.ex. Danmark kan således inte registreras i det svenska aktiebolagsregistret och därmed bli ett svenskt aktiebolag. Formellt beror detta på den oskrivna regeln att ordet aktiebolag i aktiebolagslagen bara inkluderar svenska aktiebolag. Ett danskt bolag av aktiebolagstyp är inte ett aktiebolag i den svenska aktiebolagslagens mening, utan ett *aktieselskab*, som motsvarande danska lag kallar det.

Det ovan anförda betyder givetvis inte att utländska aktiebolag inte alls accepteras av rättsordningen i ett land som tillämpar inkorporationsprincipen. Självfallet accepteras i svensk rätt t.ex. ett tyskt *Aktiengesellschaft* just som ett tyskt bolag och det anses därmed utgöra en juridisk person i Sverige. Motsatt ståndpunkt skulle innebära att ett utländskt aktiebolag skulle bli helt rättslöst i ett land som tillämpar inkorporationsprincipen, eftersom det utländska bolaget inte skulle accepteras som avtalspart eller part i en rättegång. Poängen är bara att ett tyskt bolag inte är någon *svensk* juridisk person.

I länder som tillämpar sätesprincipen är rättsläget helt annorlunda. Med viss förenkling går denna princip ut på att ett bolag tillhör det land till vilket bolaget har starkast anknytning. I praktiken torde de allra flesta bolag ha starkast anknytning till det land där bolaget är bildat. Det kan emellertid tänkas att t.ex. ett bolag som är bildat enligt tysk rätt med tiden överför allt mer av sin verksamhet och sin ledning till Frankrike. Var gränsen går för när ett bolag skall anses ha bytt nationalitet varierar bland de länder som tillämpar sätesprincipen. Flera olika presumptionsregler och begränsningar finns. Enligt fransk rätt erkänns emellertid ett bolag som är bildat i något annat land, t.ex. Tyskland, men som har flyttat sin verksamhet till Frankrike, bara som franskt om bolaget uppfyller de föreskrifter som gäller för rent franska bolag. Detta betyder att det ursprungligen tyska bolaget måste uppfylla bl.a. franska kapitalkrav och franska krav på hur ett bolag skall vara organiserat för att kunna anses som franskt.

När det gäller erkännande som sådant av ett utländskt bolag är rättsläget i princip detsamma i länder som tillämpar sätesprincipen respektive inkorporationsprincipen. Ett tysk bolag som bara har överfört en del av sin verksamhet till Frankrike erkänns i detta land som en juridisk person. Detta i kombination med EG-fördragets förbud mot diskriminering på grund av nationalitet betyder att det tyska bolaget kan förvärva rättigheter och skyldigheter i Frankrike samt vara part i processer på samma sätt som ett franskt bolag.

De legala effekterna av att ett bolag flyttar

I föregående avsnitt har konstaterats att vissa länder inte tillåter att ett bolag formellt flyttar ut från landet ifråga. Däremot finns det i allmänhet inte något som hindrar att ett bolag flyttar ut större eller mindre delar av sin verksamhet och ledning till något annat land. För länder som är medlemmar i EU gäller enligt de fyra friheterna samt etableringsreglerna att ett EU-land inte kan hindra ett företag från ett annat EU-land att etablera olika dotterbolag eller filialer i det förstnämnda landet. De i föregående avsnitt redovisade reglerna kan emellertid i vissa situationer ge upphov till komplicerade juridiska problem och resultatet kan bli mycket oväntat.

I princip är det fyra olika situationer som kan bli aktuella. Den första avser det fallet då ett bolag som har bildats i ett land som tillämpar inkorporationsprincipen önskar flytta hela eller delar av verksamheten till ett annat land som också tillämpar inkorporationsprincipen. Ett exempel är att ett svenskt aktiebolag önskar flytta till Danmark. Som redan nämnts möter det inga problem för det svenska bolaget att flytta själva verksamheten till Danmark. Däremot kommer inte bolaget att formellt kunna flytta. Om bolaget begär att Patent- och registreringsverket skall stryka bolaget ur aktiebolagsregistret kommer verket att vägra att göra det, eftersom flyttning inte är ett accepterat sätt för ett svenskt aktiebolag att upphöra att vara ett sådant bolag.

Huvudregeln är att när ett aktiebolag skall upphöra skall bolaget genomföra ett särskilt likvidationsförfarande. Under detta förfarande skall bolagets tillgångar omvandlas till kontanta medel, alla skulder och andra förpliktelser skall infrias och överskottet fördelas mellan aktieägarna. Först därefter kan bolaget avregistreras och därmed upphöra. Det finns också vissa möjligheter att utan föregående likvidationsförfarande avregistrera ett aktiebolag om bolaget under en längre tid inte har visat några helst tecken på att existera. En tredje orsak till att ett aktiebolag kan komma att bli avregistrerat är att bolaget inte höjer sitt aktiekapital till det stipulerade nya minimibeloppet, 100 000 kr, enligt de regler som infördes för några år sedan.

På motsvarande sätt som ett svenskt aktiebolag måste vara registrerat hos Patent- och registreringsverket skall ett danskt *aktieselskab* vara registrerat hos *Ehrvervs- og Selskabsstyrelsen*. Eftersom Danmark tillämpar inkorporationsprincipen kan bara bolag som är bildade enligt dansk rätt registreras hos styrelsen. Ett svenskt bolag är uppenbarligen inte bildat enligt dansk rätt och kan följaktligen inte registreras som ett danskt *aktieselskab* hos *Ehrvervs- og Selskabsstyrelsen*.

Situationen blir inte heller så komplicerad när ett bolag från ett land som tillämpar sätesprincipen vill flytta till ett annat land som tillämpar samma princip. Antag till exempel att ett franskt aktiebolag, ett *société anonyme*, vill flytta till Tyskland. Teoretiskt accepteras en sådan flytt både enligt tysk och fransk rätt. Om det franska bolaget helt lämnar Frankrike kommer detta att upphöra

att anses som ett franskt rättssubjekt och kan avföras från det franska bolagsregistret. Tyska myndigheter och domstolar å sin sida kommer att anse att bolaget är tyskt. Avgörande för om ett bolag skall anses som tyskt brukar nämligen sägas vara om de grundläggande besluten rörande bolagets verksamhet kommer att genomföras i Tyskland eller inte. Om bolaget helt har lämnat Frankrike sker genomförandet rimligen i Tyskland. Härmed är emellertid inte sagt att det ursprungligen franska bolaget enligt tysk rätt kommer att behandlas som ett tyskt *Aktiengesellschaft*. Jag återkommer till denna fråga alldeles strax.

De situationer där de komplicerade problemen uppkommer är när ett bolag flyttar från ett land som tillämpar sätesprincipen till ett land som tillämpar inkorporationsprincipen eller vice versa. Antag först att ett tyskt *Aktiengesellschaft* lägger ner hela sin verksamhet i Tyskland i syfte att flytta till Sverige. Som nyss anförts accepteras i tysk rätt att ett bolag på sådant sätt lämnar landet. Tyska domstolar kommer därför att behandla bolaget som ett svenskt bolag på vilket svensk rätt är tillämplig. Eftersom bolaget inte är registrerat i Sverige – det är ju som vi har konstaterat inte möjligt – kommer bolaget att betraktas som ett svenskt oregistrerat bolag. Den enda form av oregistrerade bolag som erkänns i Sverige är det enkla bolaget. Enligt tysk rätt skall därför det ursprungligen tyska aktiebolaget behandlas som ett svenskt enkelt bolag efter flytten till Sverige. Katastrof är ett alltför lindrigt ord när det gäller att beskriva vad detta innebär. Ett enkelt bolag är som redan har nämnts inte någon juridisk person, dvs. någon juridisk enhet, enligt svensk rätt. Ett enkelt bolag kan därför inte förvärva några rättigheter och skyldigheter. Som en följd härav kommer det ursprungligen tyska bolagets tillgångar att anses vara innehavda gemensamt av de gamla aktieägarna. Motsvarande gäller för skulderna, vilket betyder att aktieägarna blir solidariskt ansvariga för bolagets förpliktelser.

Sverige, som tillämpar inkorporationsprincipen, kommer alltså inte att acceptera det tyska bolaget som ett svenskt aktiebolag. Endast bolag som är bildade enligt den svenska aktiebolagslagen anses som aktiebolag. Enligt svensk rätt kan det tyska bolaget över huvud taget inte vara något svenskt rättssubjekt. Skulle det tyska bolaget fortfarande vara registrerat som ett *Aktiengesellschaft* i Tyskland anses det även efter den faktiska flyttningen vara ett tyskt *Aktiengesellschaft* på vilket tysk rätt är tillämplig. Skulle bolaget inte längre vara registrerat är bolaget fortfarande ett tyskt rättssubjekt. Då kan det emellertid inte vara ett *Aktiengesellschaft*, eftersom sådana enligt tysk rätt måste vara registrerade. Istället torde bolaget behandlas som ett tyskt handelsbolag, ett *Handelsgesellschaft*.

Ett problem med det förda resonemanget är emellertid att det ursprungligen tyska bolaget enligt tysk rätt inte är något tyskt bolag. Vi har således hamnat i en moment 22-situation. Enligt svensk rätt skall tysk rätt tillämpas, medan tysk rätt innebär att bolaget inte omfattas av tysk jurisdiktion. Bolaget skulle med andra ord ha hamnat i ett legalt vakuum. Eftersom ett bolag är resultatet av en juridisk konstruktion, bolag är *creatures of law*, innebär detta

en katastrof. Bolaget skulle helt enkelt ha upplösts i atomer.

Det utmålade problemet är emellertid inte helt okänt inom juridiken. Det förekommer även andra situationer där ett lands rättsordning utpekar ett annat lands rättsordning som tillämplig samtidigt som sistnämnda rättsordning inte omfattar den aktuella situationen. Sådana situationer brukar inom juridiken benämnas återförvisning eller *renvoi*. Några lagregler om återförvisning finns inte men svenska domstolar har traditionellt intagit en avvisande hållning. I en situation sådan som den nu utmålade torde därför en svensk domstol ändå komma till resultatet att tysk rätt skall tillämpas. Det förefaller inte sannolikt att en svensk domstol skulle komma till ett resultat som medför att bolaget ifråga blir rättslöst.

Den fjärde och sista situationen är den som är mest aktuell för svenska aktiebolag som vill flytta utomlands. Antag att ett svenskt aktiebolag upphör med all verksamhet i Sverige och istället börjar att bedriva denna i Tyskland. Som redan anförts kommer Patent- och registreringsverket inte att avregistrera bolaget, vilket medför att bolaget i Sverige även i fortsättningen kommer att betraktas som ett svenskt bolag. I Tyskland kan däremot bolaget komma att anses som ett tyskt bolag på vilket tysk rätt är tillämplig. Detta betyder dock inte att tysk aktiebolagsrätt är tillämplig. För att detta skall bli fallet krävs att bolaget registreras i Tyskland som ett *Aktiengesellschaft*, alternativt som ett *Gesellschaft mit beschränkter Haftung*, vilket också är en typ av aktiebolag men som typiskt sett är avsedd för lite mindre rörelser. Eftersom någon sådan registrering i allmänhet inte sker kommer det ursprungligen svenska aktiebolaget att i Tyskland behandlas som ett handelsbolag. Detta medför flera katastrofala konsekvenser. För det första kan en aktieägare inte fritt sälja sina aktier i bolaget. Eftersom bolaget inte betraktas som något aktiebolag enligt tysk rätt finns inte några aktier att överlåta utan endast bolagsandelar. Sådana kan bara överlåtas efter samtycke från övriga bolagsmän. En kanske än allvarigare effekt är att ägarna av bolaget blir personligt ansvariga för bolagets förpliktelser.

Betydelsen av allmänna EG-rättsliga principer

Som framgått av föregående avsnitt medger inte nationell bolagsrätt i alla EU:s medlemsländer att bolag kan flytta. En fråga som därför uppkommer är huruvida EG-rätten leder till något annat resultat.

Varken EU-fördraget eller någon annan EG-lagstiftning innehåller några regler som uttryckligen tar sikte på nationella bolags möjlighet att flytta. Däremot kan man ställa sig frågan om inte bestämmelserna om den gemensamma och inre marknaden med dess fyra friheter kräver att bolag skall kunna flytta från ett EU-land till ett annat på samma sätt som nationella bolag kan

flytta inom det ifrågavarande landet. Två huvuduppgifter för den europeiska gemenskapen är att upprätta en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union (art. 4). För att uppnå detta har en inre marknad skapats (art. 3). Denna utgörs av att ett område utan inre gränser där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med vad som närmare föreskrivs i EU-fördraget (se art. 14).

Bestämmelserna om fria varurörelser innebär för det första att EU-länderna inte får ta ut några tullar eller avgifter med motsvarande verkan i samband med import eller export länderna emellan (art. 25). För det andra får medlemsstaterna inte mellan sig uppställa några kvantitativa import- eller exportrestriktioner eller vidta några åtgärder med motsvarande verkan (art. 28 och 29). EG-domstolen har traditionellt tolkat dessa bestämmelser mycket extensivt och gör så fortfarande ifråga om handelshinder som är direkt relaterade till produkter. Som exempel kan nämnas att Tyskland inte har tillåtit förbjuda användningen av varumärket *Clinique* på kosmetiska preparat. En tysk domstol hade funnit att detta varumärke var vilseledande, eftersom det genom sin likhet med det tyska ordet *Klinik* kunde ge intryck av att det var fråga om farmaceutiska produkter eller att produkterna var tillverkade under läkares tillsyn eller enligt läkares föreskrifter (mål C-315/92, *Verband Sozialer Wettbewerb v Clinique*). Det är dock tillåtet att under vissa förutsättningar begränsa de fria varurörelserna med hänsyn till de intressen som räknas upp i art. 30, t.ex. människors och djurs hälsa och säkerhet. Vidare har det i praxis utvecklats en princip enligt vilken de fria varurörelserna kan begränsas av hänsyn till vissa tungt vägande skäl, s.k. *mandatory requirements*, t.ex. konsumentskydd.

Arbetslagarnas fria rörlighet baserar sig på ett diskrimineringsförbud. Närmare bestämt innebär denna fria rörlighet att all diskriminering på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor (art. 39). Av det omtalade *Bosman*-fallet (mål C-415/94) följer emellertid att kravet på diskriminering, i vart fall i vissa situationer, är mycket uttunnat. Även arbetskraftens fria rörlighet kan begränsas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (art. 39.3).

Även friheten för personer och företag från en medlemsstat att utbjuda sina tjänster i ett annat medlemsland baserar sig formellt på ett diskrimineringsförbud (se art. 49 och 50). På liknande sätt som ifråga om arbetskraftens fria rörlighet har emellertid diskrimineringskravet blivit mycket uttunnat. Inskränkningar i friheten att utbjuda sina tjänster kan accepteras om det anses föreligga tvingande skäl.

De fria kapitalrörelserna blev föremål för en omfattande revision genom Maastricht-avtalet. Sedan den 1 januari 1994 är alla restriktioner för kapitalrörelser förbjudna (art. 56). Förbudet omfattar både investeringar och betalningar. Till skillnad från de andra tre friheterna gäller de fria kapitalrörelserna även gentemot länder som inte är med i EU. Vissa undantag finns även från denna frihet, bl.a. för att tillgodose intresset av skattekontroll.

De fyra friheterna kompletteras av bestämmelser om etableringsfrihet. Dessa bestämmelser går ut på att medborgare och företag från ett EU-land skall kunna etablera sig i ett annat EU-land på samma villkor som detta lands egna medborgare och företag (art. 43 och 48).

Frågan huruvida det var förenligt med grunderna för dessa regler att vägra ett företag från ett EU-land att flytta till ett annat EU-land ställdes på sin spets i ett mål mellan den engelska skattemyndigheten och tidningen Daily Mail (mål 81/87). Omständigheterna i målet var följande. Den engelska tidningen Daily Mail och bolaget General Trust avsåg att sälja ut viss egendom i syfte att skaffa kapital för att finansiera återköp av sina egna aktier. Enligt engelsk rätt skulle transaktionen medföra en betydande skattebelastning. För att undvika denna avsåg de båda bolagen att flytta sina respektive huvudkontor till den Haag i Nederländerna. Detta var acceptabelt enligt holländsk rätt. Enligt engelsk skatterätt kunde emellertid inte ett engelsk bolag flytta sitt huvudkontor utomlands utan tillstånd av skattemyndigheten. Något sådant tillstånd erhöll inte något av de båda bolagen. Bolagen överklagade beslutet att vägra tillstånd till utflyttningen till en nationell engelsk domstol. Inför denna gjorde bolagen bl.a. gällande att kravet på tillstånd för utflyttning inte var förenligt med EG-rätten.

Om det i en process inför en nationell domstol uppkommer en fråga om vad EG-rätten innebär har domstolen rätt, och i vissa fall skyldighet, att begära s.k. förhandsbesked från EG-domstolen. Denna skall då uttala sig om vad EG-rätten innebär. Den nationella domstolen skall därefter tillämpa detta uttalande för att avgöra det nationella målet.

Den engelska domstol som prövade Daily Mails och General Trusts överklagande begärde ett sådant förhandsbesked. EG-domstolens motivering tyder närmast på att domstolen ansåg det bäst förenligt med grunderna för de fyra friheterna att nationella bolag skall kunna flytta från ett land till ett annat. Eftersom "*companies are creatures of law and, in the present state of Community law, creatures of national law*", som domstolen uttryckte det, ansåg den dock inte att det var tekniskt möjligt att ge bolag en generell möjlighet att flytta. I sitt förhandsbesked slog domstolen därför fast att "*in the present state of Community law*" saknas en på EG-rättsliga principer baserad rätt för ett bolag att flytta från ett EU-land till ett annat.

Flyttning av bolag i praktiken

Vi har ovan konstaterat att ett bolag som har bildats enligt svensk rätt inte kan flytta till något annat EU-land vare sig med stöd av rent svenska bestämmelser eller med stöd av EG-rättsliga principer. Å andra sidan visar erfarenheten

att många svenska bolag har flyttat ut betydande delar av sin verksamhet till andra länder. Hur går nu detta ihop? Svaret är att det svenska bolaget bildar ett nytt bolag i det land dit hela eller delar av verksamheten skall flyttas över. Transaktionen går typiskt sett till på följande vis.

Det svenska bolaget bildar ett helägt dotterbolag, dvs. i praktiken ett bolag av aktiebolagstyp, i det land till vilket delar av verksamheten skall överföras. Så länge detta är ett land som är medlem av EU vållar bolagsbildningen inte några problem. Enligt etableringsreglerna i unionsfördraget har ett bolag från ett EU-land rätt att etablera sig i varje annat EU-land på samma villkor som detta lands egna rättssubjekt. På grund av reglerna om fria kapitalrörelser och arbetskraftens fria rörlighet vållar det inte heller några problem att förse det tilltänkta dotterbolaget med erforderligt kapital och den arbetskraft som behövs.

När dotterbolaget väl är bildat förvärvas från det svenska moderbolaget den del av verksamheten som är avsedd att bedrivas i dotterbolagets hemland. Man genomför vad som brukar kallas ett inkrämsförvärv. Normalt vållar inte heller detta några större problem. Vissa komplikationer kan dock uppkomma. För det första innefattar försäljningen en överlåtelse som kan ge upphov till en vinst, vilket i sin tur kan utlösa skyldighet att betala realisationsvinstskatt. Detta problem kan dock ofta lösas genom att försäljningen sker till ett pris som inte ger upphov till någon vinst.

Det andra problemet kan visa sig vara större. Antag att ett bolag vill flytta över den verksamhet som bedrivs i en viss division till ett annat EU-land. I allmänhet vill bolaget då inte bara flytta över själva tillverkningen utan också olika avtal som rör divisionens verksamhet, t.ex. en licens att utnyttja ett annat företags patenterade uppfinning och därtill knuten "know-how". Huvudregeln i de flesta länder är emellertid att rättigheter men inte skyldigheter kan överlåtas utan motpartens medgivande. Det är således tillåtet att överlåta en fordran utan att ha inhämtat gäldenärens tillstånd. Däremot är det inte tillåtet att överlåta en förpliktelse, t.ex. att betala royalty för rätten att få utnyttja ett patent och know-how. Om licensavtalet innehåller förpliktelser för licenstagaren att utnyttja patentet och kunskapen på visst sätt är även detta en typ av förpliktelse som inte kan överlåtas utan borgenärens, dvs. i detta fall licensgivarens, tillåtelse.

Det är med andra ord så att ett företag normalt inte kan överlåta en divisions alla rättigheter och förpliktelser till ett annat bolag, inte ens till ett helägt dotterbolag, utan borgenärernas tillstånd. Ett sådant kan för vissa förpliktelser vara svårt att erhålla. En svensk licensgivare som har upplåtit en licens avseende en företagshemlighet till ett annat svenskt aktiebolag kan vara obenägen att acceptera att licensrätten överlåts till ett utländskt, låt vara svenskt, bolag, eftersom det ter sig svårare att kontrollera huruvida det utländska bolaget verkligen iaktar sekretess vad gäller företagshemligheten. En fullständig utflyttning av hela eller delar av en verksamhet kan därför ibland visa sig vara omöjlig.

Europeiska ekonomiska intressegrupperingar

Europeiska ekonomiska intressegrupperingar, EEIG, är en typ av övernationella bolag som före EU-samarbetet saknade motsvarighet i Sverige. På det nationella planet har intressegrupperingarna sin förebild i den franska bolagstypen *Groupement d'intérêt économique*. Reglerna om intressegrupperingar finns i en EG-förordning från 1985. Därtill kommer vissa nationella regler, vilka för svensk rätts del finns i lagen om europeiska ekonomiska intressegrupperingar och en därtill anknyttande förordning om registrering av intressegrupperingar i Sverige.

I flera hänseenden gäller liknande regler för intressegrupperingar som för handelsbolag. Båda betraktas i Sverige som juridiska personer. En stor skillnad är dock att delägarna i en intressegruppering, som något oegentligt benämns medlemmar, måste representera minst två EU-länder. En annan skillnad ligger i syftet med en intressegrupperings verksamhet, som måste vara att underlätta eller utveckla medlemmarnas ekonomiska verksamhet. En intressegrupperings verksamhet måste knyta an till medlemmarnas ekonomiska verksamhet och får endast vara av understödjande karaktär i förhållande till denna. Det anges uttryckligen att en intressegrupperings syfte inte får vara att skapa vinst för egen del. Däremot finns det inget som hindrar att syftet är att öka medlemmarnas vinst. I själva verket är det naturligtvis detta som är en intressegrupperings syfte.

I praktiken är det ofta gemensamma projekt rörande t.ex. forskning och utveckling som bedrivs i form av intressegrupperingar. Påfallande många intressegrupperingar utgör också samarbetsorgan för advokatbyråer från olika länder.

En intressegruppering bildas på samma sätt som ett handelsbolag, det vill säga genom att medlemmarna ingår ett avtal och låter registrera intressegrupperingen. Beslut både i handelsbolag och intressegrupperingar kräver som huvudregel att ägarna är överens. Det är dock möjligt att i bolagsavtalet föreskriva t.ex. att beslut i ett handelsbolag skall fattas med enkel majoritet. Såvitt gäller intressegrupperingar är dock möjligheterna härtill begränsade på olika sätt. En intressegruppering måste även ha en eller flera företagsledare. Det är denne eller dessa som företräder intressegrupperingen utåt.

Karakteristiskt för både handelsbolaget och intressegrupperingen är vidare att delägarna har ett solidariskt ansvar för bolagets förpliktelser. Kan bolaget inte betala en borgenär kan således denne vända sig till någon eller flera delägare och kräva betalning. Ifråga om intressegrupperingar är dock inte ansvaret primärt, vilket betyder att en borgenär först måste vända sig till intressegrupperingen. Det är endast om denna inte betalar som medlemmarna kan bli betalningsskyldiga.

I det avtal som har ingåtts mellan en intressegrupperings medlemmar skall anges var grupperingen skall ha sitt säte, vilket måste vara en ort inom EU. Det

är det lands lag där intressegrupperingen har sitt säte som, vid sidan av EG-förordningen, skall tillämpas på intressegrupperingen. Registrering skall också ske i detta land. Om bolaget vill byta säte till en ort i ett annat EU-land måste således avtalet ändras. Detta förutsätter i sin tur att ett förslag till ändring upprättas och att detta offentliggörs. Avsikten med offentliggörandet är att en myndighet i intressegrupperingens hemland skall beredas möjlighet att invända mot att intressegrupperingen flyttar ut. Sverige har emellertid avstått från denna möjlighet. Trots detta får definitivt beslut om utflyttning fattas först två månader efter det att förslaget därom har offentliggjorts. För ett sådant beslut krävs enighet mellan medlemmarna. Beslutet att flytta skall därefter anmälas för registrering i det EU-land till vilket intressegrupperingen avser att flytta. Först sedan grupperingen har registrerats i detta land kan registreringen hävas i det tidigare hemlandet. Intressegrupperingen har efter att ha flyttat samma identitet som tidigare. Juridiskt uttryckt är det samma juridiska person som nu har sitt säte i sitt nya hemland.

Förslaget till europabolag

Tanken att det skall vara möjligt att bilda övernationella europeiska bolag av aktiebolagstyp föddes redan 1959 hos franska praktiserande jurister. Idén fick fotfäste hos kommissionen som publicerade ett första förslag till en förordning år 1970. Därefter har lagstiftningsarbetet pågått med skiftande intensitet och mer eller mindre långvariga avbrott. Det senaste officiella förslaget är från år 1991.

Enligt kommissionen skulle en möjlighet att kunna bilda överstatliga bolag medföra flera olika fördelar. För det första skulle det bli möjligt att fusionera bolag från olika EU-länder. Detta är inte möjligt i dag. Samgåendet mellan t.ex. det svenska aktiebolaget Stora och den finska bolaget Enso är inte någon fusion i bolagsrättslig bemärkelse. En sådan förutsätter att åtminstone något av de fusionerande bolagen upphör utan att något formellt likvidationsförfarande har genomförts. Samgåendet går istället till så att Enso köper alla tillgångar och skulder i Stora mot betalning bestående av nyemitterade aktier i Enso. Samtidigt byter detta bolag namn till Stora Enso. Det är antagligen detta namnbyte som kan ge upphov till missuppfattningen att det är fråga om en fusion i teknisk bemärkelse.

En andra fördel som brukar nämnas är att europabolag skulle erbjuda en ny möjlighet att skapa gemensamma företag, s.k. *joint ventures*, mellan bolag från olika EU-länder. Om t.ex. ett företag från Tyskland och ett företag från Frankrike skall bilda ett joint venture kan det uppkomma diskussion om var det gemensamma bolaget skall ha sitt säte. Det kan då vara en "diplomatisk" för-

del om det gemensamma bolaget kan vara överstatligt, eftersom det då har lika stor anknytning till båda länderna och inget land därför behöver känna att det har "förlorat" ett viktigt företag. Samma effekt kan visserligen i detta hänseende uppkomma om det gemensamma bolaget bedrivs i form av en europeisk ekonomisk intressegruppering. Denna bolagsform får dock som redan framgått inte driva verksamhet som syftar att ge upphov till någon egen vinst och har dessutom den stora nackdelen att medlemmarna är solidariskt ansvariga för bolagets förpliktelser.

Genom möjligheten att bilda ett europabolag och låta detta bedriva verksamhet i alla intressanta EU-länder blir det också möjligt att undvika effekterna av att olika regler gäller för bolag i skilda länder, om nu detta skulle uppfattas som en nackdel. Jag återkommer avslutningsvis till denna fråga.

Nu nämnda fördelar med europabolag kan vid första anblicken uppfattas som ganska stora. Trots detta har intresset från näringslivets sida varit ganska begränsat. Detta beror sannolikt till stor del på att många företagsgrupper anser det fördelaktigt att bedriva både olika verksamhetsgrenar och geografiskt skilda verksamheter i olika bolag. Genom att de bolagsrättsliga, och kanske framför allt de skatterättsliga, reglerna varierar EU-länderna emellan blir det härigenom möjligt att välja den lämpligaste bolagsformen för en viss verksamhet i varje jurisdiktion.

Ett europabolag skall kunna bildas på flera olika sätt. Det vanligaste torde bli att ett redan existerande aktiebolag omvandlas till ett europabolag. Detta förutsätts kunna ske utan att bolaget byter identitet, dvs. utan att bolaget blir en ny juridisk person. Vidare föreslås att ett europabolag skall kunna bildas genom att två eller flera bolag fusionerar eller genom att två eller flera bolag bildar ett gemensamt holdingbolag. I dessa båda fall är det dock fråga om att bilda helt nya bolag.

Europabolag skall som redan nämnts regleras av en särskild EG-förordning. Långt ifrån alla juridiska frågeställningar som ett europabolag kan ställas inför regleras dock i förordningen. Här inträder istället nationell rätt i det EU-land där bolaget skall ha sitt säte.

I många europeiska länder, däribland Sverige, föreskrivs att ett aktiebolags säte skall framgå av dess stadgar, bolagsordningen. Oavsett hur det förhåller sig härmed måste det enligt första bolagsdirektivet alltid framgå av det register som bolaget är registrerat i var dess säte finns.

På motsvarande sätt som en europeisk ekonomisk intressegruppering kan flytta från ett EU-land till ett annat skall ett europabolag kunna flytta. En sådan flyttning påverkar inte bolagets identitet. Skulle bolaget flytta från ett EU-land till ett annat kommer en ny nationell rättsordning att bli tillämplig på bolaget. Detta påverkar inte bara bolaget, utan kan också få stor betydelse för bl.a. företag och enskilda som står i någon sorts avtalsförbindelse med europabolaget. I förslaget till förordning föreskrivs därför att sådana förslag om byte av ett europabolags säte som resulterar i att en annan nationell rättsordning blir

supplementärt tillämplig måste publiceras innan ett definitivt beslut om flyttningen fattas.

I många fall kommer ett europabolags säte att framgå av bolagets bolagsordning. Denna kan endast ändras genom ett beslut av bolagsstämman. För att ett förslag om att ändra bolagsordningen skall kunna antas krävs att förslaget får minst två tredjedelar av de angivna rösterna. Om inte alla bolagets aktier har lika rätt, dvs. om bolaget har flera aktieklasser, skall en separat omröstning ske inom varje aktieklass.

Förslaget till fjortonde bolagsdirektiv

Enligt EG-fördraget har alla som är medborgare i ett EU-land rätt att etablera sig i ett annat EU-land på samma villkor som detta lands egna medborgare (art. 43). Motsvarande skall enligt art. 48 gälla för bolag. Som framgått ovan är det emellertid många gånger inte möjligt för ett nationellt bolag från ett EU-land att etablera sig i ett annat EU-land genom att flytta dit. Detta utgör en brist enligt kommissionen, som därför under 1997 framlagt ett första utkast till ett direktiv, det fjortonde bolagsdirektivet, som skall ålägga medlemsstaterna att i sina nationella rättsordningar införa regler som gör det möjligt för nationella bolag att flytta till ett annat EU-land, utan att bolagets identitet ändras.

Att ett bolag flyttar från ett EU-land till ett annat land kan naturligtvis få stora konsekvenser såväl för bolagets aktieägare och arbetstagare som för bolagets borgenärer. Direktivet innehåller därför bestämmelser som syftar till att skydda alla dessa tre grupper. En flyttning av ett nationellt bolag blir därför administrativt sett en ganska komplicerad procedur.

Om ett bolag avser att flytta sitt formella säte skall först bolagets styrelse upprätta ett förslag till beslut. Detta förslag skall innehålla information om till vilken ort bolaget avser att flytta samt ett utkast till en ny bolagsordning. Att bolagsordningen i allmänhet måste ändras beror dels på att den enligt de flesta länders bolagslagstiftning skall innehålla uppgift om var bolagets säte skall vara beläget, dels på att bolagsordningen måste anpassas till det nya hemlandets övriga regler. Skall t.ex. ett tyskt *Aktiengesellschaft* flytta till Sverige måste bl.a. bolagsordningens regler anpassas till aktiebolagslagens regler om hur styrelsen skall vara organiserad, vilka avviker från vad som gäller enligt tysk rätt där styrelsen motsvaras av två olika organ, *Aufsichtsrat* och *Vorstand*. I arbetstagarernas intresse skall förslaget vidare innehålla information om hur de anställdas rätt till medbestämmande skall vara organiserat i det nya hemlandet. Till sist skall förslaget innehålla en tidsplan för flyttningen.

Det upprättade förslaget skall offentliggöras på det sätt som normalt sker ifråga om uppgifter om ett bolag, dvs. i Sverige genom Patent- och registre-

ringsverkets bolagsbyrå i Sundsvall. Ett beslut om att ett bolag har flyttat föreslås träda i kraft den dag som bolaget registreras i sitt nya hemland. Innan så har skett får bolaget inte avregistreras i sitt tidigare hemland.

Utöver detta förslag till hur flyttningen skall genomföras skall styrelsen upprätta en rapport i vilken flyttningens legala och ekonomiska effekter förklaras och motiveras. I rapporten skall vidare anges vilka konsekvenser som flyttningen kommer att få för bolagets aktieägare och arbetstagare. Syftet är att dessa och borgenärerna skall ges underlag för att bedöma vad flyttningen kommer att innebära för dem. Därför skall också dessa senast en månad innan bolaget fattar beslut om att flyttning skall ske ha rätt att granska förslaget till flyttning och rapporten.

Definitivt beslut om att ett bolag skall flytta skall fattas av bolagsstämman och får tas tidigast två månader efter det att förslaget om flyttningen har offentliggjorts. Beslut om flyttning kräver som huvudregel att beslutet stöds av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Av det anförda följer omvänt att en minoritet av aktieägarna som inte representerar mer än en tredjedel av rösterna saknar möjlighet att motsätta sig en utflyttning av ett bolag, trots att utflyttningen kan medföra betydande nackdelar. Exempelvis blir det typiskt sett betydligt dyrare för en aktieägare om bolaget kommer att hålla sin bolagsstämma i något annat land än aktieägarens hemland. Vidare kan en utflyttning medföra att den information som bolaget lämnar, t.ex. årsredovisningen, kommer att upprättas på ett språk som minoriteten inte behärskar. Förslaget till direktiv öppnar därför en möjlighet för varje medlemsland att i sin lagstiftning ta in regler som "garanterar att de minoritetsaktieägare som uttalat sig mot förflyttningen tillerkänns ett lämpligt skydd", som det uttrycks.

Såvitt gäller ett bolags borgenärer kan konstateras att de inte ens har rätt att delta på bolagsstämman såvida de inte också är aktieägare. Borgenärerna har därför inte ens en teoretisk möjlighet att påverka ett beslut om huruvida bolaget skall flytta eller inte. Förslaget innehåller därför en bestämmelse om att de som har blivit borgenärer innan förslaget om att bolaget skall flytta har blivit offentligt skall kunna kräva att bolaget lämnar en garanti som medför att flyttningen inte kan försämra borgenärernas rätt.

Någon motsvarande rätt att kräva garantier för att en flyttning inte innebär någon försämring uppställs inte för bolagets arbetstagare, trots att inte heller dessa har rätt att delta på bolagsstämman. Anledningen härtill torde vara att arbetstagarna genom medbestämmandelagstiftningen har möjlighet att påverka planerna på en flyttning.

Det kan konstateras att det av kommissionen föreslagna direktivet om regler för flyttning av nationella bolag uppställer betydligt större garantier för minoriteten, arbetstagarna och borgenärerna än vad reglerna om europeiska ekonomiska intressegrupperingar och förslaget till förordning om europabolag gör. Detta kan förefalla förvånande, eftersom de eventuella negativa effekterna för

borgenärerna är desamma i alla situationer. Anledningen är antagligen att borgenärerna förväntas vara beredda på att övernationella bolag som intressegrupperingar och europabolag kan flytta.

Tanken är att EU-länderna skall ha införlivat bestämmelserna i det föreslagna direktivet i sina nationella lagstiftningar senast den 1 januari år 2000. Denna tidtabell förefaller dock väl optimistiskt. Det är ännu mycket oklart om det föreslagna direktivet över huvud taget kommer att resultera i någon lagstiftning. Om så skulle ske torde det dock ligga betydligt längre fram i tiden.

Behöver aktiebolag kunna flytta?

I vår tid då varu- och kapitalmarknaderna från ekonomisk synpunkt inte känner några gränser kan det uppfattas som märkligt att många länder över huvud taget inte tillåter att nationella bolag flyttar och andra gör det men endast under vissa snäva betingelser. Vidare kan konstateras att den typ av övernationella bolag som finns inom EU, europeiska ekonomiska intressegrupperingar, och som kan flytta från ett EU-land till ett annat, inte har blivit någon succé. Intresset från industrins sida av att få en möjlighet att bilda europabolag är också mycket begränsat. Sammantaget tyder detta rimligen på att det inte finns något större behov av att aktiebolag skall kunna flytta. Sannolikt är orsaken till detta att inte ens de multinationella företagen och företagsgrupperna har något större intresse av att bedriva hela sin verksamhet inom ramen för ett och samma bolag. Istället är det förmodligen så att industrin anser att det är fördelaktigt att ha ett nationellt bolag i varje land i vilket verksamhet bedrivs. Varje land har sin ekonomiska, marknadsmässiga och juridiska särart. I större eller mindre grad har denna särart påverkat bolagslagstiftningen. Det förefaller därför inte osannolikt att ett bolag som är bildat enligt ett visst lands lagstiftning har bättre förutsättning att kunna bedriva en vinstgivande verksamhet i detta land än ett bolag som har bildats enligt andra regler. Detta kan vara anledningen till att det inte har uppfattats som någon nackdel, i vart fall inte någon större sådan, att ett aktiebolag som önskar överföra hela eller delar av sin verksamhet till ett annat land, måste bilda ett dotterbolag i detta land. En hypotes är därför att det typiskt sett är mest kostnadseffektivt att bedriva verksamhet i ett visst land genom ett bolag som är bildat enligt det landets lagstiftning.

Ett annat skäl till att många internationella företagsgrupper är organiserade just såsom grupper och således består av många formellt självständiga bolag torde vara att administrationskostnaderna härigenom blir lägre. Stora, geografiskt utspridda enheter skulle således inte vara optimala från kostnadssynpunkt.

I vissa situationer torde det dock vara fördelaktigt att kunna bilda ett över-

Lars Pehrson

nationellt bolag som kan flytta från ett land till ett annat. För det första gäller detta när bolag från olika länder skall fusionera. Kanske framför allt av emotionella och prestigemässiga skäl kan det då vara en fördel om inget av länderna behöver känna att det har "förlorat" ett viktigt företag. Det kan här erinras om de diskussioner som fördes i samband med det tillänkta samarbetet mellan Volvo och Renault. Inte så få personer poängterade den nackdel som det skulle innebära att ett fransk bolag i praktiken skulle få ett bestämmande inflytande över Volvo och detta trots att Volvo formellt sett skulle fortsätta att vara ett svenskt bolag.

En likartad situation kan uppkomma om två eller flera bolag från skilda länder skall bilda ett joint venture-bolag som skall ägna sig åt t.ex. forskning och utveckling. Det kan då framstå som oacceptabelt för vissa av avtalsparterna att bolaget skall bedriva sin verksamhet i samma land som en annan part och därmed få störst anknytning till denne.

Sammanfattningsvis är det min uppfattning att det föreligger ett behov av att kunna bilda övernationella bolag, men att behovet av att alla nationella bolag skall kunna flytta är mycket begränsat.

Källor och litteratur

Det finns flera framställningar som mer allmänt behandlar europeisk bolagsrätt och rätten att etablera sig inom EU. Här kan särskilt nämnas Brebner & Co, *Setting up a Company in the European Community* (1989), Marcus Lutter, *Europäisches Unternehmensrecht*, 3 uppl (1991), Erik Werlauff, *EF-Selskabsret* (1992) samt SOU 1992:83, *Aktiebolagslagen och EG*. Europeiska ekonomiska intressegrupperingar presenteras i Mattsson, *Europeiska ekonomiska intressegrupperingar* (1989). EG-domstolens domar återfinns i *Reports of cases before the European Court of Justice*. Den speciella fråga som denna uppsats behandlar, dvs. bolags möjlighet att flytta, har däremot endast i mycket begränsad omfattning berörts i den juridiska litteraturen. Källorna är här i huvudsak material från EG:s institutioner som publicerats med anledning av de olika lagstiftningsärendena.

Partiernas regionalisering eller regional partibildning?

av Cecilia Malmström

På ett offentligt möte i september 1996, inför tiotusentals åskådare, lät Umberto Bossi, ledare för det norditalienska partiet Lega Nord, utropa den fria republiken Padanien. Mötet hölls i Venedig och var kulmen på en kampanj som inletts under våren tidigare samma år. Själständighetsförklaringen och bildandet av den padanska staten var, menade Bossi, en naturlig följd av att den korrupta italienska staten vägrade se till Norditaliens intressen. Umberto Bossi dömdes, tillsammans med en partikamrat, i juli 1998 till villkorligt fängelsestraff för motstånd mot myndigheterna och för att ha försökt splittra den italienska staten.

Umberto Bossis Lega Nord har sedan bildandet 1982 sett den italienska centralmakten som sin främsta fiende och menar att politikerna i Rom har kört Italien i botten. Partiet har under 15 år förespråkat ett federalt Italien men har nu övergått till att bli ett separatistiskt parti som vill se ett suveränt Padanien. Padanien är ett samlingsnamn på delar av Norditalien – inte precis definierade – kring Po-floden. Ibland räknas upp till nio (av totalt 20) italienska regioner in i Padanien. Umberto Bossi själv har varit ovillig att avgränsa Padanien och sagt att det är ett politiskt projekt, snarare än ett geografiskt.

Det skulle vara frestande att avfärda Bossi som en clown och Padanienprojektet som ett politiskt jippo utan betydelse, men faktum är att Lega Nord i det senaste nationella valet 1996 fick stöd av tio procent av italienarna. Partiet har också ingått i den italienska regeringen under några månader 1994. Lega Nord och det av Umberto Bossi definierade padanska "folket" har således blivit en maktfaktor i italiensk politik. Lega Nord är bara ett – om än extremt – exempel på regionala rörelser och partier i Västeuropa som kräver mera makt för regionerna. Andra, mer våldsamma exempel, är den baskiska terrorrörelsen ETA som kräver en egen baskisk stat, eller den korsikanska rörelsen FLNC som vill ha ett fritt Korsika. De flesta regionala partier verkar dock inom det parlamentariska systemet. I Skottland har det skotska nationalistpartiet SNP, med bland annat Sean Connery i spetsen, krävt en egen skotsk stat. Efter en folkomröstning i september 1997 beslutades att ett eget folkvalt skotskt parlament upprättas år 2000. I Spanien sitter den konservativa regeringen kvar endast tack vare en uppgörelse med flera mindre regionala partier i Katalonien, Baskien och Kanarieöarna. De nämnda exemplen visar att den

Cecilia Malmström

politiskt organiserade regionalismen i högsta grad är levande i Västeuropa idag samt att den i vissa fall fått genomslag även på den nationella politiken. Det är givetvis intressant att fundera kring vad detta innebär för Västeuropa och den europeiska integrationen. En annan central fråga är vad det betyder för de nationella partisystemen när regionala politiska rörelser ställer allt mer högljudda krav. Det är om detta som föreliggande artikel skall handla.

Det regionala territoriet

Regionen som idé har haft varierande betydelse inom den politiska historien i Västeuropa. Under medeltiden var regionen på många sätt den naturliga enheten för handel och produktion. I självstyrande stadsstater, furstendömen och provinser fanns på många ställen en utvecklad gemensam identitet och egna institutioner. Under 1800-talet och vårt sekels början var den nationalistiska doktrinen stark i Europa, något som ledde till bildandet av stater som Tyskland, Belgien, Italien, Finland och Norge. Säkerhetspolitiskt tänkande och behovet av att skapa buffertstater kombinerades med idéer om en nation, ett folk och ett språk. Den nationalistiska ideologin var levande också i områden som inte blev stater men där det fanns ett nationellt och politisk medvetande, t.ex. i Alsace, Baskien, Bretagne, Skottland och Katalonien. Under 1960- och 70-talen svepte ånyo en våg av nationalism/regionalism över Europa, något som ledde till olika former av territoriellt organiserade rörelser och partier, ofta inspirerade av befrielseströrelserna i tredje världen under denna tid.

Under 1980- och 90-talen har regionen i Europa åter hamnat i fokus, denna gång i samband med diskussionen om den europeiska integrationens framtid. Begreppet "regionernas Europa" är vanligt förekommande, ett uttryck som inte är klart definierat men som tycks innebära en vision där regionernas makt och inflytande har stärkts på de europeiska staternas bekostnad. Vissa ser detta som något positivt och som ett led i att stärka det folkliga engagemanget och demokratin inom EU, andra varnar för ökad regional konkurrens och "mikronationalism". Oavsett vad man lägger i begreppet har regionen fått en ökad faktisk betydelse inom den europeiska unionen.

Den regionala konkurrensen har otvivelaktigt ökat och regioner försöker med olika medel locka till sig investeringar, turister och företag, genom specifika regionala marknadsföringsprogram. Sedan den gemensamma regionalpolitiken infördes 1975 har en allt växande del av EU:s budget kanaliserats genom olika former av regionala stöd till medlemsländerna. På det kulturella planet finns ett ökat intresse för regionala kulturer och minoritetsspråk, något som också stöds och uppmuntras av EU. Politiskt har regionerna långt ifrån den makt de själva skulle vilja ha, men den har ökat, inte minst efter Maast-

Partiernas regionalisering eller regional partibildning?

richtfördraget, då Regionkommittén – en rådgivande församling med regionala och lokala politiker – etablerades. Från regionalt håll ses också bevästandet av subsidiaritetsprincipen som en seger för regionen, då den regionala nivån anses vara den mest lämpliga för att fatta de flesta beslut, åtminstone enligt Regionkommittén. Det regionala ekonomiska och politiska samarbetet har ökat och det finns en uppsjö av regionala organisationer, från de riktigt stora som AER, Assembly of European Regions – en församling med regioner från hela Europa – till mer specifikt samarbete mellan t.ex. maritima, perifera och alpina regioner. Även inom medlemsländerna sker en utveckling där regionen lyfts fram allt mer, nu senast i Storbritannien och Sverige. Också i så kallade transnationella regioner som sträcker sig över flera länder, t.ex. Öresundsregionen, Tyrolen och Barentsregionen har det utvecklats ett allt mer formaliserat samarbete.

På det politiska planet är bland det viktigaste och mest intressanta förekomsten av regionala partier. Regionala partier kan definieras som partier som har sin verksamhet inom ett begränsat subnationellt territorium och som, utifrån en subjektivt definierad gemensam identitet, har krav på viss särbehandling med utgångspunkt från väljarnas "etniska" tillhörighet. Min egen forskning visar att det finns ett drygt 30-tal sådana partier inom den europeiska unionens medlemsländer.

I ett antal länder har dessa partier mycket liten betydelse och har på sin höjd ett fåtal mandat i lokala församlingar. I andra spelar partierna en viktig politisk roll inom den region de verkar. Några få partier har också, som illustrerades i inledningen, lyckats att få inflytande över den nationella politiken, och därigenom indirekt även över EU-politiken. Ett tiotal av partierna finns representerade i Europaparlamentet. Som min forskning också visar uppkommer de flesta regionala partier i områden med en egen identitet, ofta i form av språk, samt att förekomst av någon form av regional arena eller vald församling att verka på är av stor betydelse för regionala partiers möjlighet att agera politiskt. En majoritet av de regionala partierna är av gammalt ursprung och representerar en slags identitetsregionalism. Det finns dock tecken på att en ny, mer ekonomiskt orienterad regionalism växer fram i form av partier som använder region som politiskt verktyg i ett Europa med oklar ansvarsfördelning mellan de politiska nivåerna och en hårdnande kamp om resurser, inte minst mellan regionerna.

Hotar de regionala partierna de traditionella?

Även om en majoritet av de regionala partierna fortfarande är – och under överskådlig framtid kommer att förbli – små, påverkar deras existens de övriga partierna i partisystemet. Ett tjugotal av de regionala partierna sitter i regionala regeringar och ett fåtal har också indirekt eller direkt inflytande nationellt. En intressant fråga för framtiden är hur de traditionella partierna, som redan idag har problem med trovärdighet och medlemstillväxt, kommer att påverkas av de regionala partierna. Riskerar dessa att ta över och göra territoriet till en allt viktigare fråga? Kommer de traditionella nationella partierna att spela ut sin roll? I Italien har Lega Nord tagit över de traditionella partiernas väljare genom att spela på ett missnöje mot etablissemangen och lansera sig som ett nytt alternativ. Med vilka strategier kan de etablerade partierna möta "hotet" från de regionala partierna? När de gröna/ekologiska partierna började etablera sig runt om i Europa fick de traditionella partierna brått att bli miljömedvetna. När debatten om ett kvinnoparti rasade i Sverige inför valet 1994, skyndade sig de etablerade partierna att sätta "varannan damernas" på sina valsedlar och puffa fram kvinnliga kandidater. Kanske blir partierna nu regionaliserade för att därigenom undvika att de regionala partierna växer sig alltför starka? Man kan tänka sig tre olika strategier som de etablerade partierna skulle kunna tillämpa:

- 1 Etablerade partier söker samarbete med de regionala partierna
- 2 De regionala partierna isoleras av de traditionella partierna
- 3 De stora partierna regionaliseras

En första strategi är att "gilla läget" och försöka samarbeta med det regionala partiet och ge det en viss grad av legitimitet och inflytande men också tvinga det att ta ansvar för större beslut och därigenom göra det till en del av etablissemangen.

En andra strategi innebär de att de etablerade partierna försöker isolera det regionala partiet genom att se till att det marginaliseras på den politiska arenan för att deras inflytande skall minimeras. Om det regionala partiet har en vågmästarposition i en regering utan egen majoritet i parlamentet måste nya allianser skapas.

Slutligen är en tänkbar strategi att regionalisera det egna partiet, dvs. bilda regionala avdelningar i hopp om att neutralisera det regionala partiet. En variant på en regional avdelning kan vara att ta över det regionala partiets huvudfråga för att därigenom göra det onödigt.

Dessa strategier behöver i och för sig inte vara ömsesidigt uteslutande, de kan prövas i olika stadier. Det är heller inte självklart att det finns någon universell strategi, troligen varierar de traditionella partiernas agerande beroende på det regionala partiets styrka och mål, den övriga politiska kartan och ett

antal andra nationella faktorer. Låt oss undersöka tre länder med regionala partier som haft inflytande över regeringsmakten för att se vilken strategi som dominerar hos de etablerade partierna.

Italien – Lega Nord's uppgång ... och fall?

Den italienska enandeprocessen inleddes från norr genom att det italienska kungariket utropades 1861. Utropandet följdes av ett blodigt inbördeskrig med ett gradvis enande från norr till söder och förde samman ett antal småstater med ett endast delvis gemensamt språk och historia. "Nu när vi skapat Italien måste vi skapa italienarna" utropade premiärminister Massimo d'Azeglio, ett uttalande som väl illustrerade det nya landets svårigheter. Skillnaden mellan norra Italien, med en historia av fria stadsstater präglade av handel, öppenhet och relativt självstyre, och det fattiga, feodala Syditalien var enorm. Dessutom fanns stora skillnader inom landsändarna med ett flertal språkminoriteter, en konsekvens av historiska gränsförflyttningar. I Val d'Aostaregionen talar en stor grupp människor franska, en kvarleva från tiden i det Savojiska riket. I Trentino, i Sydtyrolen, finns en stor tysktalande grupp och i regionen Friuli samsas en stor slovensk minoritet med en grupp på ca 400 000 människor som talar friuli eller furlanska. Samtliga språkminoriteter har egna politiska partier med representation i de regionala församlingarna.

Italien är idag indelat i 20 regioner med visst mått av självstyre. Självstyret har successivt utökats sedan 1948 och regionerna förfogar över beslut och lagstiftning som rör sjukvård, skola, transporter, kultur, turism etc. Den fiskala kompetensen är dock mycket begränsad, pengarna kanaliseras i huvudsak via Rom. Parlamentet i Rom har också veto över de lagar som regionerna stiftar om konflikt skulle uppstå.

Lega Autonomista Lombarda bildades i den norditalienska staden Varese 1982 av Umberto Bossi och Roberto Maroni. Bossi var inspirerad av de federalistiska rörelserna i den fransktalande Val d'Aostaregionen och menade att Italien borde bli en federation där de olika regionala identiteterna erkändes och kunde utvecklas. I valet 1984 fick partiet endast några tusen röster, men tre år senare lyckades partiet få en representant i den italienska senaten och fick därmed en nationell plattform. Partiet fortsatte att verka på lokalt och regionalt plan och började etablera sig i framför allt Lombardiet, men också på andra ställen i norra Italien. Partiet höll sin första kongress 1989 och lyckades erhålla två mandat i valen till Europaparlamentet senare samma år. Partiet växte och massmedia började uppmärksamma den gapige partiledaren i norr. Bossis utspel, som ofta var starkt retoriska, demagogiska samt friskt kryddade med svordomar och runda ord, gav ofta rubriker. Politikerna i Rom var alla kor-

rupta dinosaurier som satt i knät på maffian i söder, hävdade han. Flera lokala "legor" bildades i andra norditalienska regioner och de samlades under ett och samma namn – Lega Nord – med Bossi som ordförande 1990. Namnet Lega Nord kommer från medeltiden när en "liga" av norditalienska städer slöt sig samman för att göra uppror mot kejsare Barbarossa på 1160-talet.

Partiets stora genombrott kom under 90-talet då Lega-politiker valdes till borgmästare i flera kommuner. I de nationella valet 1992 fick partiet i genomsnitt 17 procent i de norra regionerna och hela 8,7 procent av de sammanlagda rösterna. Lega Nord gjorde därmed ett succéval som sällan skådats i italiensk historia. Succén upprepades 1994 och ledde till att Lega Nord bildade regering tillsammans med Forza Italia och Alleanza Nazionale, ett samarbete partiet lämnade nio månader senare.

För att förstå Lega Nord's framväxt och expansion är det viktigt att känna till något om det italienska partisystemet. Sedan demokratins införande efter Mussolini och den nya författningen antogs 1948, har italiensk politik dominerats av det kristdemokratiska partiet, Democrazia Cristiana. Kristdemokraterna har varit navet i samtliga regeringsbildningar sedan 1948 och lett 52 koalitionsregeringar, tillsammans med liberaler, republikaner och socialister. Italiens andra stora parti, kommunistpartiet, har systematiskt hållits utanför regeringsmakten, trots att partiet under några år erhöll upp till en tredjedel av de italienska rösterna. I början på 1990-talet påbörjades det totala sammanbrottet i italiensk politik och inom några år hade kristdemokraterna och socialistpartiet upplösts, kommunistpartiet bytt namn, nya partier bildats och ett tusental politiker, politiska tjänstemän och företrädare för näringslivet stod inför rätta i det som kom att kallas *Tangentopoli*, omfattande korruptionsskandaler på högsta nivå.

Lega Nord bygger sin retorik på att framhäva klyftan mellan norra och södra Italien, en historisk skiljelinje som funnits långt innan det italienska enandet 1861. Skillnaderna är historiska, ekonomiska, kulturella och politiska, men det finns också stora skillnader inom Syd- respektive Norditalien. I norra Italien talas ett flertal olika språk och dialekter. De olika delarna har tillhört olika stormakter och det enda som förenar norditalienarna är att de inte är syditalienare samt det ekonomiska välståndet. Ur detta har Lega Nord lyckats skapa en gemensam identitet. Partiet exploaterar gamla fördomar om att syd-länningar är lata, korrupta och mjölkar pengar från det rika nord som därmed hindras i sin utveckling. Myter används friskt och Lega Nord kan ses som ett tydligt exempel på en mer modern och ekonomisk regionalism. Robert Putnams redan klassiska verk, *Den fungerande demokratin*, som visar på de historiska institutionernas betydelse för utvecklingen av demokratiskt fungerade regionala institutioner i Italien, har av Lega Nord setts som "bevis" på att partiet har rätt. Lösningen på Italiens problem består enligt Lega Nord i att landet delas i olika delstater med stora egna befogenheter. De senaste två åren har partiet dock gått ett steg längre och kräver en egen norditaliensk stat.

År 1994 fick Italien en på många sätt unik regering. För första gången sedan 1948 fanns inte kristdemokraterna med, och inte heller de gamla koalitionsparterna liberaler, republikaner, socialister. Den nya regeringen bestod av två nya partier och ett ombildat gammalt, inget utav dem med tidigare regeringserfarenhet. Forza Italia, hade bildats bara några månader innan valet och leddes av finansmannen Silvio Berlusconi, som vunnit väljare genom sina löften att ge ny kurs åt Italien, att få landet på fötter efter den ekonomiska krisen och politisk upprättelse efter alla skandaler. Alleanza Nazionale var ett nybildat parti med det gamla MSI (Movimento Sociale Italiano), neofascisterna i botten. Under partiledaren Gianfranco Fini har Alleanza Nazionale försökt att etablera sig som ett modernt högerparti med det franska gaullistpartiet som förebild. Dessa två gick samman med Lega Nord i något som kom att kallas Frihetspoolen och bildade regering med Berlusconi som premiärminister. Lega Nord fick fyra ministerposter. Efter nio månader lämnade Lega Nord regeringen, officiellt för att partiet förklarade sig missnöjd med Berlusconis sätt att sköta antikorrupsionslagstiftningen. Regeringen föll efter en förtroendeomröstning. Från de interna leden hade Lega Nord fått stor kritik för samarbetet med partierna i Rom, men när regeringen väl föll var många ledamöter kritiska mot att lämna regeringssamarbetet. En grupp Lega-parlamentariker bröt sig ur partiet. Själv har Umberto Bossi sagt att han använde sig av Berlusconi som en "trojansk häst" för att föra in federalismfrågan på den politiska dagordningen.

Under 1995 styrdes Italien tillfälligt av en politiskt obunden regering och i valet 1996 kom den nybildade Olivalliansen, bestående av det nya ombildade vänsterpartiet (majoriteten av det f.d. kommunistpartiet) och progressiva kristdemokrater till makten. Alliansen fick dock inte majoritet och Lega Nord, med stöd av tio procent av väljarna, hoppades än en gång på en vågmästarroll. Romano Prodi, premiärminister fram till Massimo d'Alema bildade regering i oktober 1998, valde att i huvudsak förlita sig på Rifondazione Comunista, kommunistpartiet (vänsterfalangen inom kommunistpartiet som inte accepterade namnbytet), och i andra frågor göra upp med högeroppositionen. Lega Nord har sedan valet blivit allt mer marginaliserat i det italienska parlamentet och också gått tillbaka i lokala och regionala val. Samtidigt har de separatistiska utspelen blivit allt högljuddare och Bossi har till och med antytt vid tillfällen att han är beredd att ta till vapen för att bilda sitt Padanien.

Egentligen är det svårt att dra några slutsatser om de traditionella italienska partierna eftersom de inte längre finns. I början på 1990-talet upplöstes samtliga. Den italienska politiska kartan har dock stabiliserat sig förvånansvärt snabbt och vi kan konstatera att gentemot Lega Nord har partierna tillämpat i princip samtliga av de diskuterade strategierna. Inledningsvis, när partiet var litet och koncentrerat till vissa kommuner i norra landsändan, var det ingen som brydde sig om Lega Nord. Partiet var isolerat, kunde växa i fred och fick kraftig draghjälp av den politiska utvecklingen som gav bränsle åt retoriken att

politikerna i Rom var korrupta. Inför 1992 års val var korrupsionsaffärerna i full massmedial rullning och kristdemokraterna genomgick de sista dödsryckningarna. Samtliga partier var alltför upptagna med sina interna problem för att ta någon notis om partiet i norr.

Inför valet 1994 öppnade sig möjlighet att för första gången sedan 1948 bilda regering utan kristdemokraterna. Det nybildade Forza Italia och det ombildade Alleanza Nazionale ingick en överenskommelse med Lega Nord där partierna delade upp väljarkåren mellan sig – Alleanza Nazionale i söder, Berlusconi i mellersta Italien och Lega Nord i de norra regionerna. Genom att erbjuda samarbete hoppades Berlusconi och Fini att kunna tillgodogöra sig den starka opinion som fanns i norr och därmed minska Lega Nords betydelse. Strategin var att samarbete skulle leda till att Lega Nord blev en del av etablissemangen och därmed tvingas ta ansvar. Efter Lega Nords avhopp har partiet dock isolerats totalt. Den före premiärministern Romano Prodi tog inte en enda gång Lega Nords utsträckta hand, Massimo d'Alema kommer inte heller att göra det.

Legas främsta krav, federalismen, har tagits upp av de övriga partierna. I samtliga partiers program nämns federalism i olika ordalag: fiskal federalism, federal inriktning, federalistisk logik etc. Det är oklart vad som menas med de olika formuleringarna men det tycks finnas en vilja att släppa ifrån sig en viss ekonomisk makt till regionerna, däremot bara i begränsad omfattning politisk kompetens. Frågan om Italiens konstitutionella organisation utreds i en stor författningskommission, Bicamerale, som dock hittills inte lyckats få majoritet för några av sina förslag. Lega Nord deltar inte i Bicamerales arbete. Det mesta tyder på att Italien kommer att ta steg i mer federal riktning. Därmed skulle mattan delvis dras undan för Lega Nord, eftersom undersökningar visar att inte ens en majoritet av Lega Nords egna väljare på allvar vill ha ett fritt Padanien, utan nöjer sig med ett federalt Italien.

Belgien – ett land trots allt

Sedan 1500-talet har det som kom att bli Belgien bebotts av två olika grupper – de protestantiska, holländsktalande flamländarna i norr och de katolska, fransktalande vallonerna i söder. Belgien blev en egen stat 1830 som en konsekvens av det växande missnöjet mot det nederländska styret. I samband med självständighetsprocessen fick det nya landet stort stöd av Frankrike och den fransktalande gruppen växte till en politisk och kulturell elit. Den flamländska nationalistiska rörelsen utvecklades i början på 1900-talet som en protest mot att franskan dominerade språkligt och att den politiska och ekonomiska eliten nästan uteslutande bestod av fransktalande. Det första nationalistiska partiet

bildades 1920 och hade försvaret av det flamländska språket på sitt program. Partiet allierade sig under andra världskriget med nazisterna och kom därför att starkt misskrediteras. Ett nytt parti bildades 1945, Volksunie, med stora framgångar på 70-talet. Partiet krävde en belgisk federation. I slutet på 1970-talet bildades också Vlaams Blok, ett separatistiskt och mycket främlingsfientligt parti som kräver ett fritt och suveränt Flandern med Bryssel som huvudstad.

Den vallonska nationalismen föddes som en reaktion mot de språklagar som fattades 1963 och som fastslog tvåspråkighet för alla tjänstemän inom den högre förvaltningen. Rassemblement Wallon försvarade det franska språket och var dessutom måna om att det då rikare Flandern skulle ta ekonomiskt ansvar gentemot det fattigare Valloniet vars tunga gruvindustri hade drabbats hårt efter 50-talets kol- och stålkras.

Språkfrågan har alltid varit viktig i Belgien och på 1950-talet fick konflikten nytt bränsle. År 1958 inträffade två viktiga händelser. En utlyst nationell generalstrejk genomfördes bara i Valloniet, något som för första gången uppdagade viktiga skillnader mellan folken. Samma år kom de etablerade partierna – socialister, kristdemokrater och liberaler – äntligen överens i den segdragna skolfrågan, en viktig vattendelare i belgisk politik som gällde vilken roll religionen och kyrkan skulle ha i den allmänna undervisningen. När skolfrågan var löst skapades utrymme för andra konflikter att komma upp och språkfrågan blev en sådan. Språkpartier hade bildats i båda landsdelarna och successivt under 60- och 70-talet delade sig de tre etablerade partierna i två delar – en vallonsk avdelning och en flamländsk. Partierna försökte därmed ”ta över” de relativt nybildade språkpartiernas program och neutralisera dem.

Volksunie är det äldsta av de idag aktiva regionala partierna i Belgien. Partiet är i huvudsak ett språkparti och har varit ideologiskt ”vingligt”, ursprungligen ett kristdemokratiskt parti men idag ett mitten-vänsterparti med starka inslag av grön politik. Partiets storhetstid var under 70-talet då det nådde upp till 20 procent, men sedan dess kan man säga att partiet blivit offer för sina framgångar. Fram till 1977 var partiet ett oppositionsparti, men detta år valde partiet att ingå i den nationella koalitionsregeringen tillsammans med kristdemokraterna, socialisterna och de fransktalandes parti, FDF. Regeringen höll bara i drygt ett år och Volksunie fick mycket kritik för att man valde att alliera sig med den belgiska statens representanter. Kritiken ledde till att en utbrytar-grupp bildade Vlaams Blok.

Trots kritiken mot regeringssamverkan, valde Volksunie att också 1988–91, tillsammans med kristdemokrater och socialister, ingå i Wilfred Martens nationella regering. Partiet fick då två ministerposter. När den nya författningen som gjorde Belgien till ett federalt land klubbades, röstade Volksunie med regeringen och har vid flera tillfällen också ingått i regionala regeringar. Federalismen har varit partiets främsta fråga men sedan den genomförts har partiet mist sin huvudfråga och därmed delar av sitt existensberättigande. I det senaste valet fick partiet nio procent av rösterna i Flandern och har nu försökt

profilera sig som ett parti med gröna och feministiska värderingar, som på sikt vill se ett fritt Flandern i ett federalt Europa.

Vlaams Blok har sina rötter i den mycket radikala flamländska nationalismen och bildades 1977 av Karl Dillen under namnet Vlaams Nasjonale Partij. Dillen representerade den falang inom Volksunie som var missnöjd med att partiet "förrådde" den flamländska saken och allierade sig med statens representanter. Genom detta svek hade man, menade Dillen, erkänt och legitimerat den belgiska staten. I november samma år bildades Vlaams Volkspartij och de två partierna gick samman i Vlaams Blok inför valet 1978. Koalitionen fick en representant – Karl Dillen – vald till nationalförsamlingen. Formellt blev Vlaams Blok ett eget parti 1979 och då hade också ett antal mindre nationalistiska rörelser gått med. De olika delarna i Vlaams Blok förenades av en anti-belgisk ideologi och en stor misstänksamhet mot övriga partier. Den belgiska staten kan inte reformeras, den måste avvecklas, eftersom den inte motsvarar idén om ett folk, en stat, en kultur, enligt Vlaams Blok. Partiet kräver därför ett etniskt enhetligt Flandern där icke-européer bör återsändas till sina hemländer och övriga européer assimileras.

Partiet försvarar också traditionella värden som familjen, kyrkans roll, är emot abort och kräver hårdare tag mot brottslingar. Partiets huvudargument är att Belgien är en vasallstat styrt av franska intressen som sålt ut Belgien. Partiet är för europeiskt samarbete men motsätter sig all djupare integration och vill inte att Bryssel skall vara europeisk huvudstad eftersom det hotar den flamländska identiteten.

Samtliga etablerade partier tar avstånd från Vlaams Blok och partiet har inte ingått i någon regional eller nationell regering, även om partiet, på grund av sitt starka stöd, har en slags utpressarroll. Partiet är t.ex. det största partiet i Antwerpen.

Rassemblement Wallon var det första partiet som organiserade det vallonska folket. Partiet bildades 1965 och enade ett antal mindre organisationer som arbetade för en belgisk federation och det franska språkets stärkta ställning. Partiet kan ses som en reaktion mot den allt mer problematiska ekonomiska situationen i Valloniet och flamländarnas intåg i den ekonomiska och politiska eliten. Under 1970-talets första år var partiet det näst största partiet i Valloniet och 1974–1977 ingick Rassemblement Wallon i den nationella koalitionsregeringen, något som medlemmarna starkt ogillade. Partiets medlems-siffror och väljartal sjönk. Så småningom splittrades partiet och medlemmarna försvann in i det vallonska socialistpartiet och i miljöpartiet.

Det enda franskspråkiga regionala partiet idag, *Front Démocratique des Bruxellois Francophones*, FDF, bildades 1964. Partiet, som vänder sig till de fransktalande Brysselborna hade stora framgångar på 70-talet och fick t.ex. hela 39 procent i Bryssel 1974. Därefter minskade partiets stöd kraftigt. Sedan 1993 samarbetar partiet med de franskspråkiga liberalerna och kandiderar under samma namn med gemensamt program. Därigenom har väljarstödet ökat

väsentligt, även om det skett på den egna identitetens bekostnad. Partiet vänder sig till alla franskspråkiga belgare, vill värna om det franska språket men har inga territoriella anspråk utan är nöjd med den federala författningen. Partiet är mycket proeuropeiskt och vill se ett federalt EU. Vid två tillfällen har partiet ingått i den nationella regeringen: 1977–78 tillsammans med bl.a. Volksunie, och i den därpå följande koalitionsregeringen 1979–80 tillsammans med kristdemokraterna och socialisterna.

Under slutet på 1980-talet och början på 90-talet genomgick Belgien en decentraliseringsprocess där ekonomisk och politisk makt successivt flyttades över till de tre regionerna, Valloniet, Bryssel och Flandern, och de tre språkgemenskaperna, flamländska, franska och tyska (det finns en tysk minoritet nära tyska gränsen). I juli 1993 blev Belgien formellt en federation. Regionerna och språkgemenskaperna ansvarar för i princip alla politikområden utom utrikespolitik, försvarspolitik, valutafrågor och vissa sociala frågor, t.ex. pensioner.

I det belgiska fallet kan vi, i likhet med Italien, se att de traditionella partierna också här haft varierande strategier för att möta de regionala partierna. Under språkpartiernas storhetstid, 1970-talet, försökte man dels samarbeta i regeringen med Volksunie, Rassemblement Wallon och Front Démocratique des Bruxellois Francophones. Såväl kristdemokrater som socialister, och senare liberaler, delade sig i två språkavdelningar i hopp om att bromsa språkpartiernas tillväxt. Det mest effektiva visade sig dock vara att ta upp frågan om federalisering, något som i och för sig även de traditionella partierna diskuterat länge. I och med denna författningsändring har både Volksunie och FDF försvagats. RW försvann på grund av interna splittringar. De fransktalande liberalerna har genom sin allians med FDF fått tillgång till en, visserligen liten men ändå viktig väljargrupp, och FDF har fått större organisatorisk stadga genom alliansen. För såväl Volksunie som RW har regeringssamverkan kanske givit vissa sakpolitiska framgångar med det har skadat partiets trovärdighet i väljarnas ögon. Det främlingsfientliga och separatistiska Vlaams Blok har isolerats av samtliga partier.

Spanien – svårt att regera utan katalanerna

Efter Francos död 1975 drabbades Spanien av ett slags självständighetsfeber. Inte bara de så kallade historiska regionerna – Katalonien, Galicien och Baskien – utan även de övriga delarna i Spanien plockade fram flaggor, gamla symboler, dialekter etc. och krävde autonomi. Så fort den spanska nya demokratiska författningen var antagen och partierna hade legaliserats, började partierna att bilda olika regionala avdelningar. Utvecklingen var förstås en reaktion mot den starka centralism som rått under Francos 40 år vid makten, men

också en del av den regionalistiska våg som svepte över Europa under 70-talet. Franco ansåg att regionala rörelser och yttringar hotade den spanska staten och förbjöd regionala politiska institutioner, regionala språk och allt som var "ospanskt". Det blev brottsligt att tala baskiska och katalanska, böcker på dessa språk brändes, skolor stängdes och regionala kulturinstitutioner avskaffades.

Spanien, som under Franco varit en av västvärldens mest centralistiska stater, decentraliserades snabbt under 70-talets andra hälft. Maktkoncentration skulle i fortsättningen undvikas och det var viktigt att de nya institutionerna vann förtroende, samtidigt som de olika minoritetskraven skulle tillgodoses. Landet delades in i 17 autonoma gemenskaper, *comunidades autonomas*. Samtliga autonomier fick rätt att organisera sig och upprätta egna parlament, regering och institutioner. Fyra regioner gavs "speciell autonomi": Galicien, Katalonien, Baskien och Andalusien. Numera har även Kanarieöarna och Valencia speciell autonomi. De historiska språken – baskiska, katalanska och galiciska – blev officiella språk i sina respektive regioner, tillsammans med spanskan. Den speciella autonomin ger maximal kompetens, dvs. beslutsbefogenhet över alla områden som inte exklusivt förbehålls staten (t.ex. utrikespolitik, valutapolitik, migrationspolitik, försvar). Den ekonomiska autonomin är dock förhållandevis begränsad. En majoritet av de lokala och regionala skatter som tas in går till staten för att sedan delas ut till regionerna. Dessutom finns en slags statlig solidaritetsfond som kanaliserar pengar från de rikare regionerna till de fattigare.

Spanien har sedan demokratiseringen kännetecknats av ett dualistiskt politiskt system. Under de första åren stod striden mellan premiärminister Adolfo Suarez mittenkoalition Union Centro Democratico, UCD, och Felipe Gonzales socialistparti, Partido Socialista de los Obreros Españoles, PSOE. UCD styrde Spanien fram till 1982 då PSOE och Gonzales kom till makten. Efter valförlusten försvagades och upplöstes UCD och så småningom började högerpartiet Alianza Popular etablera sig som ett regeringsalternativ. Partiet bytte namn 1989 till Partido Popular och vann de nationella valet i mars 1986. Partiledaren José Maria Aznar blev ny premiärminister.

I princip i samtliga 17 autonoma regioner i Spanien finns regionala partier, de viktigaste i de historiska regionerna. I Katalonien går konflikten med Madrid långt tillbaka i tiden. Under 1200-talet var Katalonien en stormakt i allians med Aragonien och dominerade därmed stora delar av Medelhavet. Under denna tid fanns välutvecklade politiska institutioner. Katalanskan som språk har spårats till 800-talet och talas idag i Katalonien, på Mallorca och i Andorra. Den katalanska nationalismen föddes i sin moderna form under 1800-talet. Den hämtade sin näring från historien men också från den aktuella debatten där det mer utvecklade Katalonien gärna ville ha en ekonomisk och politisk ledande roll i Spanien. År 1901 bildades det första katalanska partiet, Lliga Regionalista. Under några år på 1930-talet var Katalonien självstyrande med en egen president, en regering och en församling samlade under *la*

Generalitat, det historiska namnet på de katalanska ständerna. Efter inbördeskriget upplöstes dessa institutioner och de flesta katalanska politiker gick i exil, fängslades eller mördades.

Katalanismen idag består av två huvudläger, den mer pragmatiska som leds av det regerande mitten-höger partiet CiU – *Convergència i Unió* – och Kataloniens president Jordi Pujol. CiU, som är en koalition mellan två partier, kämpar för det katalanska språket och maximal autonomi för de katalanska institutionerna men vill verka inom Spanien med så stort inflytande över den nationella och europeiska politiken som möjligt. Partiet har cirka 40 procent av rösterna i Katalonien. Den andra linjen representeras av ERC – *Esquerra Republicana de Catalunya* – ett vänsterparti från 1930-talet som på sikt vill se ett självständigt Katalonien. Vid sidan av ERC finns en del mycket små separatistiska rörelser utan politiskt inflytande. Katalonien har idag ingen väpnad rörelse som i Baskien. Utöver CiU och ERC har de katalanska socialisterna, Partit dels Socialistes de Catalunya, PSC – en regional avdelning av de nationella socialistpartiet PSOE. PSC spelar en viktig roll som oppositionsparti i Katalonien och är dessutom största parti i en majoritet av de katalanska kommunerna, inklusive Barcelona.

CiU har dominerat katalansk politik sedan det första autonoma valet 1980 och Jordi Pujol har varit regionens president lika länge. Men partiet har även haft inflytande nationellt vid ett flertal tillfällen. Den nationella kristdemokratiska regeringen 1979–1982 var beroende av katalanskt stöd för att regera. Den socialistiska regeringen under Felipe Gonzales regerade genom en pakt med katalanerna 1993, en pakt som CiU bröt 1995 och därmed tvingade fram nyval, ett år för tidigt. Under tiden hann dock CiU driva igenom att 15 procent av de regionala inkomstskatterna skulle stanna i regionen. Till följd av de många affärer och korruptionsskandaler som drabbat den spanska PSOE-regeringen och personer i dess närhet, vågade inte CiU riskera att fortsätta att stödja regeringen av rädsla för att själva dras med i smutsen. I de autonoma katalanska valen samma år hade CiU gått tillbaka. I valet 1996 bröt det konservativa partiet Partido Popular 14 år av socialistiskt styre, men lyckades inte heller få egen majoritet. Efter segdragna förhandlingar kunde partiet bilda regering, och fick majoritet i parlamentet efter att ha slutit en pakt med CiU, det baskiska nationalistpartiet PNV och de kanariska nationalisterna. CiU har dock aldrig ingått i någon regering men ställt hårda krav för sin samverkan. Inför pakten 1996 krävde CiU att Katalonien skulle få behålla 30 procent av sina egna skatteinkomster, införandet av en regional polis, större makt över katalanska flygplatser och hamnar, samt medbestämmande i EU-frågor.

Även den baskiska nationalismen har en lång historia och i det ursprungliga Baskien ingick, förutom nuvarande Baskien, även Navarra och tre franska provinser. Det var dock framför allt språket, inte territoriet, som förenade baskerna. Under några decennier på 1800-talet var Baskien i princip helt självständigt, något som reglerades av speciella fribrev och lagar, så kallade *fueros*.

Regionen var en av de tidigast industrialiserade i Spanien och dominerades då som idag av tung industri, främst gruvdrift. Liksom Katalonien hade Baskien egna institutioner under 1930-talet, något som Franco sedan upplöste och förbjöd. I slutet på 1950-talet bildades ETA av några studenter med syfte att försvara och återupprätta det baskiska språket. Under 60-talet radikaliserades verksamheten, inspirerad av befrielseörelserna i tredje världen, och ETA:s mål blev inriktat på att med våld befria Baskien från Spanien. Inledningsvis genomfördes attentat mot materiella symboler för "förtryckarstaten" – polishus, banker, domstolar – men så småningom blev även individer måltalvlor. Rörelsens första stora "framgång" blev attentatet mot Francos premiärminister Luis Carrero Blanco i december 1973. ETA:s verksamhet har fortsatt även efter demokratiseringen och organisationen är ansvarig för minst 800 liv. Det senaste åren har offren varit konservativa lokalpolitiker. Sedan september 1998 råder dock vapenvila. ETA:s politiska gren, *Herri Batasuna*, bildades 1978 och kräver också det en egen baskisk stat där Navarra ingår. Partiet har haft runt 15 procent i Baskien och ett fåtal mandat i den spanska nationalförsamlingen, platser som partiet dock aldrig upptar eftersom man inte erkänner den spanska staten.

Det baskiska nationalistpartiet, *Partido Nacional Vasco*, PNV, bildades 1893 och motsatte sig starkt alla tendenser till modernisering i Baskien. Endast "etniskt renrasiga" basker fick vara med i detta parti som försvarade kyrkan, monarkin och de baskiska lagarna. Under Franco förmådde inte partiet att vara ett kraftfullt oppositionsparti men återuppstod igen efter hans död, nu som ett mer modernt kristdemokratiskt parti. Partiet har dominerat baskisk politik, i koalition med det baskiska socialistpartiet, *Partido Socialista Euskadi*, PSE, en regional avdelning till det nationella PSOE.

Förutom Navarra har ingen region så långtgående autonomi som Baskien, som bland annat får behålla i princip samtliga skatteinkomster. PNV ingick tillsammans med CiU i pakten med Partido Popular i april 1996 men har nu lämnat samarbetet.

Galicien har ingen egen historia av självständighet men den nationella rörelsen har sina rötter i 1840-talet då en militärrevolt inträffade och utropade galicisk självstyre. Upproret slogs ned och därefter har nationalismen främst varit inriktad på försvar av språket och kulturen. Under 30-talet togs ett författningsförslag fram om galiciskt självstyre men inbördeskriget kom i vägen innan det spanska parlamentet hann rösta om frågan. Det galiciska språket utvecklades ur portugisiska på 1500-talet. Franco var själv från Galicien och regionens elit var väl involverad i statens styre, något som kan förklara avsaknaden av nationalistiska rörelser under och efter Franco. Galicien är och har varit en fattig region dominerad av fiske och jordbruk. Galiciens idag enda överlevande nationalistparti är *Bloque Nacionalista Gallego*. Partiet vill på sikt ha en egen galicisk stat även om detta krav nu är starkt nedtonat. Andra viktiga frågor är stöd till språket och kulturen samt ökad andel av de spanska skatteinkomsterna. Partiet har kraftigt ökat sitt stöd på sistone och fick i det autonoma valet

1997 25 procent i Galicien. BNG har två representanter i den spanska nationalförsamlingen.

Även i övriga spanska regioner finns regionala partier. De flesta verkar i allians med regionala varianter av PSOE eller PP men på Kanarieöarna finns ett stort nationalistiskt parti, *Coalición Canaria* som är en koalition av fem mindre partier från mitten- och vänsterfältet. Koalitionen slår vakt om den specifika kanariska identiteten och kräver mer ekonomiska resurser till ögruppen. Partiet har fyra mandat i den spanska nationalförsamlingen och ingår i den nationella regeringspakten från 1996. Andra regionala partier av viss betydelse finns i Andalusien, Aragonien, Asturien, Valencia, Cantabrien och på Mallorca. De flesta av dessa har ingått i de regionala regeringarna och några av dem har också ett par mandat i det spanska parlamentet.

I Spanien är politiken fortfarande präglad av landets fyrtio år av diktatur. Från centralt håll uppmuntrades regionalt självstyre och regionala politiska organisationer. Socialistpartiet har tidigt organiserat sig i regionala avdelningar, något Partido Popular undvikit. Sedan 1989 har inget nationellt parti fått majoritet i det spanska parlamentet och därmed har det visat sig att de två stora partierna är beroende av de mindre, regionala. Åren 1989 till 1993 klarade PSOE att regera trots att partiet inte hade majoritet tack vara att ledamöterna från Herri Batasuna inte deltog i parlamentsarbetet. Särskilt det katalanska CiU har därvid fått ett stort inflytande, betydligt större än vad det "förtjänar" med sina fem procent av de nationella rösterna. Redan 1979–82 räddades det sönderfallande kristdemokratiska partiet av katalanerna och 1993–1995 var PSOE-regeringen beroende av deras stöd. Samma situation inträffade för den nyvalde premiärminister Aznar 1996. Även om beroendet av katalanerna särskilt inte är något partierna önskar har CiU ändå visat sig vara ett pragmatiskt och ansvarsfullt parti som också kan delta i nationella politiska frågor. De katalanska väljarna har hittills stött CiU:s strategi att alltid vara med vid köttgrytorna. Partiet är dock mycket beroende av sin partiledare och det är svårt att förutspå vad som kommer att hända med CiU efter att Pujol har lämnat. Att isolera de regionala partierna har inte varit möjligt, särskilt inte som partier som CiU, PNV, BNG och CC får mellan 25 och 40 procent i sina respektive regioner.

Spanien ett av de få länder där de regionala partierna verkligen har inflytande och där de nationella partierna tvingas ta hänsyn till dem. De traditionella partierna har delvis bildat regionala avdelningar som samarbetar med de i antal växande regionala partierna. CiU har haft direkt inflytande över regeringsmakten och också sett till att frågor som rör regionerna och deras roll ständigt finns på dagordningen. De etablerade spanska partierna har varit mer villiga att decentralisera politisk makt till regionerna än ekonomisk. Samtidigt har missnöjet med skattepolitiken och den nationella solidaritetsfonden ökat hos de mer välbärgade regionerna. Den katalanska regionen tillhör en av de rikaste i landet och de utländska investeringarna förläggs till 80 procent i Madrid

eller Katalonien. CiU har därför en utpressningsposition gentemot Madrid. De fattigare regionerna, som Galicien, vill samtidigt ha större del av den gemensamma kakan. Detta skapar stora krav på balansgång för de nationella partierna. Frågan om federalism förs fram av bland annat det katalanska socialistpartiet och vänsterpartiet Izquierda Unida. Förslaget fanns även i samband med demokratiövergången och utarbetandet av den nya författningen 1978. CiU har dock avvisat federalism som tänkbar lösning. Spanien står inte inför några överhängande konstitutionella reformer även om de självständiga regionernas roll ständigt är föremål för komplicerade tolkningstvister.

Regionala partier i övriga länder

Utöver de tre länder som har diskuterats ovan, finns regionala partier även i Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Danmark och Finland. De är dock av varierande storlek. I Nederländerna verkar i norr ett litet parti, *Fryske Nasjonale Partij*, som kämpar för det friskiska språket och kulturen. Partiet har inte mer än cirka fem–sex procent i provinsen men lyckades 1995 erhålla en borgmästarpost. Nationellt har partiet inget inflytande.

Vid den dansk-tyska gränsen i Schleswig finns ett parti på vardera sida statsgränsen som representerar den tyska respektive danska minoriteten. I Tyskland har *Südschleswigsche Wählerverband*, SSW, ett par mandat i delstatsparlamentet men i Danmark är *Schleswigsche Partei* mycket litet. I Bayern i Tyskland domineras politiken av CSU som sedan 1982 agerar i koalition med det nationella kristdemokratiska partiet CDU. Partiet kan dock ses som en högerflygel till CDU och inte som ett regionalt parti.

I Finland har det *Svenska folkpartiet* varit koalitionspartner i ett flertal av de finska regeringarna sedan 1917 och därmed kan partiet sägas ha haft ett visst inflytande på den finska politiken, trots att partiet bara har stöd av drygt fem procent av väljarkåren.

I Storbritannien finns två stora minoriteter med politiska rörelser – i Skottland och i Wales. *Plaid Cymru* bildades 1925 och kämpade för det walesiska språket och kulturen samt krävde politisk självstyre. Idag vill partiet ha självstyre inom Storbritannien och ser även ett federalt EU som en möjlighet för Wales. Det skotska nationalistpartiet *Scottish National Party*, SNP bildades 1934 och har sedan dess med varierande framgång kämpat för ett självständigt Skottland. På 70-talet hade partiet stora framgångar i samband med att man upptäckte olja utanför den skotska kusten. Under 80-talet gick partiet tillbaka men det har under 90-talet ryckt upp sig igen. Både Skottland och Wales har ett antal vikta platser i Westminster, där SNP och Plaid Cymru finns representerade. SNP och Plaid Cymru har emellertid aldrig varit i närheten av rege-

ringsmakten, delvis beroende på det brittiska majoritetsvals-systemet som (oftast) skapar stabila enpartiregeringar. Labour har länge kämpat om de i huvudsak vänsterröstande väljarna med SNP och Plaid Cymru. Sedan Labour kom till makten i maj 1997 har Tony Blair delvis försökt möta önskemålen från regionerna genom att föreslå att ett skotskt parlament och en walesisk församling upprättas år 2000. Förslagen antogs efter en folkomröstning i Skottland och Wales i september 1997. Decentralisering och regionalisering diskuteras även allmänt i Storbritannien.

Frankrike är kanske det EU-land med flest minoritetsspråk inom sig och det finns många mycket små organiserade regionala rörelser. Den starkaste politiska regionalismen finns på Korsika och i Bretagne. På Korsika för organisationen FLNC (Fronte di Liberazione Nazionali di a Corsu) sedan 70-talet en väpnad och stundtals blodig kamp för korsikanskt självstyre. Koalitionen *Corsica Nazione* antas stå FLNC nära och samlar en knapp femtedel av rösterna på ön. Korsikas regionparlament har en speciell status med lagstiftnings- och beskattningsrätt. I Bretagne finns en gammal historisk-nationalistisk rörelse, främst engagerad i den bretonska kulturen och språket. Det lilla partiet *Union Démocratique Bretonne* har endast mandat i några lokala församlingar men lyckades 1989 få ett mandat i Europaparlamentet, i koalition med det franska miljöpartiet. Partiet vill bl.a. ha "korsikansk" status för Bretagne och rätt att undervisa på bretonska i skolorna.

Regionala partier – här för att stanna

I flera av de västeuropeiska länderna har regionala partier haft indirekt eller direkt påverkan på den nationella regeringsmakten. Tydligast är detta i Belgien, Italien och Spanien, och i viss mån Finland. De traditionella partierna har som vi sett tillämpat olika strategier för att bemöta "hotet" från regionerna, det finns inget tydligt mönster. Den första strategin, samarbete, har förekommit i alla länder. I Italien samarbetade Forza Italia och Alleanza Nazionale med Lega Nord för att kunna bilda regering i en för Italien unik situation. Fram till dess hade de etablerade partierna knappast tagit Lega Nord på allvar. I Belgien har socialister och kristdemokrater vid ett par tillfällen haft med Rassemblement Wallon, Volksunie och Front Démocratique des Bruxellois Francophones i regeringen. I Spanien har de två stora nationella partierna, PSOE och PP, tvingats samarbeta, med framför allt de katalanska nationalisterna för att få stöd för sin regeringspolitik. Regeringssamarbete bidrar till att ge de mindre regionala partierna legitimitet men har också i flera fall (Lega Nord, Volksunie, RW, FDF) visat sig vara förödande för partierna själva eftersom de fått stark intern kritik för att de "sålt sig" till etablissemangen. Behovet av att samarbeta

med mindre partier är givetvis störst i länder med proportionella valsystem där koalitionsregeringar är vanliga.

Isolering, den andra strategin, har också förekommit. I Italien har Lega Nord efter regeringsavhoppet i december 1994 isolerats och nonchalerats av de andra partierna. Partiet har inget som helst parlamentariskt inflytande och inget parti vill samarbeta med dem. I Belgien har framför allt det extrema Vlaams Blok isolerats. Isolering har inte förekommit i Spanien annat än att samtliga partier, såväl de nationella som de regionala, tagit avstånd från ETA och deras politiska parti Herri Batasuna.

Den tredje strategin, regionalisering eller anammande av regionala partiers hjärtefrågor, har också visat sig vara ganska effektiv. I Italien har samtliga partier tagit till sig Lega Nords huvudfråga, federalismen, och gjort den till sin. Inget konkret har ännu kommit ur de konstitutionella reformförslagen, men mycket talar för att Italien kommer att förändras i federal riktning. I Belgien har samtliga av de tre stora partierna regionaliserats och kandiderar i varsitt språkområde. Det finns idag inga nationella partier i Belgien. Regionaliseringen var delvis ett svar på uppkomsten av de rena språkpartierna. Även i Belgien har de stora partierna gjort federalismfrågan till sin och reformen genomfördes i bred enighet 1993. Efter det har de små språkpartierna haft bekymmer. De vallonska liberalerna gick steget fullt ut och allierade sig med FDF. I Spanien har framför allt socialistpartiet bildat regionala avdelningar, något som dock inte minskat antalet regionala partier. Eftersom de spanska regionala partierna har olika krav, stundtals ganska otydliga, har det varit svårt för PSOE och PP att tillmötesgå dem, annat än genom tvång i samband med regeringsuppdrag.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att de territoriella frågorna är starkt närvarande i många västeuropeiska länders politik. Regionalismen har olika dimensioner, där identitetsaspekten handlar om rätten till språk och historia. De politiska kraven handlar om ökat politiskt inflytande, också över den nationella politiken. Den politiska makten har delvis ökat för regionerna både inom nationalstaten och inom det europeiska samarbetet. Förutsättningarna för politisk makt på hemmaplan beror till exempel på tillgång till en regional arena och på valsystemet, där ett proportionellt system ofta leder till svårigheter att skapa regeringsmajoriteter och därigenom öppnar för vågmästarpartier att utöva politisk utpressning. I takt med integrationsprocessens utveckling, internationaliseringen och nationalstaternas förändrade roll, kräver många regioner utökad politisk plats på den europeiska arenan. Bryssel är ibland mer relevant än den gamla huvudstaden, och många regionala partier har en vision om ett regionernas Europa där regionala politiker finns representerade i gemensamma europeiska institutioner. Ekonomiskt handlar kraven om att dels kontrollera och utöka de resurser som finns i regionen, dels få inflytande över hur de nationella resurserna skall användas. Här är den fiskala politiken av central betydelse, dvs. hur de gemensamma skatterna fördelas inom en stat. Formella politis-

ka befogenheter som inte motsvaras av finansiella resurser riskerar lätt att urholkas, något som innebär att skattepolitiken egentligen avgör graden av politisk autonomi. De rika regionerna vill helt naturligt ha ökad kontroll över sina skattepengar medan de fattiga vill ha större del av de gemensamma tillgångarna. För de nationella politiska partierna handlar det om att hitta en balansgång – att tillfredsställa olika regionala krav i den mån det går och samtidigt se till det gemensamma intresset. Tilltron till EU:s försök att utjämna de regionala skillnaderna genom strukturpolitiken kommer inom kort att sättas på prov. Utvidgningen och genomförandet av Agenda 2000, som bl.a. innebär en rejäl reformering av regionalstödet, kan leda till ökad regional konkurrens om minskade resurser. Frågan blir än mer komplicerad om den gemensamma valutapolitiken så småningom leder till en harmoniserad skattepolitik.

De regionala partiernas viktigaste insats har bestått i att de i flera länder har fått upp de regionala frågorna på den nationella politiska dagordningen. Det handlar om språk- och kulturpolitik men också om decentralisering av politiska befogenheter och ekonomi. Lega Nords retorik är i huvudsak inriktad på att Norditalien ska slippa bidra till övriga Italien. På samma sätt anser CiU att Katalonien bidrar för mycket till övriga spanska regioner. Bland de fattigare regionerna finns en omvänd oro att inte få del av gemensamma resurser. Mycket talar för att den ekonomiska regionalismen kommer att öka, i vissa fall kanaliserad genom regionala partier.

Även om vi kan skönja en generell federaliseringstendens i de undersökta länderna, finns det inte någon enhetlig strategi för att hantera de regionala partierna. På sikt måste nog dock de traditionella partierna delvis regionaliseras för att möta de olika behoven som finns i regionerna och jämka ihop motstridiga krav. Man kan tänka sig en utveckling där partisystemen ser olika ut på lokal, regional och nationell nivå med olika typer av partier i alternativa samarbetskoalitioner.

Det kan förvisso vara besvärligt för etablerade partier att inte få egen majoritet och tvingas söka stöd hos regionala partier, men de senares inflytande är förhållandevis litet. De används som koalitions- och regeringspartner bara så länge de uppträder ansvarsfullt. Deras väljarstöd är trots allt begränsat. Alltför extrema partier straffas ut av de etablerade, något som fallet Lega Nord och Vlaams Blok visar. Ingenting tyder dock på att regionala partier i allmänhet kommer att försvinna, snarare tvärtom. Det återstår att se om deras inflytande på EU-nivå kan komma att bli större än det hittills varit på nationell nivå.

Källor och litteratur

Den som vill fördjupa sig i diskussioner om regionens roll i Europa kan t.ex. läsa Janerik Gidlund och Sverker Sörlin, *Det europeiska kalejdoskopet* (Stockholm: SNS Förlag, 1993), Christopher Harvie, *The rise of regional Europe* (London: Routledge, 1994), Michael Keating, *State and regional nationalism* (Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1988), Jean Labasse, *L'Europe des régions* (Paris: Flammarion, 1991) eller Lisbeth Lindeborg, *Regionalt samarbete i Europa med tyska erfarenheter* (Stockholm: Fritzes Förlag, 1995).

Regionala partier diskuteras i en klassisk uppsats av Derek Urwin, "Harbinger, fossil or fleabite? Regionalism in the West European party mosaic" i Daalder och Mairs bok *Western European Party Systems* (London: SAGE Publications, 1983). Se även Cecilia Malmström, *Regionen, makten och härligheten. Regionala partier i Västeuropa* (Stockholm: SNS, 1998) och de Lieven de Winter och Huri Türsan, *Regionalist parties in Western Europe* (London: Routledge, 1998).

Den som vill veta mer om Lega Nord och italiensk politik kan dels läsa Umberto Bossis egna böcker eller ta del av den kände Lega-forskaren Ivo Diamantis arbeten, t.ex. *La Lega* (Roma: Donzelli Editore, 1993) eller *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione* (Roma: Donzelli Editore, 1996). Utvecklingen i Italien beskrivs i den italienska politiska årsboken *Italian politics*, som årligen ges ut av Istituto Cattaneo och som innehåller uppsatser på engelska om det senaste i italiensk politik. Robert Putnams *Den fungerande demokratin*. (Stockholm: SNS, 1996) ger ett intressant, om än inte okontroversiellt, perspektiv på nord-sydkonflikten i Italien.

Två böcker om belgisk politik kan rekommenderas: John Fitzmaurice, *The politics of Belgium – a unique federalism* (London: Hurst, 1996) och Pascal Delwit och Jean-Michel De Waele, red. *Les partis politiques en Belgique* (Bruxelles: Université de Bruxelles, 1996).

Den som är intresserad av spansk och katalansk politik kan t.ex. läsa Albert Balcells *Catalan nationalism – past and present* (London: Macmillan, 1996) eller Daniele Conversi, *The Basques, the catalans and Spain* (London: Hurst, 1997) eller Cecilia Malmström, *Tjugo år senare. Spanien efter Franco*. Världspolitikens Dagfrågor 96:1 (Stockholm: Utrikespolitiska institutet, 1996).

Flera av de här diskuterade partierna har också egna hemsidor på Internet, som kan studeras för den intresserade. Pröva t.ex. följande webb-adresser:

Bloque Nacionalista Gallego: <http://vir.ml.org/bngou/>

Coalición Canaria: <http://www.develnet.es/coalicion-canaria/>

Convergència i Unió: <http://www.convergencia.org/>

Corsica Nazione. <http://www.corsica-nazione.com/>

Front Démocratique Francophone. <http://www.synec-doc.be/fdf/obj.htm>

Lega Nord: <http://www.leganord.org/>

Scottish National Party: <http://www.snp.org.uk>

I T och demokrati – de europeiska partinäten

av Gullan Gidlund

Den representativa demokratin i nationalstaten vilar på politiska partier och deras möjligheter att organisera utformningen av den politiska makten men också att fungera som vitala mötesplatser för det politiska samtalet med medborgarna. Politisk organisering och spridning av politiska budskap präglas av gällande kommunikationstekniska villkor och partiernas förmåga att utnyttja tekniken.

Det demokratiska partiväsendets historia visar att det finns ett intressant samspel mellan utvecklingen av kommunikationstekniken och partiernas struktur och verksamhetsformer. Vilka tekniker och former för kommunikation som partierna använder styrs framförallt av två faktorer: *tillgänglighet* och *effektivitet*.

Tillgängligheten har att göra med de olika former för kommunikation som existerar och i princip är möjliga att använda för partierna, exempelvis dagstidningar, rörliga bilder, telefon, radio, TV, fax och Internet. Här spelar den tekniska utvecklingen en huvudroll. Detta tillsammans med ekonomiska resurser utgör de viktigaste restriktionerna i användningen. Från tid till annan kan det dessutom finnas andra hinder som påverkar tillgängligheten, exempelvis lagstiftning som reglerar möjligheterna att använda TV för politisk propaganda.

Den andra faktorn, effektivitet, avser de målsättningar som ett parti har att kommunicera internt och att nå ut med sitt budskap till olika målgrupper. Det är nödvändigt för en partiledning att ha en fungerande intern kommunikation med den administrativa personalen och sina förtroendevalda; att mobilisera "styrkorna" under valkampanjen eller vid andra viktiga tillfällen. Det är självklart av största vikt att använda just den kommunikationsteknik som får väljarnas uppmärksamhet. Över tid utvecklas vissa traditioner och prioriteringar inom varje parti, men konkurrensen med framförallt andra partier i partisystemet gör att varje parti har ett strategiskt intresse av att "följa utvecklingen" bland konkurrenterna. Nya kampanjmetoder som rönt framgång blir särskilt intressanta, det kan vara telefonkampanjer till förstagångsväljare, turnéer med tåg (inspirerat av Clintons första presidentvalskampanj), att ta fram nya "logotypes" eller skapa en särskild "image" kring partiledare.

Visserligen är partistrategerna angelägna om att bevaka konkurrenternas användning av medier och innovationer i kommunikationsteknik, men generellt sett finns en viss ängslan att satsa på nya medier därför att man helt enkelt inte anser sig ha råd att använda något som är oprövat. Det handlar med andra ord om att inte dra på sig för stora kostnader för något som inte är effektivt; dvs. ger marginell eller ingen vinst. "Vinst" är i detta sammanhang kopplat till ökad exponering för parti, kandidat eller budskap – ytterst i termer av valresultat.

Syftet med denna uppsats är att studera förutsättningarna för de politiska partierna att med hjälp av IT skapa nya mötesplatser för politiska samtal med medborgarna i Unionen. Vilka synsätt finns på relationen mellan demokrati och kommunikationsteknik? Hur förhåller sig partierna till ny teknik och hur används IT i de europeiska partinäten?

Inriktningen på partiernas hantering av IT kan ses som en vidareutveckling av mina tidigare studier av partiernas anpassning till transnationaliseringen och EU. Den forskningen resulterade bland annat i boken *Partiernas Europa* (1992) där det transnationella partisamarbetet, formeringen av europeiska partinät och de svenska partiernas länknings till dessa partinät studerades strax innan det svenska medlemskapet i EU. I den studien skisserades konturerna av en ny partimodell – det transnationella partiet – som bryter den traditionella, mer tungrodda, hierarkiska organisationsprincipen till förmån för lösningar som är mer effektiva i EU, nämligen IT-baserade nätverkslösningar och gränsöverskridande informationsflöden.

Politiska partier och kommunikationsteknik

Kring förra sekelskiftet påverkade det tidiga industrisamhällets kommunikationstekniker de framväxande partiernas sätt att sprida sina politiska idéer. För särskilt masspartier som bildades på de socialistiska strömningarna och sökte mobilisera arbetare, spelade den muntliga agitationen och tillgången på nya kommunikationssystem som telefonen, dagstidningarna och järnvägen de viktigaste rollerna. De nya teknikerna gav också partierna möjlighet till nationell samordning och för tiden effektiv informationsspridning. I Sverige spreds exempelvis de socialistiska idéerna inte minst genom kringresande hantverksesällor, rallare, banvakter utefter det nybyggda järnvägsnätet ("banvaktssocialismen"), men även genom de många vandrare arbetare som på grund av arbetslöshet eller sin politiska åsikter tvingades till ett kringflackande liv. Den viktigaste folkliga arenan var det politiska "mötet" som kunde äga rum ute i det fria, särskilt som lokalproblemen var stora och få fastighetsägare vågade upplåta lokal av risk för represalier från myndighetshåll. Så småningom kunde

de nya partierna och rörelserna skaffa egna lokaler. Successivt minskade betydelsen av den muntliga agitationen till förmån för en skriftlig propaganda i form av massupplagor av affischer, flygblad, broschyrer, tidningar och böcker, både under valkampanjerna och i den allmänna politiska opinionsbildningen.

Etermediernas genombrott, radio och TV, vidgade dramatiskt partiernas möjligheter att nå ut med sina budskap till hela valmanskåren. Den tekniska utvecklingen har samtidigt medfört en påtaglig medialisering av politiken. Ibland får man nästan intrycket att politiken lever ett eget liv i mediernas värld, skild från den politiska verkligheten som den ter sig i kommunfullmäktige, riksdagen eller i partiorganisationer. Den gamla "navelsträngen" mellan parti och särskilt dagstidningar har i vissa länder försvunnit sedan lång tid tillbaka, i andra har separationsprocessen varit mer utdragen. Det är främst kostnadsutvecklingen, den hårdnande mediakonkurrensen i kombination med förändringar inom journalistiken som försvårat ett fortsatt engagemang från partiernas sida. Medierna agerar därför också i högre grad som självständiga opinionsbildare och aktörer i förhållande till medborgare, politiker och myndigheter – och samtidigt allt mindre som förmedlare av specifika intressen och budskap. Utvecklingen har fått till resultat att politikerna successivt förlorat möjligheterna att kontrollera informationsflödena i massmedierna.

Människors tilltro till massmedierna sjunker i flera länder. Generellt är massmedierna vana vid att ständigt kritiseras och utses till syndabockar för alla handa negativa företeelser, förfall i politiken och i samhället i stort. Branschen präglas av en allt snabbare jakt på säljande nyheter i en allt hårdare konkurrens med större krav på vinst. Det har också skett en professionalisering av journalistiken som bland annat bidragit till nya värderingar och uppträdandekoder, något som också påverkat innehållet.

I framförallt USA har debatten om massmediernas förmåga att spela en viktig roll i utformningen av den politiska demokratin blivit allt intensivare. Samtidigt pågår en omfattande granskning och rannsaking av mediernas roll i samhällsutvecklingen och de förändringar som skett i relationerna mellan medierna och politikerna. I denna granskning deltar förutom forskare även experter och praktiker från mediasidan. Ett intressant exempel är boken *Do Media Govern? Politicians, Voters, and Reporters in America* (1997) under redaktörskap av Shanto Iyengar och Richard Reeves. En grundläggande fråga i särskilt det amerikanska sammanhanget gäller om mediernas position och sätt att fungera har börjat underminera den politiska demokratin.

Det är naturligtvis en risk att medierna framställs som syndabockar i tider där snabba förändringar skapar frustration och vilshenhet. Mediernas uppträdande, vad som exponeras i förhållande till vad som "borde" exponeras, hur det görs och hur det "borde" göras, har länge funnits som intressanta frågor i samhällsdebatten. Det ömsesidiga beroendeförhållandet mellan medier och politiker skapar ofta hatkärlek mellan parterna. För dagens politiker är exponeringen i medierna (med undantag för "affärer" och skandaler) en nödvändig förut-

sättning för att "räknas" i konkurrensen om makten.

Under 1990-talet mötte partierna den stora utmaningen att erövra den nya informationstekniken (IT). IT brukar tjäna som ett samlingsbegrepp för främst datateknik och telekommunikation som används för att lagra, bearbeta och överföra information. Integrationen av teknikerna för satellit, television, dator och telefon har skapat en ny digital revolution; en omvandling vars omfattning vi ännu inte kan överblicka. Den nya tekniken möjliggör en interaktiv kommunikation och överbryggar avstånd i tid och rum. Via nätet nås numera snabbt ett flertal individer samtidigt, utan mellanhänder som filtrerar eller bearbetar budskapet. Ett karaktäristiskt drag för den så kallade andra mediatidsåldern är just möjligheten att sända specifik information till speciella målgrupper (*narrowcast*) vilket kan jämföras med massmedias princip om allmän information till alla (*broadcast*) under den "första media-tidsåldern". Snabba kommunikationer och nätverk ökar visserligen tillgängligheten av information och minskar avstånden i tid och rum men skapar samtidigt ökad komplexitet och svår genomträngliga interaktioner och processer.

Ett viktigt motiv för partier och politiker att satsa på IT har visat sig vara just att politikerna kan rikta sig direkt till väljare och få ut sitt budskap – utan journalistiska mellanhänder. Ett annat skäl är kanske något mer förvånande, nämligen att massmedierna och journalisterna visar ett stort intresse för "ofiltrerad" information på nätet. Den amerikanska kongressen beslutade att lägga ut Monica Lewinsky-materialet på nätet väckte exempelvis stor mediauppmärksamhet. Ungefär samtidigt beslöt Sveriges radio att lägga ut sitt IB-material på nätet – uppenbarligen i avsikt att påverka de politiska processerna. Mediernas intresse har även inneburit att partier och kandidater mycket medvetet anpassar och skraddarsyr information just för att passa medierna. På så sätt kan politikerna i viss mån få tillbaka något av den förlorade mediakontrollen!

IT ger partierna möjligheter att själva utmejsla inte bara innehållet utan även formen för budskapet efter egna önskemål. Hur en hemsida på Internet ser ut är inte oväsentligt, snarare är utseendet av kanske avgörande betydelse för att locka ett stort antal besökare. Wayne Rash skiljer i sin studie av amerikanska partier och kandidater på fyra olika nivåer vad gäller hemsidornas utseende: 1) *Broschyren*, en minimal hemsida som är en elektronisk version av en folder som passar i alla sammanhang men som inte är utvecklad för nätet. 2) *Main-stream* med olika menyer, foton (s.k. kampanjbilder), låg grad av interaktivitet, bakgrundsmaterial av typen hela tal, en hel del länkar. 3) *Multi-media* (exempelvis kampanjsidan för Clinton/Gore 96): dynamisk, attraktiv och innehåller rörliga bilder och ljud. 4) *Målinriktad uppläggning* (exempelvis Dole/Kemp-kampanjen) riktar sig mer till journalister och forskare – mindre till vanliga väljare. En viktig förutsättning för att både behålla attraktionskraften och locka till sig fler och nya besökare är att hemsidan uppdateras ofta – en låg uppdateringsgrad riskerar att minska antalet besökare. Förutom Internet finns självfallet e-post som kan utnyttjas för att snabbt mobilisera grupper eller

få ut mer målinriktad information samt interna nät (s.k. BBS och intranet) för aktiva och partiorganisatörer.

Generellt erbjuder nätet partierna vissa ytterligare fördelar jämfört med andra medier. Nätet är snabbt, interaktivt, informationen som läggs ut är i princip tillgänglig oberoende tid på dygnet – förutsatt att inga tekniska problem uppstår. Det är möjligt att på samma gång nå ett stort antal individer oberoende av geografisk hemvist. Det finns dock en begränsning i mängden information som kan mottas av en besökare vid samma tidpunkt. Risken finns att det tar för lång tid att få tillgång till materialet och erfarenheterna tycks vara samstämmiga – besökare på en hemsida vill gärna inte vänta så länge, man vill ha snabb information.

För partiernas interna kommunikation har mobiltelefoner och faxar – men framförallt IT – inneburit revolutionerande möjligheter för de aktiva att vara i ständig kontakt med olika delar av partiet. Det må vara kontakter inom de nationella strukturerna eller inom europeiska och internationella partinät. Avstånd i tid och rum kan minskas med den nya tekniken. Utspel, presskonferenser, tal och dylikt kan läggas på nätet (Internet eller intranet) så att olika partiorganisationer, medlemmar, konkurrerande partier och medierna kan ta del av detta samtidigt – ibland i samma stund som det händer. Material från kongresser, konferenser och möten – ibland själva tilldragelsen – kan göras tillgängligt för en betydligt större krets än de som fysiskt deltar i det ”verkliga” rummet.

Det öppna samtalet

Frågan om medborgarna besitter tillräcklig kompetens för att utöva medborgarskapet, det vill säga har kunskap och förmåga att analysera samhällsproblem och delta i politiska samtal och beslutsprocesser, har diskuterats sedan antiken. Trots att rösträtten successivt har breddats är frågan om väljarnas kompetens fortfarande i högsta grad aktuell. Även i demokratins tidevarv är lockelsen stark till ett styrelseskick som bygger på att beslutsfattarna har särskild kunskap och har förmåga till ledarskap, så att man slipper besvärliga och långdragna förankringsprocesser. Skulden för det demokratiska underskottet i EU brukar ibland läggas på dess främste arkitekt – Jean Monnet – och hans idéer om ”High Authority” (föregångaren till kommissionen i Kol- och stålunionen); en institution bestående av en byråkratisk elit som skulle vara den drivande kraften bakom den nya gemenskapen. Den konstitutionella utformningen av gemenskapen kom också inledningsvis att förhindra möjligheterna till direkt folklig förankring; den demokratiska legitimiteten var som bekant tänkt att vila på staterna.

Elitänkandet har sannolikt lättare att få gehör i tider av snabb omvandling och när befintliga strukturer drabbas av "overload". Demokratiska processer kräver tid, och utrymmet för samtal och eftertanke tycks krympa i en internationaliserad värld där tempot accelererar och avstånd i tid och rum måste överbryggas. Brister i den demokratiska dialogen riskerar dock att skapa biverkningar – trovärdigheten för de politiska systemen kan undermineras.

I Jürgen Habermas teori om *kommunikativt handlande* finns visionen om det öppna samtalet i det offentliga rummet och en grundläggande tilltro till tanken att genom samtal kritiskt pröva argumenten och på så sätt nå fram till enighet. Den ideala, störningsfria kommunikationen ska inte påverkas av vare sig manipulation, makt, pengar eller ideologi – det är styrkan i det goda, välgrundade argumentet som skall prövas. Teorin om kommunikativt handlande har kritiserats bland annat för att ställa alltför höga krav på människors förmåga till kritisk flexibilitet, att inte förstå värdet av oenighet.

I det svenska sammanhanget har statsvetaren Leif Lewin proklamerat sin tilltro till "styrelse genom diskussion". Demokrati, hävdar Lewin i boken *Bråka inte!* (1998), bör vara en styrelse genom offentlig diskussion. Förutsättningarna för en mer interaktiv demokratisk ordning har förbättrats avsevärt under senare tid, inte minst genom ökad medborgarkompetens, men också genom ny informationsteknik. Lewin är kritisk i sitt bokslut över den traditionella svenska samarbetsmodellen, där målsättningen att komma överens begränsar antalet deltagare och skapar slutna rum där endast ett fåtal invigda har insyn. Om själva förutsättningen för att komma överens är det slutna rummet, då blir priset alltför högt. Det slutna rummet accepteras uppenbarligen inte av medborgarna som reagerar med missnöje, bristande tilltro till politiker och lägre engagemang i politiska partier. Det tycks således vara dags för politikerna att våga ta steget till en offentlig, förutsättningslös dialog med medborgarna!

Internationaliseringen, den globala nätverksekonomi och det stigande omvärldsberoendet har medfört minskade styr- och kontrollmöjligheter för de valda politiska representanterna i nationalstaten. Allt fler viktiga beslut fattas på transnationella arenor av aktörer som inte ens alltid är stater, men som ändå får stor betydelse för politikens utformning. Det kan vara policynätverk där aktörer kontinuerligt arbetar över nationsgränserna, liksom över gränserna mellan det offentliga och det privata. Antalet aktörer som är i stånd att fatta auktoritära beslut har med andra ord breddats. Globaliseringen riskerar uppenbarligen att försvaga de gamla demokratiska strukturerna för politiskt beslutsfattande – utan att skapa några nya. Vissa forskare framhåller att om demokratin inte skall förlora i inflytande så blir uppbyggnad och förstärkning av internationella institutioner av avgörande betydelse. Andra forskare ser folkomröstningar och mer av direktdemokratiska inslag som användbara metoder att säkra demokratin.

Transnationaliseringen, den europeiska integrationen och EU påverkar suc-

cessivt politiken både till form och innehåll. En synbar effekt är den sammanflätning som sker mellan inrikes- och utrikespolitik. Utvecklingen innebär även att det blir alltmer relevant att se demokratifrågorna i ett större sammanhang än nationen, utan skarpa territoriella gränser. Att utveckla en europeisk demokrati är med andra ord en uppgift inte bara för EU utan en angelägenhet som inbegriper alla "nivåer" och medborgare i medlemsstaterna. Frågan är om den nya informationsteknologin kan bidra till att lägga grunden till en europeisk demokrati genom att skapa ett virtuellt offentligt rum för en kontinuerlig dialog mellan medborgare och beslutsfattare i Europa. IT har även betydelse för att utveckla öppenhet och transparens inom EU. EU:s institutioner använder i allt högre utsträckning nätet för att lägga ut information till medborgarna om fattade beslut, pågående och planerad verksamhet.

IT och demokratin – visioner och hotbilder

En central fråga är hur många som kan komma till tals och försvara sina intressen med hjälp av den nya tekniken och om det uppstår vad som kan betraktas vara ett öppet samtal. Låt oss se lite närmare på några tankefigurer – visioner och hotbilder – om IT och demokrati. Vissa av de normativa tankefigurerna bär en vetenskaplig stämpel, andra har tydligare ideologiska drag.

Det råder förvisso ingen enighet vare sig om existensen av ett informationssamhälle eller i fråga om IT:s betydelse för mänskligheten. Det finns, liksom beträffande globaliseringen, ideologiska opinioner och kritiska röster som hävdar att informationssamhället är en klyscha, en övertolkning av vissa förändringar i industrisamhället. Delar av den politiska vänstern tycks ha den mest skeptiska inställningen till globaliseringen och nätverksekonomin, och tenderar också att ha en lägre tilltro till informationssamhället och nedvärdera IT:s betydelse. Uppenbarligen ingår IT i en megatrend på den globala marknaden vilket kanske förklarar varför just marknadsorienterade politiska krafter varit mest positiva till utvecklingen. De mest högljudda debatterna kring IT har hittills gällt möjligheterna att reglera Internet för att komma åt användningen av nätet för kriminalitet, barnpornografi och skattefri handel. Frågor kring IT:s möjligheter för demokratin har däremot hittills rönt begränsat intresse. Det finns emellertid röster som ser IT som en faktor som långsiktigt kan få genomgripande effekter på den representativa demokratin och främja direktdemokratiska lösningar och den s.k. snabba demokratin. Vissa entusiaster tror till och med att partierna blir överflödiga i IT-samhället när möjlighet att etablera direktkontakt med medborgarna förbättras.

Människors rätt att fritt yttra sig i tal och skrift har fått en särskild position och tyngd i många författningar i den fria världen. Det är kanske följdiriktigt

att Ithiel de Sola Pool i en av de tidiga statsvetenskapliga IT-studierna i början av 1980-talet behandlade den nya tekniken ur ett frihetsperspektiv. Det gällde, enligt Pool, att se till att IT inte omgärdades av frihetskränkande restriktioner utan att den nya elektroniska tekniken fick samma legala immunitet som de äldre teknologierna hade erövrat. USA måste fortsätta sin tradition att värna det fria ordet.

I framtidsstudier betraktas ofta det teknologiska framåtskridandet som en avgörande drivkraft för förändring och utveckling. Exempelvis menar sig Alvin Toffler i *Tredje vägen* (1980) endast kunna ana hur den nya tekniken med en tvåvägs-kommunikation som förändrar uppfattningar om tid och rum kommer att påverka människors liv. Låt vara att Tofflers maktanalys är torftig, men i hans vision om den tredje vägens demokrati ser han att inslagen av minoritetsinflytande och direktdemokrati kommer att öka. Det blir även fråga om en beslutsdelegering och helt nya beslutsregler. En viktig förutsättning för denna delegering och spridning av beslutsmakten från tidigare maktcentra är de nya informationsflödena i samhället.

Ett par decennier efter Tofflers bok har tekniken skapat nya villkor för minoritetsinflytande och interaktiv kommunikation. Mycket tyder på att nätet verkligen har förmågan att ge enskilda individers eller små gruppers åsikter större tyngd än vad de oftast kan få i andra medier. Nätet har utvecklats till en global marknadsplats för informationsflöden och idéer.

Förutom framtidsforskare har dock den samhällsvetenskapliga forskarvärlden hittills endast i begränsad omfattning sysselsatt sig med frågan om vilka långsiktiga konsekvenser IT kan komma att få för samhällslivet och politiken. Det kan vara av intresse att dra paralleller till den förra revolutionen – massmediernas genombrott. Mark Poster konstaterar i boken *The Second Media Age* (1997) att det funnits en tendens bland de intellektuella att ogilla och ta avstånd från modern masskultur via radio och TV utan att egentligen noggrant studera fenomenen. Masskulturen har fördömts för att bland annat vara manipulerande, propagandistisk, passiviserande, stereotyp eller fördummande. Det har på sina håll funnits ett ideologiskt motstånd, särskilt betingat av rädslan för att arbetarklassen skulle passiviseras och manipuleras av massmedierna.

Kritiken mot den kommersialiserade, amerikanska masskulturen blev särskilt stark bland tongivande medlemmar av den ursprungliga Frankfurtskolan (som under andra världskriget tvingats fly till USA). I ett av de mest inflytelserika verken, *Dialectic of Enlightenment* (1947), av Theodor Adorno och Max Horkheimer riktas hårda angrepp mot den form av rationalitet som ligger inbäddad i upplysningsidealet och som tenderar att standardisera och strömlinjeforma behov och önskemål. Det instrumentella tänkandet kan utnyttjas av krafter som önskar utöva total kontroll av människors tillvaro. Kommunikationstekniken sågs således snarare som ett hot än som en tillgång för demokratin. Beträffande radion fanns, enligt författarna, en inneboende tendens att uppfatta talarens ord som en kommendering; "broadcastmodellen"

blev den mediala motsvarigheten till politikens fascism. Jürgen Habermas – den mest inflytelserike företrädare för den andra generationens Frankfurtskola – delar i viss mån denna mediapessimism men förknippas ändå med en mer positiv syn på individens möjligheter att pröva och ifrågasätta information, traditioner och normsystem. Stigande utbildningsnivå, politisk demokrati och ekonomisk utveckling har, hävdar Habermas, sammantaget förbättrat den kritiska förmågan hos människor.

I synen på IT är klass-, elit-, köns- och generationsperspektiven framträdande i samhällsdebatten. Det har varit vanligt att varna för risken att den nya tekniken förbehålls samhällsgrupper som ekonomiskt och socialt tillhör informationssamhällets vinnare, medan andra grupper hamnar utanför och blir förlorare. Även här finns en ideologiskt grundad kritik mot IT i perspektivet att informationssamhället frambringat en kosmopolitisk elit som är relativt ung, manlig, välutbildad och global till sin karaktär. IT riskerar att förstärka tidigare klassmönster och utestänga underklassen.

Under åtskilliga år kunde undersökningar av IT-användningen världen över också bekräfta skevheten, dvs. att det var fler högutbildade, fler höginkomsttagare, fler yngre personer – och fler män som frekventerade nätet. Kvinnorna visade sig regelmässigt vara underrepresenterade IT-användare. Under senare år har siffrorna dock visat på en allt större och bredare spridning av teknikanvändningen. De demografiska skevheterna är dock fortfarande oroande ur demokratisynpunkt, inte minst därför att de påverkar förutsättningarna för politiskt deltagande och överhuvudtaget människors delaktighet i informationssamhället. Kritiken mot att politiker och partier satsar på IT i exempelvis valkampanjer gäller just detta – att budskapet inte når de breda lagren utan mindre användargrupper – de som egentligen redan är välinformerade.

Vad som inte uppmärksammats i tillräcklig utsträckning är att sanningskravet inte självklart kan tillgodoses på nätet. Hemsidor kan manipuleras och utsättas för intrång av olika slag. Information på nätet kan ha mer eller mindre anonyma avsändare. Vana "surfare" anlägger också en kritisk distans till nätkällor.

Liksom under den första mediarevolutionen varnas för IT-användningens konsekvenser i form av människors individualisering, passivisering och avståndstagande till den verkliga världens problem. I den sociologiska och psykologiska facklitteraturen finns ett intresse av att söka förstå vilka effekter den s.k. simuleringskulturen kan få för människors uppfattning av sin egen tillhörighet, förmåga till empati och social kompetens. En farhåga är att vissa människor upplever cybervärlden mer attraktiv och spännande än sina sociala sammanhang och blir oförmögna att ta till sig verkligheten – dvs. upplevelser "i naturlig hastighet". I cybervärlden finns en förenklad och tillrättalagd tolkning av verkligheten.

Den s.k. virtuella verkligheten på nätet ger människor snabba växlingar, en valfrihet med otaliga alternativ och variationer, situationer med möjligheter till

problemlösning helt olika de som vi har i det verkliga livet. Det är möjligt att ett intensivt IT-användande kan bidra till en försvagning av människors förmåga att ta till sig sociala och politiska problem – ytterst försvaga medborgarandan och det sociala kapitalet.

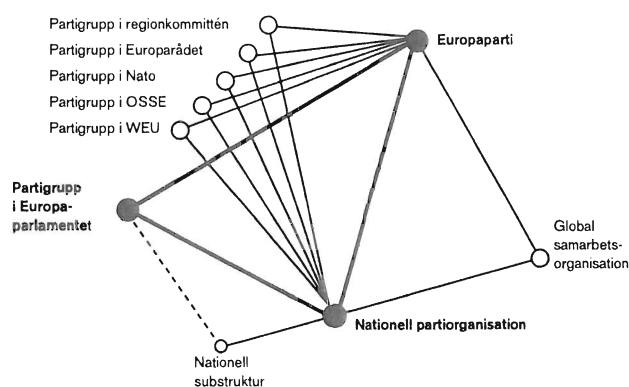
Nätet ger även människor chanser att leva i virtuella världar och skapa nya identiteter i simuleringskulturen. Med datorns hjälp behöver man inte avslöja sin verkliga identitet – kön, ålder eller etnisk tillhörighet. Detta har givit upphov till visioner om att den virtuella verkligheten kan bryta uppdelning i klass, kön och ras och ytterst befrämja demokrati.

Antropologen Ray Oldenburg hävdar att människor har genuina behov av "en god plats" – ett ställe där man opretentiöst kan samlas, samtala och uppleva känslan av samhörighet. Enligt Oldenburg har historiskt den lokala baren, bistron och caféet utgjort sådana platser där människor tränats socialt för att integreras i samhället. Det finns idag, menar Oldenburg, en önskan att återskapa sådana gemenskaper, en nostalgi som lätt resulterar i ytlighet eftersom de nybildade mötesplatserna inte har samma sociala och kulturella framväxt och bas. För vissa människor blir cybervärlden en ersättningsgemenskap – ett sätt att fylla tomrummet. I denna värld finns ett språkbruk som associerar till traditionellt "goda platser". En sådan är "torget" som sedan tidernas begynnelse varit en viktig mötesplats för det offentliga samtalet och blivit något av sinnebilden för platsen där olika politiska budskap presenteras och ventileras ("att torgföra sina åsikter"). "Virtuella torg" är en vanligt förekommande metafor på nätet.

De europeiska partinäten

Samarbete mellan likasinnade partier inom EG/EU:s medlemsstater har pågått alltsedan gemenskapen bildades och är numera etablerat och har i hög utsträckning institutionaliserats. Strävan efter ökad samverkan har följt den konstitutionella utvecklingen inom EU, särskilt Europaparlamentets allt starkare maktposition men även bildandet av unionen i samband med Maastrichtfördraget. Partiernas ambitioner att spela en betydelsefull roll i EU och den europeiska demokratin kräver otvivelaktigt arenor från vilka man mer effektivt kan överblicka aktuella politiska skeenden och driva sina politiska frågor. Förhoppningarna är att skapa bättre förutsättningar för att finna gemensamma lösningar på europeiska problem, för att mobilisera och organisera Europavalen och överhuvudtaget för att skapa demokratisk legitimitet för EU. Särskilt de större partifamiljerna inom EU – kristdemokrater/konservativa, socialister, liberaler och de gröna – har successivt ökat samarbetet mellan sina noder i sina respektive partinäten, det vill säga mellan de nationella partiorganisa-

sationerna (nod 1), parlamentsgruppen i Europaparlamentet (nod 2) och den europeiska samarbetsorganisationen (numera europeiskt parti eller federation, nod 3). Det sker även en viss samordning och kontroll av andra transnationella noder i partifamiljernas partinät: den globala samarbetsorganisationen, partigrupperna i EU:s Regionkommitté, Europarådet, NATO, OSSE och WEU. Den formella omvandlingen av federationer till "europapartier" inträffade i samband med unionsbildningen. Då bildades under loppet av några månader The Party of European Socialist (PES), The European Liberal, Democrat and Reform Party (ELDR) samt The European Federation of Green Parties (European Greens) – det senare en fastare sammanslutning av det gröna europeiska nätverket. Föregångarna var dock kristdemokraterna som redan 1976 bildade European People's Party (EPP). Det var en tidig markering av den vision som kristdemokraterna hade i fråga om EU och partierna roll i den europeiska integrationen.



Figur 1: De europeiska partinäten's principiella struktur

Källor: Gullan Gidlund, *Partiernas Europa*. (Stockholm: Natur och kultur, 1992), vidareutvecklat av Stefan Attefall & Göran Holmström, "Partiernas förändrade villkor – kristdemokraternas partinätverk i Europa och dess inflytande på svensk kristdemokrati" (C-uppsats i stencil vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, 1997).

Fortfarande är de europeiska partierna relativt lösa konstruktioner. Ursprungligen kan europapartierna sägas bygga på konfederala principer i sina uppbyggnader, men som en konsekvens av EG/EU:s utveckling har det övernationella partibeslutsfattandet ökat i betydelse. Förskjutningen märks främst vad gäller europeisk samordning av valkampanjer och valprogram, men fortfarande återstår viktiga frågor att lösa, inte minst den långdragna frågan om ett gemensamt valsysteem och hur nomineringarna ska organiseras för att stärka den europeiska dimensionen. Parlamentsgrupperna är dessutom svårkontroller-

rade för europapartierna, de styrs och präglas av Europaparlamentets speciella roll och arbetssätt. Parlamentarikerna tenderar nämligen att skapa sina egna politiska utrymmen för att kunna hantera det korstryck som uppstår med krav och förväntningar från olika partistrukturer, nationella parlament och Europaparlamentet. Partierna har sammanfattningsvis ännu ett utpräglat nationellt beteende vilket manifesteras inte minst i Europavalen.

Formeringen av ett europeiskt partisystem med reell partikonkurrens skulle innebära en ny situation i europeisk politik, men förutsätter också betydande institutionella reformer inom EU, framför allt att Europaparlamentet ges en politisk nyckelroll. Hur stark parlamentets ställning kan bli utan att EU konstitutionellt etableras som en federation är dock inte ämnet för detta arbete. En förstärkning av partiernas institutionella plattform i EU är sannolikt också nödvändig för att unionsmedborgarna skall kunna mobiliseras i de politiska frågor Europapartierna står för och vill förverkliga.

Men partiernas position i en tänkbar framtida europeisk demokrati är inte given. Till de nödvändiga förutsättningarna för att partierna skall få en central europeisk roll hör att de måste kunna övertyga nya generationer om önskvärdheten av denna roll. Den yttersta frågan är om de politiska partierna kan integrera européerna till ett europeiskt *demos*, ett folk, ungefär som man på så många håll lyckats integrera medborgare till nationella *demos* under den tidigare uppbyggnadsfasen av nationalstaterna. I detta sammanhang blir den tekniska utvecklingen och partiernas tillgång på, och makt över, kommunikation och information avgörande faktorer – då som nu. Aldrig tidigare i historien har emellertid konkurrensen om människors uppmärksamhet varit större! Den politiska demokratin och partiväsendet utmanas av kommunikationssystem, organiseringar och nya identifikationer som inte följer vare sig territoriella gränser eller etablerade demokratiska spelregler. Den relevanta valmanskåren är inte längre så lätt att definiera, informationsflöden kan inte låsas in i partiorganisationen och det demokratiska inflytandet och ansvarsutkrävandet möter stora svårigheter i den s.k. förhandlingsdemokratin. Dessa problem gäller visserligen alla politiska nivåer, men de ställs på sin spets i EU.

En försiktig start

Partiernas tidiga IT-satsningar tycks generellt ha präglats av en viss försiktighet. Wayne Rush konstaterar i sin studie av amerikanska partier att även i detta IT:s föregångsland utvecklade visserligen partierna en "on-line"-aktivitet – särskilt e-post – redan i början på 1990-talet, men att det var först i samband med det senaste presidentvalet som nätet mer påtagligt och på bred front fanns med i en valkampanj. Samtliga mer betydelsefulla kandidater hade då relativt utveck-

lade hemsidor. Inledningsvis enkla elektroniska varianter på traditionellt tryckt material (*Broschyren*) – utan speciell anpassning till teknikens möjligheter. Patrick Buchmans kampanj tillhörde pionjärerna vad gällde att bjuda besökarna interaktiva möjligheter på sin hemsida. Förhållandet att republikanerna var först ut att sätta upp hemsidor har förklarats med att partiet som utmanare hade starkare motiv att göra innovativa satsningar. Demokraterna å sin sida innehade presidentskapet och Clinton hade en närmast obegränsad tillgång till medierna. Men den styrkepositionen gjorde att också demokraterna och Clinton vågade satsa på den nya tekniken.

Erfarenheterna från USA visar även nätets sårbarhet, att kampanjkomitéer, kandidater och partier måste kalkylera med risker i fråga om intrång och skadegörelse. I några fall har "hackers" tagit sig in på kandidaters hemsidor och "vandaliserat" – till och med Bill och Hillary Clintons påkostade hemsidor 1996 – vilket medfört att hemsidor fått stängas.

I det följande ska kort några karaktäristiska drag vad gäller tre av de fyra europeiska partiernas hemsidor presenteras.¹ Det gäller det kristdemokratiska/konservativa europeiska folkpartiet (European People's Party, EPP), det europeiska socialistiska partiet (The Party of European Socialists, PES) och den europeiska gröna federationen (European Greens). Det gäller således partiernas och parlamentsgruppernas hemsidor – inte de nationella partiernas hemsidor. De aktuella hemsidorna besöktes regelbundet under hösten 1997 (september–december). I slutet av augusti 1998 gjordes återbesök för att kontrollera om någon väsentlig förändring inträffat. Det är alltså fråga om en begränsad empirisk studie som på intet sätt gör anspråk på att vara heltäckande.

European People's Party

EPP:s hemsida startade i början av 1997 och innehöll inledningsvis information om EPP:s historik och struktur, alla viktiga program, stadgar, tal, pressmeddelanden, vissa beslut och ståndpunkter. Dessutom fanns nyhetsbrev, kalender med alla viktiga möten, konferenser och kongresser, utförliga förteckningar över medlemspartier (bland annat valresultat), närstående organisationer och parlamentsgruppen i Europaparlamentet. Tyngdpunkten låg således på organisationsuppgifter och programmaterial och var utseendemässigt (i enlighet med Rush kategorisering) på den mest elementära broschyr-nivån utan anpassning till de tekniska möjligheterna – inga rörliga bilder eller interaktiva möjligheter. Under hösten 1997 hände det inte så mycket med hemsidan. Det fanns dock under hela den undersökta tiden vissa tekniska barnsjukdomar, exempelvis i form av svårigheter att få tillgång till alla länkar och menyer.

Trots avsaknaden av interaktiva möjligheter fanns på hemsidan en utomordentligt intressant företeelse, nämligen möjligheten att ansöka om medlemskap i det europeiska folkpartiet och kryssa för ett årligt minimibelopp som

Gullan Gidlund

medlemsavgift. Motiveringen för det individuella medlemskapet angavs vara Maastrichtfördragets artikel 138a där det slås fast att partierna ”på europeisk nivå är viktiga som en integrationsfaktor inom unionen. De bidrar till att skapa ett europeiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas politiska vilja.” Man slår vidare fast att upprättandet av direkta relationer till unionens innevånare tillförsäkrar ett europeiskt parti en större närhet till innevånarna. Medvetenheten om behovet av folklig förankring kommer mycket klart till uttryck i följande:

”Europeiska partier kan bara fullfölja sina uppgifter genom att bli påtagliga för innevånarna och därmed göra sitt arbete mer känt. (...) Ju mer av information och kända initiativ, desto mer får innevånarna känslan av att vara närmare integrerade i europeisk politik. I detta sammanhang kan vi också fundera över om inte EPP i högre grad i en framtid skulle förankras i ett direkt partnerskap med unionsmedborgarna, dvs. om inte medlemmarna i de nationella medlemspartierna i större utsträckning skulle bli medlemmar i det europeiska folkpartiet – EPP.”

Nästan ett år senare var EPP:s hemsida mer professionellt utformad. Innehållet var dock detsamma med organisationsinformation, länkar till medlemspartier och andra noder i partinätverket.

Den kristdemokratiska parlamentsgruppen hade redan hösten 1997 en tekniskt mer avancerad hemsida än det europeiska partiet. Den var cirka ett år senare fortfarande i hög grad en elektronisk katalog över vad som hänt i EPP och inom Europaparlamentet (sessioner, gruppens agerande och ståndpunkter etc.) men hade då utvecklats med både rörliga och icke-rörliga bilder – det senare dock med stort antal porträtt av företrädesvis män. Hemsidan har generellt haft en högre förändringstakt än motsvarande EPP:s. Interaktionsmöjligheterna är ännu högst begränsade. Hänvisning till rapportörer för olika sakfrågor sker exempelvis till vederbörandes telefonnummer – inte e-postadress. Det finns för närvarande ett debattforum – European Forum – där olika aktuella frågor tas upp till diskussion och där deltagare kan skicka in sina synpunkter.

The Party of European Socialists

PES har, liksom EPP, en ansevärd mängd organisations- och verksamhetsinformation på sin hemsida. Den har mer interaktiva möjligheter än EPP:s – däremot ett mindre omfattande bildmaterial. Det fanns redan under hösten 1997 diskussionsfora: dels ett offentligt – ”Let’s Make Europe Work” – dels ett mer internt. För att få tillgång till dessa diskussionsfora krävs lösenord och användarnamn. Det interna PESnet vänder sig till de som arbetar inom partinätet och besökare hänvisas till en e-postadress för att få tillgång till denna del av nätet. PES:s hemsida är av typen ”main-stream”. Som för att understryka sin egen erfarenhet av nätet hävdar man att:

"Internet är enormt och dessutom ett ganska billigt fönster in till PES. Antalet besökare på vår hemsida, antalet frågor som ställts – särskilt av ungdomar och forskare som använder Internet – är utan motstycke."

En intressant företeelse som presenteras på hemsidan är skapandet av vad man benämner ett "virtuellt PES" genom att sätta upp "Internet-grupper". Målsättningen är att minska de fysiska avstånden i partinäten och förbättra kommunikationen och samarbetet inom olika politikområden. Utmaningen är att koppla samman de mer än 50 000 förtroendevalda som finns på olika nivåer. Det första nätverket rör sysselsättningspolitik, det andra är ett press-nätverk för att få igång ett utbyte av artiklar om europeisk socialdemokrati och utvecklingen i olika medlemsländer.

Under hösten 1998 ökade satsningarna på diskussionsfora (*Round Tables*) kring Europas framtidsfrågor, där enskilda besökare uppmanades att delta genom att inkomma med kommentarer eller frågor till den aktuella panelen. Enligt planeringen skall en serie av sådana konferenser äga rum under hösten i samarbete med parlamentsgrupp och medlemspartier. Vid varje tillfälle deltar primärministrar, partiledare, medlemmar från kommissionen, parlamentariker, journalister, forskare och experter.

Parlamentsgruppens hemsida ligger på en ganska jämn och hög teknisk nivå och är "välmatad" på information om både parlamentsgruppen och verksamheten i Europaparlamentet. Den har många länkar, e-postadresser och bilder, men saknar i hög grad interaktiva möjligheter. Enligt generalsekreteraren är avsikten att åstadkomma sådana. Hösten 1998 fanns på gruppens hemsida en "övning" för unionsmedborgaren att utnyttja sina europeiska rättigheter att skriva petitioner och att klaga. Dessa kan dock inte sändas direkt från hemsidan utan skall skickas per post till angivna adresser. Intresserade hänvisas till ytterligare information om dessa rättigheter.

Federation of European Green Parties

European Greens lade upp en hemsida i maj 1997 med samma koncept som de två andra partiernas hemsidor – det vill säga organisationsmaterial, program och ställningstagande, kalendrar med möten och konferenser, länkar till medlemspartier och andra noder i partinäten. Behovet av en hemsida motiverades hösten 1997 med att det fanns ett växande behov av att presentera den europeiska gröna politiken för en bredare publik och att det var viktigt att stimulera en politisk debatt och samarbete bland gröna partier. IT sågs som ett effektivt instrument för kommunikation, debatt och kampanjer bland de gröna, både på hemmaplan och globalt. Hemsidan har fortfarande ett ganska enkelt utförande och saknar i hög grad interaktiva möjligheter.

Parlamentgruppens hemsida innehöll hösten 1997 organisationsuppgifter och verksamhetsmaterial om arbetet i parlamentet. Därutöver fanns även en

Gullan Gidlund

”Green Digital World”, en lista på länkar till gröna partier, miljöorganisationer och andra aktionsinriktade grupper runt om i världen. Det fanns även en typ av material som visade på ambitioner att informera och skapa opinion i aktuella politiska frågor eller händelser. Det gällde exempelvis de franska kärnva-
penproven där de gröna i parlamentet givit sitt stöd till en rättslig process som initierats av några tahitiska medborgare. Besökare kunde stödja denna process genom att ge ekonomiska bidrag via nätet. Besökare kunde även följa ”galna-ko-sjukan”. Parlamentsgruppens hemsida var vid återbesöket 1998 inte åtkomlig på grund av en pågående omarbetning.

Slutsats

En slutsats som kan dras från denna visserligen mycket begränsade undersökning är att de europeiska partiernas hemsidor fortfarande är i ett relativt tidigt utvecklingskede. Vissa debattfora har startat och intentionerna tycks vara att öka den interaktiva tillgängligheten. Hemsidorna har överlag blivit mer professionella, men den nya tekniken har inte används fullt ut. Samtliga de besökta hemsidorna är tillgängliga på flera språk, och tendensen (och de uttalade ambitionerna) är att antalet språk ökar.

Cybervärlden som det nya offentliga rummet?

En avgörande förutsättning för att partierna skall få en viktig roll i EU är att de kan uttrycka och representera unionsmedborgarnas politiska åsikter och intressen. För att följa Habermas är det öppna samtalet i det offentliga rummet en nödvändig förutsättning för demokratin som debattordning. De europeiska partierna behöver stärka sina direkta kontakter med medborgarna, skapa opinion och diskutera hur europeiska problem bör lösas. Dessa kontakter har hittills gått via de nationella partierna och kommer sannolikt att göra det under lång tid framöver. Men medborgarkontakter måste också skapas på de europeiska arenorna. Hittills har pessimismen varit betydande med hänsyn till massmediernas språkliga ”Babels torn” och splittrade europeiska täckning samt unionsmedborgarnas bristande europeiska identifikation. En avgörande framtidsfråga för partierna är om IT kan erbjuda ett nytt slags offentligt rum för det politiska samtalet. Här ställs bestämda krav på partiernas förmåga att vidareutveckla sin IT-användning och erbjuda attraktiva mötesplatser på sina hemsidor på Internet, liksom att internt ge utrymme för intensivt samspel genom det slags begränsade tillträde som olika former av intranet erbjuder.

Om de europeiska partierna också blir elektroniska fenomen kommer san-

nolikt även deras organisationsformer och idéutveckling att påverkas. Den masspartimodell som växte fram runt förra sekelskiftet med ideal om stor medlemskår, lokala partimöten och en intern partidemokrati byggd på ett representativt system utmanas av IT och transnationalisering men även av medias alltmer dominerande roll i politiken. IT öppnar upp partierna och ger även icke-medlemmar inflytande i politikutformningen genom de interaktiva möjligheter tekniken ger.

Medlemskapsbegreppet är föremål för diskussioner i flera partier. Här finns ett antal tänkbara komplement eller alternativ till det traditionella medlemskapet i en basorganisation: exempelvis individuellt medlemskap i ett europeiskt parti, tillhörighet och deltagande i nätverk utifrån olika sakfrågor, olika former av stöd/sympatisörskap kopplat till ekonomiska bidrag. "Mötet" i IT-världen är virtuellt, via Internet eller interna nät där medlemmar eller andra intresserade exempelvis följer stora kongresser eller konferenser, alternativt "möten" där deltagare kan "chatta" med partiledare, dvs. ett slags telefonväkteri över dator med frågor som får direkta svar. Tekniken medger även att besökare får tillfälle att diskutera med politiker från flera partier eller organisationer genom att en hemsida utformas som ett torg där flera partier deltar. IT innebär självfallet inte att det sociala mötet försvinner utan att det kan kompletteras med nya elektroniska former.

Partiernas erövring av den nya tekniken tycks inte vara fråga om en kontinuerlig process utan har närmast karaktär av sprängvisa förändringar. Utvecklingen är knuten till de allmänna valen – ett mönster som framträdde först i den amerikanska politiken men också var tydligt i det svenska valet 1998, liksom tidigare i Danmark och Storbritannien. På denna grund kan de europeiska partinäten förväntas genomgå en intressant utvecklingsfas med utgångspunkt från Europavalet 1999. En viktig erfarenhet av de nationella partiernas IT-användning är dock att IT inte slår ut andra former utan fungerar som en av flera tekniker i valkampanjerna. En ytterligare lärdom är att trots att effekterna av IT-satsningarna fortfarande måste anses vara osäkra vågar uppenbarligen inte partierna stå utanför teknikutvecklingen – "alla" är på ett eller annat sätt "on line".

Min hypotes är att en intensiv användning av IT i de nuvarande europeiska partinäten kommer att ge upphov till nya mönster av idéutveckling och sätt att arbeta. De tidigare hindren för en sådan omvandling har delvis att göra med skilda politiska traditioner och intressekonflikter, delvis med tröga och hierarkiska organisationsformer i de gränsöverskridande kontakterna. IT undanröjer visserligen inte direkt hindren men ger å andra sidan möjlighet till processer som faktiskt kan påverka traditionella skiljelinjer och bryta invanda aktörskombinationer. Om partierna genomgår en intern europeisk integration kan de också bli en kraft som tydligare än tidigare påverkar EU:s riktning. Det som framträder som en tydligare framtida möjlighet är således den nya partimodell som jag inledningsvis skisserade, nämligen *det transnationella partiet*.

Källor och litteratur

Det europeiska partisamarbetet: för en tidig studie, se exempelvis Stanley Henig, red., *Political Parties in the European Community* (London, 1979). Litteratur från 1990-talet: Se exempelvis Gullan Gidlund, *Partiernas Europa* (Stockholm, 1992); Simon Hix, "The Transnational party federation" i Geoffney, red., *Political Parties and the European Union* (1996); Luciano Bardi, "Transnational Trend in European Parties and the 1994 Elections of the European Parliament", *Party Politics* vol 2, nr 1, 1996; Karl-Magnus Johansson, *Transnational Party Alliances* (Lund, 1997).

Europeisk demokrati: Se exempelvis Janerik Gidlund, red., *Den nya politiska konserten. Identitet, suveränitet och demokrati i den europeiska integrationen* (Malmö, 1993); Torbjörn Bergman och Gullan Gidlund, *Den demokratiska legitimiteten – de folkvalda parlamentens roll i EU* (SOU 1996:42); Ingemar Karlsson, red., Gullan Gidlund, Janerik Gidlund, Börje Johansson, Sverker Sörlin & Gunnar Törnqvist, *Territoriets gränser* (Stockholm, 1997); Leif Lewin, "Bråka inte!" (Stockholm, 1998).

Kommunikation och medier: Se exempelvis Max Elgar, *politik.se* (Stockholm, 1998); Shanto Iyengar och Richard Reeves, red., *Do the Media Govern? Politicians, Voters, and Reporters in America* (1997); James Fallows, *Breaking the News. How the Media undermine American Democracy* (New York, 1996); Ithiel de Sola Pool, *Technologies of Freedom* (Massachusetts, 1983); Anders R Olsson, *IT och det fria ordet – myten om Storebror* (Stockholm, 1996); Mark Poster, *The Second Media Age* (1997); Wayne Rash, *Politics on the Nets* (New York, 1997); Alvin Toffler, *Tredje vågen* (Stockholm, 1980); Sherry Turkle, *Leva online* (Stockholm, 1995); Joachim Åström och Göran Goldkuhl m.fl., *IT och kommunerna* (Stockholm, 1998).

Webb-adresser till undersökta Europapartier:

European People's Party (EPP) – <http://www.evppe.org/>

The Party of European Socialists (PES) – <http://www.pes.org/>

European Greens – <http://www.europeangreens.org/>

Noter

- 1 Undersökningen omfattar inte det europeiska liberala partiet (ELDR) p.g.a. tekniska störningar och att hemsidan befann sig i ett tidigt utvecklingskede vid den aktuella tiden.

Den finansiella sektorn innanför och utanför EMU

av Clas Wihlborg

Sammanläggningen av finska Merita-banken och svenska Nordbanken är ett exempel på en trend mot större enheter med bredare sortiment inom den finansiella sektorn. Det totala värdet av finansiella sammanslagningar i Europa 1996 var 134 miljarder amerikanska dollar mot 60 miljarder 1995 och 1996.¹ Denna trend är inte begränsad till Europa. Flera större finansiella konglomerat har bildats i USA de senaste åren med sammanslagningen av Citicorp och Travellers Group som det mest extrema exemplet både i storlek och bredd. Det nybildade företaget, Citigroup, är tänkt som ett "full-service finansiellt varuhus". Det är således inte självklart att den europeiska monetära unionen (EMU) utgör den främsta drivkraften bakom skapandet av allt större enheter.

Den största delen av Merita-Nordbankens verksamhet är förlagd till Sverige utanför EMU, medan huvudkontoret kommer att ligga i Finland inom EMU. Detta leder till frågetecken beträffande både monetär kontroll och reglerings- och tillsynsansvar för myndigheter inom EMU och Sverige. Penningmängd och ränteläge inom EMU kommer att styras från den europeiska centralbankens (ECB:s) huvudkontor i Frankfurt. Ansvaret för övervakning av banker inom EU kommer i första hand att vila på nationella myndigheter. Tillsammans med principen om ömsesidigt erkännande av tillsynsmyndigheter innebär detta att finländska myndigheter får ansvaret för övervakningen av hela Merita-Nordbanken och att Sveriges myndigheter erkänner finländska myndigheters kompetens. Samtidigt kommer inlåningsförsäkringen för den svenska delen att vara ett svenskt ansvar.

Merita-Nordbanken-exemplet visar att tillsynsproblematiken inom EU är komplicerad med en sannolik tillsynsroll för ECB, myndigheter i en banks hemland såväl som myndigheter i de länder där en bank har verksamhet. Konflikter angående tillsynsansvar kan därför förväntas, och luckor i tillsynen kan uppstå.

Utvecklingen mot finansiella konglomerat är dock inte entydig. Mer specialiserade nisch-företag har också visat sig konkurrenskraftiga och även expansiva på konglomeratens (universalbankernas) bekostnad.

I detta kapitel diskuteras EMU:s påverkan på den finansiella sektorns konkurrensförhållanden och struktur, bankers möjliga strategival utanför och inom EMU, samt den tillsyns- och regleringsproblematik som uppstår. Det

råder ingen tvekan om att skapandet av EMU kan innebära en omvälvning för den finansiella sektorn inom EMU liksom i övriga EU-länder som Sverige. Bankernas planering kompliceras av att utanförskapet 1999 kan förvandlas till medlemskap i EMU redan år 2003.

I nästa avsnitt ges en översikt av drivkrafter bakom den omstrukturering av den finansiella som pågår. EMU är en av flera drivkrafter. Dess inverkan på konkurrensförhållanden, produktsortiment och internationalisering för olika grupper av finansiella tjänster diskuteras i det tredje avsnittet. Därefter ställs frågan hur finansiella företag, framförallt banker, kan utveckla strategier för den osäkerhet kring nya konkurrensförhållanden som EMU:s genomförande skapat. Reglerings- och tillsynsproblemet diskuteras i ett avsnitt. Det sista avsnittet innehåller en sammanfattning och slutsatser.

Omstruktureringens drivkrafter

Det råder allmän enighet om att EMU påverkar den finansiella sektorn mer fundamentalt än någon annan sektor. Möjligtvis är de direkta effekterna små jämfört med vad som följer av EMU:s roll som katalysator för bankerna att utföra förändringar som anses nödvändiga med hänsyn till andra drivkrafter.² Dessa drivkrafter är framför allt teknologisk utveckling, avregleringar, ägares avkastningskrav och demografiska faktorer. Det är i det närmaste omöjligt att säga i vilken utsträckning förändringar beror på den ena eller andra faktorn inklusive EMU. Sannolikt samverkar faktorerna på ett komplicerat sätt.

De drivkrafter som nämnts har redan påverkat den finansiella sektorns struktur och konkurrensförhållanden. Kapitalintensiteten har ökat med utvecklingen av informations- och kommunikationsteknologi. Denna teknologi har också möjliggjort utvecklingen av marknader och institutioner, som konkurrerar med traditionell bankverksamhet. Företag lånar i ökad utsträckning direkt från hushåll och andra företag genom att ge ut företagscertifikat, obligationer och aktier. Samtidigt har finansiella instrument, som möjliggör förbättrad riskhantering, skapats. Derivatinstrument såsom optioner kan nämnas liksom instrument som "backas upp" av ett stort antal lånekontrakt och reala säkerheter bakom dessa kontrakt. Dessa instrument möjliggör s.k. "securitization" av t.ex. bostadslån, leasingavtal och handelskrediter. De innovationer som möjliggjort förbättrad riskhantering har också skapat frestelser för risktagande bland vissa individer och institutioner. Kraven på tillsynsmyndigheter har därför också ökat, samtidigt som tillsynsmyndigheternas jurisdiktion allt mindre sammanfaller med de finansiella institutionernas verksamhetsområde. Vi återkommer till dessa frågor i ett senare avsnitt.

Den teknologiska utvecklingen och konkurrensen har medfört att banker-

na har utsatts för ökad kostnadspress. Samtidigt har behovet av ett stort antal geografiskt spridda kontor minskat. Bankerna har därmed hamnat i en situation med överkapacitet inom sin traditionella verksamhet. Då det statliga ägandet minskat inom sektorn har avkastningskravet från ägarnas sida ökat.

Överkapaciteten tillsammans med ökade kapitalkostnader har utgjort starka drivkrafter för det stora antal banksammanslagningar och uppköp vi sett de senaste åren. Det skall dock noteras att visdomen i sammanslagningarna ingalunda är okontroversiell. Studier av såväl skal fördelar som (sortiments)bredd fördelar är långt ifrån entydiga.³

Det är anmärkningsvärt med hänsyn till den teknologiska utvecklingen att banksammanslagningarna under de senaste åren till allra största delen ägt rum på nationell nivå. Sammanslagningarna av Nordbanken och Merita, holländska ING (Internationale Nederland Group) och belgiska BBL (Banque Bruxelles Lambert) samt Deutsche Banks köp av Bankers Trust i New York kan vara början på en ny trend.

Den nationella inriktningen på omstruktureringen av banker trots vetskapen om EMU beror troligen på att ett antal hinder för vissa typer av internationell finansiell verksamhet kvarstår. Dessa hinder utgörs av skillnader i såväl formella lag- och regelverk som myndigheters informella attityder gentemot utländska finansiella institutioner. Som exempel kan nämnas att det i Frankrike inte är tillåtet att betala ränta på checkräkningskonton. Financial Times rapporterade den 28/10 1998 att enligt en rapport från EU-kommissionen har EU i många avseenden misslyckats med att uppnå en gemensam marknad i finansiella tjänster. Livförsäkringsverksamheten är i stort sett helt nationell; det kostar 17 gånger så mycket att utföra aktietransaktioner i Frankrike som i Italien, och det kostar tre gånger så mycket att erhålla ett kreditkort i Belgien som i Nederländerna. Kommissionen drar slutsatsen att EU:s regler för en gemensam marknad inte har genomförts eller motarbetats av reglerande myndigheter i ett antal länder. Inte bara nationalism ligger bakom motståndet mot EU:s regelsystem. Det finns även ett starkt motstånd mot den anglo-saxiska typen av finansiella system. Det råder ingen tvekan om att EU-kommissionen drivit på en utveckling åt detta håll.

White rapporterar att en studie för EU:s "Banking Advisory Committee" funnit att endast en tredjedels procent (486 stycken) av alla bankkontor i Europa tillhör banker med huvudkontor i ett annat land.⁴ Traditionell bankverksamhet är således i stort sett fullständigt nationellt inriktad. Då sammanslagningar skett över gränserna har bankernas traditionella verksamhet inte blivit multinationell i vanlig mening. I stället skulle den kunna kallas mångnationell eller "multidomestic" i Mayes och Vesalas terminologi.⁵ Betalningssystemens organisation med nationella centralbanker i centrum som ansvariga för nationella betalningsmedels cirkulationsvolym har starkt bidragit till denna nationella inriktning. Den innebär att medel insatta i en svensk bank sällan lånas ut direkt av samma bank till låntagare i andra länder. En fråga inför EMU

Clas Wihlborg

är om denna nationella inriktning kommer att förändras och i så fall hur snabbt en internationalisering kommer att ske.

Samtidigt som traditionell bankverksamhet förblivit nationellt inriktad har finansiella tjänster inom kapitalmarknaderna i hög grad internationaliserats. Större svenska företag har tillgång till eurobondmarknaden, aktiemarknader i t.ex. London, derivatmarknaderna på olika håll utan att svenska banker eller banker i Sverige måste vara inblandade. Svenska företag som skall skaffa kapital genom att t.ex. ge ut egna obligationer (emittera) har intresse av att anlita företag som bäst kan nå tänkbara köpare av obligationerna. Ofta står ett antal banker i olika länder bakom en sådan emission. Konkurrensen inom den kapitalmarknadsinriktade delen av den finansiella sektorn är mycket hård och amerikanska banker har här en mycket stark ställning internationellt. Dock gäller även här att nationella banker dominerar marknaden för vissa tjänster.

Finansiella tjänster inom EMU

Dermine diskuterar EMU:s inverkan på finansiella tjänster via åtta olika kanaler.⁶ Låt oss studera dessa närmare.

Marknaden för statliga värdepapper

De starkaste omedelbara effekterna av EMU förväntas uppkomma, förutom i valutamarknaderna, inom marknaderna för statliga värdepapper (statsobligationer och skattkammарväxlar) och fonder. Beträffande statsobligationer och skattkammарväxlar är det sannolikt att likvida andrahandsmarknader koncentreras till ett fåtal länders värdepapper som ett resultat av att olika länders obligationer blir mycket lika varandra och på gränsen till utbytbara, då de löper (denomineras) i samma valuta. Koncentrationen i handeln blir speciellt påtaglig i derivatmarknaderna. Detta innebär också att nationella finansiella institutioner förlorar den starka konkurrensfördel de nu har i handeln med inhemska obligationer.

Marknaderna för företagsobligationer och aktier

Emissioner av företagsobligationer och aktier leds i hög utsträckning av en bank i samma land som det emitterande företaget.⁷ Anledningen är att företagen i allmänhet i första hand riktar emissionen mot inhemska investerare, vars portföljer har en stark övervikt för inhemska värdepapper. Inom den del av

eurobondmarknaden som löper i dollar har amerikanska banker en stark ställning, då dessa obligationer i hög grad är riktade mot amerikanska köpare.

Inför EMU är frågan om övervikten för t.ex. svenska värdepapper i svenska portföljer beror på valutarisker som medföljer utländska värdepapper, eller på att informationen beträffande inhemska värdepapper är överlägsen. Harm hävdar att valutan är betydelsefull medan tidigare studier påstått motsatsen.⁸ I vilket fall som helst går utvecklingen mot ökad internationell diversifiering och efterhand som fonder blir en alltmer populär sparform i det kontinentala Europa är en ökad internationalisering av kundstrukturen för värdepapper att vänta. EMU kan påskynda denna process. Därmed utjämnas konkurrenssituationen för banker från olika länder inom marknaderna för emissioner och handel i företags värdepapper. En koncentration av marknaden kan också förväntas att döma av situationen i USA, där ett fåtal "investment banks" dominerar marknaden.

Fonder

Aktiefonder har ökat i popularitet i Sverige med oerhörd hastighet. Sverige har följt i USA:s och Englands fotspår före andra europeiska länder. Utvecklingen går emellertid åt samma håll även i dessa länder. Privata pensionsfonder kommer också att bli allt större då pensionssystemet "privatiseras" i många länder.

Konkurrensfördelar i marknaden för fondhantering skapas i hög grad av ett nätverk för försäljning. Vidare har flera EU-länder infört restriktioner på fonders placeringar bl.a. avseende valutadenominering. Detta gäller pensionsfonder i hög utsträckning.

Inom EMU kommer valutarestriktioner att sakna betydelse. Fondsammansättningen kan därmed internationaliseras. De nationella bankernas försäljningsnätverk är emellertid väl uppbyggda och hotas inte omedelbart av utländska konkurrenter. Efterhand som portföljerna internationaliseras inom EMU kan även kundstrukturen komma att internationaliseras med ökad konkurrens om kunderna som följd. Samarbete mellan banker i olika länder kan förväntas för att bredda kundunderlaget för fonder enligt Speyer.⁹

Euro-marknader och euro-inlåning

Den s.k. euro-marknaden för in- och utlåning utvecklades under 60-talet och kom att bli en betydande marknad för in- och utlåning i utländska valuta (i förhållande till ett bankkontors lokalisering). Expansionen inom denna marknad förklaras delvis av att de flesta länder inte hade reservkrav på banker för inlåning i utländsk valuta. Mest välkänd är eurodollarmarknaden, men europeiska valutor har också blivit "euro-valutor". När nu en verklig euro införs

saknas grund för de traditionella euro-marknaderna i EMU-valutor inom EMU-området. Den svenska kronan kan dock även i fortsättningen förbli en "euromarknadsvaluta" i traditionell mening. Mer betydelsefull kan inlåningen i euro bli i svenska banker, då svenska företag i ökad utsträckning handlar internationellt i euro även vid utanförskap. Även handel mellan svenska företag kan komma att denomineras i euro, och svenska företag kan komma att ge svenska hushåll möjlighet att betala antingen i kronor eller i euro. Hastigheten i denna utveckling beror i hög grad på Sveriges Riksbanks attityder, dvs. om euro-betalningar inom Sverige behandlas som inhemska eller som utlandsbetalningar.¹⁰ Om efterfrågan på euro-betalningar mellan svenska aktörer blir stor är det troligt att Riksbanken måste tillgodose denna utveckling och behandla euro-betalningar på samma sätt som betalningar i kronor.

En orsak till att Riksbanken kan komma att medverka till denna inhemska betalningsverksamhet i euro är informations- och kommunikationsteknologin. Denna möjliggör att elektroniska handels- och betalningssystem via t.ex. Internet bildas där betalningar kan ske i valfri valuta oberoende av nationsgränser. De svenska bankernas konkurrenskraft kan då bli beroende av att Riksbanken ger bankerna möjlighet att erbjuda billigast möjliga betalningstjänster i den valuta företag och hushåll önskar. Ett annat sätt att beskriva denna utveckling är att utbytbarheten mellan valutor ökar för transaktioner mellan personer och företag såväl innanför som över nationsgränser.

Hur snabbt den skisserade utvecklingen sker är svårt att säga.¹¹ Om Sverige väljer att stå utanför EMU mer permanent är det fullt möjligt att Sverige ändå blir ett euro-land i den meningen att en stor del av transaktionerna denomineras i euro inom en nära framtid. I ett betalningssystem utan bankkontor är det troligt att inhemska bankers marknadsdominans i inlåningen minskar.

Kreditriskhantering i euro

Ovan diskuterades efterfrågan på euro som betalningsmedel inom Sverige och som inlåningsvaluta för bankerna. Parallellt med inlåning i euro är det troligt att både utbud och efterfrågan på lån i euro ökar.

Utlåningsverksamhet innebär kreditriskhantering. Inom traditionell bankverksamhet är denna verksamhet av speciell betydelse för mindre och medelstora företag. Som nämnts har de stora företagen tillgång till de internationella kapitalmarknaderna. De har även tillgång till traditionella banklån från både inhemska och utländska banker. De flesta svenska storföretag har lån eller är potentiella låntagare i ett stort antal banker. Eurons inträde påverkar således inte i samma utsträckning konkurrenssituationen för krediter till storföretag.

För mindre och medelstora företag med färre bankkontakter är den teknologiska utvecklingen troligen viktigare än EMU. Möjligheterna för mindre företag att söka finansiering via Internet eller andra elektroniska nätverk ökar

Den finansiella sektorn innanför och utanför EMU

med möjligheterna att utbyta information utan direkta personkontakter på bankkontor. Bankerna kommer här att få allt starkare konkurrens från olika källor för direkt långivning till företag. Euron kan bidra till att detta utbud av finansiella tjänster ökar då valutarisken inte längre bidrar till risktagandet i kreditgivningen.

Valutamarknaderna

Det är uppenbart att valutahandeln minskar då elva valutor blir en. Även för Sverige med egen valuta minskar behovet av valutahandlare då interbankhandel i ett antal valutor försvinner. Å andra sidan kan handel i nya finansiella instrument uppstå då EMU kan bidra till mer likvida marknader.

Euron som internationell valuta

Denna aspekt på euron har kanske framför allt politisk betydelse för de länder som ingår i EMU. Ur ekonomisk synvinkel kan eurons betydelse som internationell betalnings- och reservvaluta bidra till att euron blir mer attraktiv som kontraktvaluta i internationell handel. Utvecklingen mot euron som betalningsmedel i Sverige kan därmed påskyndas. Avgörande för denna frågeställning är om ECB lyckas uppnå så hög trovärdighet och stabilitet för eurons värde att eurons status blir jämförbar med dollarns.

Bankverksamhet vid låg inflation

Dermine pekar på två motsatta effekter av låg inflation på bankers vinstmarginaler. En lägre inflationstakt ger en lägre räntenivå som i allmänhet pressar gapet mellan utlånings- och inlåningsräntor. Denna effekt är emellertid inte entydig. Då efterfrågan på lån är okänslig gentemot ränteförändringar tenderar utlåningsräntan att släpa efter vid en sänkning av räntenivån. Om räntan förblir låg bör räntegapet dock anpassa sig efter en tid.

Det kan också märkas att en låg inflationstakt inom EMU inte nödvändigtvis innebär att de reala räntorna sjunker i förhållande till en tidigare period med högre inflation och räntenivå. I den mån de reala räntorna inte påverkas av EMU bör heller inte vinstmarginalerna påverkas permanent. Den dominerande effekten på bankernas vinstmarginaler på sikt kan således förväntas bero på konkurrenssituationen.

Slutsatser för Sverige utanför EMU

Slutsatsen av detta avsnitt är att på kort sikt sker de mest genomgripande förändringarna av EMU inom marknaderna för valutor och statliga värdepapper med derivat. För Sverige utanför EMU bibehålls dock marknaderna för statspapper i inhemsk valuta. De svenska bankerna, som dominerar i dessa marknader, påverkas således mindre av EMU än banker i länder som är med i valutunionen. Detsamma gäller inom valutamarknaderna.

På lite längre sikt kan EMU påverka fonders portföljstrategier med en ökad internationalisering av portföljerna och då framför allt inbegripande EMU:s medlemmar. Då fondverksamheten ökar inom EU som helhet är det troligt att fonder kommer att marknadsföras internationellt. Svenska fonder kan då ha en konkurrensnackdel i förhållande till EMU-medlemmars fonder i marknadsföringen internationellt men samtidigt ha ett bättre skydd i förhållandet till svenska banker.

De finansiella institutionernas konkurrenskraft inom kapitalmarknadstjänster för företag grundas dels på institutionernas anseende som prissättare och rådgivare och dels på förmågan att sälja specifika företags emissioner. Allt eftersom portföljer och därmed ägandet internationaliseras minskar bankernas fördelar i detta avseende vid hanteringen av inhemska företags värdepapper. I stället ökar konkurrenskraften för de institutioner som förmår nå kunder i flera länder. Denna utveckling inom EU sker troligen med eller utan EMU. EMU kan dock påskynda processen.

Den teknologiska utvecklingen leder till allt mindre behov av traditionella bankkontor. I stället kommer betalningar att ske via t.ex. Internet och "smart cards" med ökad valfrihet med avseende på denomineringen. För Sveriges del kan detta innebära att euron blir betydelsefull som betalningsvaluta t.o.m. för transaktioner inom Sverige. Därmed kommer både in- och utlåning i hög grad att vara utställd i euro, även om Sverige står utanför. Snabbheten i denna utveckling beror både på teknologiska faktorer och på den svenska riksbankens agerande. Med minskat behov av personliga kontakter i kreditvärdering kan konkurrensen om lån till mindre företag och hushåll från utländska institutioner komma att öka, om än långsamt.

Sveriges val av växelkursarrangemang i förhållande till EMU kan påverka åtminstone snabbheten i den utveckling som beskrivits. Relativt rörliga växelkurser kan ge svenska banker ett visst skydd mot ökad konkurrens, om än inte på lång sikt, då teknologiska faktorer avgör utvecklingen. Om, å andra sidan, kronan knyts mycket starkt och trovärdigt till euron kan Sverige komma att betraktas som ett de facto-medlemsland. Visserligen kommer Sverige inte att ha inflytande över penningpolitiken, men detta har mindre betydelse för den finansiella sektorns utveckling.

Strategier för finansiella institutioner

Det finns många aspekter på finansiella institutioners strategier för att möta utvecklingen. Följande frågeställningar diskuteras i detta avsnitt: Kan skalfördelar utnyttjas? Finansiellt konglomerat eller nisch-bank? Nationell, regional eller internationell inriktning? Expansion på egen hand, genom allianser, eller genom uppköp och sammanslagningar?

Kan skalfördelar utnyttjas?

Skalfördelar i bankverksamhet har länge varit ett kontroversiellt ämne. Bankfolk hävdar betydelsen av storlek, men den akademiska forskningen har svårt att finna sådana fördelar i den meningen att en viss tjänst produceras billigare i stor mängd. Röntabiliteten i bankverksamhet tycks också vara oberoende av storlek.¹²

Kapitalintensiteten i bankverksamhet har ökat och helt klart existerar skalfördelar i möjligheten att erbjuda kunder tillgång till t.ex. bankomater över ett stort geografiskt område. Dessa skalfördelar kan dock uppnås genom samarbetsavtal mellan banker i olika regioner. Bankkort knutna till t.ex. Visa eller Mastercard, och inte minst Internet-betalningar, gör det möjligt att erbjuda banktjänster utan geografisk spridning av den egna verksamheten.

Den existerande överkapaciteten inom traditionell bankverksamhet med ett överskott av kontor har bidragit till sammanslagningar, då sådana gör det möjligt att stänga kontor och reducera antalet anställda till en lägre kostnad än för en enskild bank. Relationen till de anställda är den känsliga fråga som är svårast löst då en bank skall reducera antalet anställda.

En källa till bestående skalfördelar är att staten indirekt erbjuder ett starkare skydd för större banker och andra finansiella institutioner. Om en bank är alltför stor för att "tillåtas" gå omkull kan den därmed erhålla en konkurrensfördel i inlåningen.

Det råder enighet om att skalfördelar existerar för vissa verksamheter. Emissionstjänster inom kapitalmarknaderna nämndes ovan. Även inom derivathandeln är det allmänna omdömet om den utställande institutionen och dess "rating" av största vikt då motpartsrisken är avgörande för en köpare av t.ex. optioner. "Rating" kan i sin tur vara beroende av storlek.

Den internationella verksamheten betraktas också som en källa till skalfördelar men denna verksamhet är ett utmärkt exempel på ett område där olika former av samarbete kan utnyttjas. Det kan också observeras att få finansiella företag är verksamma med ett stort internationellt kundunderlag. I de fall detta existerar sker det inom ett begränsat verksamhetsområde, där specialkunskap och anseende är viktiga konkurrensfördelar. Detta gäller främst kapitalmarknadstjänster.

Finansiella konglomerat eller nisch-företag?

Inom Europa har s.k. universalbanker länge dominerat den finansiella sektorn. Sådana banker erbjuder traditionella banktjänster såväl som emissions- och andra kapitalmarknadstjänster. I vissa länder, t.ex. Tyskland, kan bankerna även äga betydande aktieposter. Under de senaste åren har universalbanksidén utvecklats ytterligare till att inbegripa liv- och pensionsförsäkringsverksamhet.

I USA har lagstiftningen sedan 1930-talet förhindrat att traditionell bankverksamhet och kapitalmarknadsverksamhet (investment banking) erbjuds under "samma tak". De amerikanska bankerna har emellertid kunnat kringgå regleringar via dotterbolag i Europa. En uppluckring av de amerikanska restriktionerna har länge diskuterats. Enligt liggande förslag skall finansiella institutioner i USA kunna sälja traditionella banktjänster liksom emissions-tjänster. Vad som kallas "brandväggar" ("firewalls") måste emellertid finnas för att hålla tjänsterna oberoende inom organisationen.

Argumenten för "brandväggar" illustrerar de potentiella nackdelarna av konglomerat inom den finansiella sektorn. Det är främst intressekonflikter i förhållandet till potentiella kunder som gör konglomerat mindre konkurrenskraftiga än mer specialiserade institutioner. En bank som har stora lån till ett företag med osäker framtid i bankens ögon kan tänkas ha intresse av att leda en emission för att finansiera en återbetalning av lånen, innan företagets svaga situation blir allmän kunskap. Bankens informationsfördel i egenskap av långgivare kan också tänkas vara värdefull för den avdelning som placerar förmögenheten i portföljer eller tjänar som rådgivare åt förmögenhetsförvaltare. Då en långgivares intresse inte säkert överensstämmer med en aktieägares kan bankens agerande inom en verksamhet påverkas av bankens intressen i den andra verksamheten.

Den informationsfördel en bank kan erhålla inom en verksamhet beträffande ett visst företag är en källa till konkurrensfördelar för andra tjänster till samma företag. Häri ligger en av universalbankens potentiella fördelar. De intressekonflikter som kan uppstå inom universalbanken kan samtidigt begränsa fördelarna av universalbanker.

Det finns, som nämnts, möjligheter att reducera intressekonflikter i förhållandet till kunden genom att separera olika verksamheter organisatoriskt, t.ex. inom olika dotterbolag. Det förekommer tre olika organisatoriska modeller; att alla verksamheter ligger i samma bolag, att kapitalmarknadsverksamheten bedrivs inom ett dotterbolag till ett traditionellt bankbolag, och att olika verksamheter drivs i separata bolag ägda av ett holdingbolag. I Europa är den förstnämnda, mest integrerade modellen vanlig för traditionell bank- och kapitalmarknadsverksamhet. Försäkringstjänster och förmögenhetsförvaltning ligger däremot ofta i separata bolag. Ökad organisatorisk separation betyder att informationsfördelarna av att erbjuda flera tjänster minskar samtidigt som riskerna för intressekonflikter undanröjs. En kvarstående fördel av att olika verksamhe-

ter bedrivs inom bolag med samma ägare kan ligga i en samordning av marknadsföringen. Denna fördel betonas ofta inom bank- och försäkringsverksamhet.

Det finns anledning att vara skeptisk även mot fördelar av samordnad marknadsföring, eftersom den bank som erbjuder försäkringstjänster borde ha intresse av att kunna sälja det bästa marknaden har att erbjuda. Alla banker, som också äger försäkringsbolag kan knappast uppnå detta om marknadsföringen begränsas till egna försäkringar.

En sista möjlig fördel av olika former av konglomerat i den finansiella sektorn är att olika verksamheter kan subventionera varandra. Aktieägare i icke-finansiella företag ser oftast denna möjlighet som en nackdel, men inom den finansiella sektorn kan vetenskapen om stora finansiella resurser bakom en verksamhet bidra till kunders förtroende. Detta gäller t.ex. i derivatmarknaden "over the counter" (OTC), där motpartsrisken är betydelsefull.

Den empiriska forskningen om fördelarna av universalbanker och finansiella konglomerat tyder på att sådana fördelar existerar. Van der Vennet finner i en empirisk studie av europeiska banker och andra finansiella företag att universalbanker har fördelar i förhållande till nisch-banker, framför allt i förmågan att generera intäkter.¹³ Däremot finner han inga betydande kostnadsfördelar. Dessa resultat tyder på att samordningsfördelar i marknadsföringen av tjänster kan existera och att information, som erhålls i utlåningsverksamheten, kan vara värdefull inom annan verksamhet.

En återstående fråga är om de resultat som erhållits för den existerande bankstrukturen inom Europa är helt relevanta inför framtiden. Universalbankerna i Europa har länge tjänat som s.k. husbanker för företag, som i allmänhet varit starkt knutna till en bank. Inom denna struktur är det inte märkligt om universalbankerna har fördelar. Utvecklingen har emellertid gått mot en nedbrytning av husbanksrelationerna då konkurrensen hårdnat och direkt upplåning i marknaderna ökat i betydelse. England och USA leder denna utveckling, men även i Sverige har den gått långt. Enligt vissa studier har de svenska storföretagen i genomsnitt 25–30 aktiva bankrelationer och konkurrensen om dessa företag är mycket hård.¹⁴ Denna utveckling i Sverige och Europa som helhet borde minska universalbankernas fördelar och ge nisch-företag ökat spelrum.

Även i USA har finansiella konglomerat bildats de senaste åren. Sammanslagningen av Citicorp och Travellers Group till Citigroup har nämnts. Det är emellertid ingalunda säkert att denna sammanslagning kommer att lyckas. Business Week rapporterade 1998 att svårigheterna att sammansmälta två väsensskilda företagskulturer är oerhörda och att Citigroup ett år efter bildandet riskerar att förlora stora delar av ledningen.¹⁵ Citigroup med totalt 160 000 anställda i 100 länder är ett extremt exempel, men observationen att kulturen i kapitalmarknadsverksamhet inom finansiella företag skiljer sig helt från kulturen inom traditionell bankverksamhet är ingalunda ny. Även inom enskilda

banker kan kulturskillnaderna vara stora.

Slutsatsen av denna diskussion är att de finansiella konglomeratens fördelar även i Europa är i avtagande. Den främsta bestående fördelen ligger troligen i att skapandet av konglomerat även ger storlek och med storlek ökar värdet av det skydd den offentliga sektorn erbjuder i krissituationer.

Nationell, regional eller internationell inriktning?

De flesta finansiella företag i Europa med i huvudsak nationell inriktning står inför beslut om de skall söka expansion inom Europa eller delar därav. Med den utveckling mot ökad internationalisering som tidigare beskrivits, är det troligt att kostnaderna att söka kunder utanför de nationsgränser som hittills begränsat verksamheten minskar. Detta gäller t.ex. inom utlånings- och fondverksamhet liksom för vissa kapitalmarknadstjänster, och på sikt även för inlåningen. Samtidigt pressas emellertid marginalerna och det är kostsamt att sprida varumärkeskännedomen till helt nya kundgrupper. Dessa svårigheter påverkar framför allt formerna för internationalisering. I Sverige har vi redan sett tendenser till en expansion inom Norden med ökad aktivitet i Norge från svenska bankers sida och sammanslagningen av Nordbanken och finska Merita. Denna regionala utveckling är ett naturligt första steg mot pan-europeisk verksamhet.

Expansionsformer

Svårigheterna för en nationellt inriktad bank att expandera internationellt på egen hand har berörts. Ett sätt att internationalisera är att ingå allianser. Andra alternativ är sammanslagningar av finansiella företag över nationsgränser och uppköp av utländska enheter. Det sista alternativet har redan observerats när kontinentala banker som Deutsche Bank köpt upp kapitalmarknadsorienterade företag i London och New York. Det är sannolikt att uppköp har fördelar när en bank önskar bredda sin expertis till nya områden. London är basen för kapitalmarknadsexpertis i Europa och många banker kan tänkas konkurrera om denna expertis, bl.a. för att utveckla kapitalmarknadsverksamheten på hemmaplan.

En hypotes för internationaliseringen av bankverksamhet är att vi kommer att se sammanslagningar mellan banker i länder med närstående språk och kultur, medan allianser blir vanligare när de kulturella avstånden blir större. Kostnaderna för sammanslagningar av olika företagskulturer inom ett land har berörts. Diskussionen gäller även sammanslagningar av företag i europeiska länder med stora olikheter i relationerna mellan anställda och ledning och naturligtvis olikheter i språk.

EMU och tillsynsproblematiken

Maastrichtfördraget specificerar att ECB skall ha ansvaret för penningpolitik inom EMU medan den finansiella sektorn skall regleras och tillses av nationella myndigheter. Den finansiella tillsynsmyndigheten i varje land har ansvaret för de banker som har getts tillstånd att bedriva bankverksamhet av landets myndigheter. Detta tillsynsansvar omfattar bankernas internationella verksamhet. Principen om ömsesidigt erkännande innebär att svenska myndigheter accepterar att t.ex. italienska banker tillåts operera i Sverige under tillsyn av italienska myndigheter. För att principen om ömsesidigt erkännande inte skall leda till konkurrens i riktning mot mindre tillsyn och större risktagande har vissa minimikrav ställts på de nationella regelverken. Detta gäller framför allt kraven på eget kapital i finansiell verksamhet och inlåningsförsäkring.

De principer som skisserats för arbetsfördelningen mellan ECB och nationella reglerings- och tillsynsmyndigheter är otillräckliga för att skapa ett regelsystem med trovärdighet i finansiell krishantering då finansiella institutioner är internationellt verksamma. Detta innebär att principen om ömsesidigt erkännande inte heller är fullt accepterad i praktiken. Konflikter beträffande olika myndigheters ansvarsområden är därmed oundvikliga.¹⁶

En källa till konflikter beträffande nationella myndigheters ansvarsområden är existensen av inlåningsförsäkringar inom alla EU-länder. En annan är oklarheten om vilken centralbank som tjänar som s.k. "Lender of Last Resort" (LOLR). Ett tredje problem är att den ömsesidiga tilltron bland EU-länderna inte existerar beträffande nationella tillsynsmyndigheter.

Inlåningsförsäkring i EU

EU:s direktiv om inlåningsförsäkring har som avsikt att skydda insättare och att minska det finansiella systemets sårbarhet. Enligt direktivet skall inlåning upp till åtminstone 20 000 euro vara försäkrade. Här råder en skillnad mellan olika EU-länder, där de flesta (däribland Sverige) har den beslutade gränsen, medan framförallt Frankrike och Italien tillåter mångdubbelt större försäkrade belopp. Försäkringen i varje land skall täcka inlåning i landets banker antingen denna inlåning sker inom landet eller i utländskt bankkontor.¹⁷ För att olikheterna inte skall snedvrída konkurrensen mellan olika länders banker kan kompletteringsförsäkringar erbjudas för utländska bankers inlåning i ett land. Detta innebär att tillsynsintresset i en banks verksamhet ligger både i bankens hemland och i bankens verksamhetsland.

Verksamhetslandets tillsynsintresse förstärks av att inlåningsförsäkringen endast är partiell. Detta innebär att den inte är av tillräcklig omfattning för att garantera att "bank-runs" (alla insättare vill ta ut sina pengar på en gång) inte äger rum då misstankar om bankens eller bankers förestående obestånd upp-

står. Samtidigt är de flesta banker så pass stora att nationella myndigheter kommer att ingripa för att på ett eller annat sätt garantera att en banks problem inte sprider sig till andra banker. Den "implicita" inlåningsförsäkringen är således betydligt mer omfattande än den explicita försäkringen.¹⁸ Ett lands myndigheter är troligtvis inte lika måna om att skydda utländska kunder som inhemska kunder. De kan tänkas försöka vältra över en del av kostnaderna för en räddningsaktion till de länder där en internationell bank har betydande verksamhet. Den partiella inlåningsförsäkringen i kombination med myndigheters rädsla att en banks problem skall få spridningseffekter skapar således en osäkerhet om graden av det skydd en internationellt verksam bank åtnjuter i en krissituation.

ECB och "Lender of Last Resort" (LOLR)

En LOLR har som uppgift att tillföra likviditet till en bank som befinner sig i en likviditetskris men som är solvent på längre sikt. Traditionellt har centralbanker haft denna roll då bankers lån i centralbanker har penningpolitiska konsekvenser. Inom EMU har nationella centralbanker ålagts rollen som LOLR. Utan kontroll från ECB innebär dock denna decentralisering att en nationell centralbank kan åsamka det övriga EMU avsevärda kostnader, särskilt om LOLR missbrukas så att ett antal insolventa banker i ett land kommer i åtnjutande av omfattande likviditetstillskott. LOLR-rollen för nationella centralbanker måste således nästan med nödvändighet skötas under ECB:s kontroll.¹⁹

Tilltron till tillsynsmyndigheter

Reglerings- och tillsynsmyndigheter inom olika branscher betraktas ofta som "fångna" av nationella företag inom branscherna. För finansiell verksamhet innebär detta att tillsynsmyndigheten i ett land har en tendens att gå de inhemska finansföretagens och då särskilt storbankernas ärenden. Svårigheten att genomföra den öppna och enhetliga finansmarknaden inom EU, som nämndes inledningsvis, beror bl.a. på denna "nationalism". Tilltron till alla EU-medlemmars finansiella myndigheter är därför inte fullständig. Samtidigt baseras EU-samarbetet på principer om subsidiaritet och ömsesidig respekt.

För att lösa denna problematik har European Shadow Financial Regulatory Committee föreslagit att ECB samordnar och förhandlar fram en uppförandekod ("code of conduct") som fördelar och övervakar ansvaret för tillsyn och reglering mellan olika nationers myndigheter.²⁰ Huvudprincipen skall då vara att alla institutioner har en klart angiven tillsynsmyndighet och att ansvaret i en kris är klart fördelat. På längre sikt föreslås att en pan-europeisk myndighet

bildas med uppgift att identifiera finansiell systemrisk, dvs. risk som hotar stabiliteten i hela det finansiella systemet.

Sammanfattning

Finansiella institutioner är krisbenägna. I hög utsträckning beror detta på det explicita och implicita försäkringssystem som existerar i de flesta länder, inklusive EU-länderna. Det är angeläget att principer för krishantering klargörs i "goda" tider för att undvika att en institution i plötslig kris står utan en myndighet med ansvar för att undvika spridningseffekter. Den ökade internationalisering av finansiella institutioner som kan förväntas innebär att den nuvarande fördelningen av ansvar mellan ECB och nationella myndigheter måste reformeras. Principen om ömsesidigt erkännande av nationella myndigheter är troligen inte till fullo hållbar.

EMU tjänar i hög grad som en katalysator för en utveckling mot ökad internationalisering av finansiell verksamhet. Denna utveckling drivs framför allt av informations- och kommunikationsteknologi, som bl.a. minskar behovet av bankkontor för inlånings-, utlånings- och betalningsverksamhet. En ökad utbytbarhet mellan olika valutor för transaktioner både nationellt och internationellt kan förväntas. Detta innebär att Sverige även vid EMU-utanförskap i hög grad kan bli ett euro-land.

In- och utlåningsverksamhet över nationsgränser kommer troligen inte att utvecklas omedelbart i större volymer då EMU bildas. Marknaderna för statliga värdepapper och motsvarande derivat påverkas emellertid snabbt, då alla EMU-medlemmars värdepapper denomineras i samma valuta. Nationella banker förlorar därmed en konkurrensfördel på dessa marknader. Då Sverige står utanför bibehåller emellertid de svenska bankerna en fördel på marknaden för svenska obligationer och skattkamarväxlar.

Fond- och kapitalmarknadsverksamhet kommer också att påverkas av EMU, om än något långsammare. Finansiella företag i enskilda länder förlorar gradvis konkurrensfördelar i förhållande till både företags- och hushållskunder.

Banker och försäkringsbolag inom EU tycks förbereda sig för den väntade utvecklingen genom konsolidering i större enheter med bredare produktsortiment. Utvecklingen mot finansiella konglomerat tycks vara global. Detta är något förvånande då den teknologiska utvecklingen, ett minskat beroende av banklån och bankinlåning och ökad konkurrens borde göra nisch-företag med specialexpertis mer konkurrenskraftiga. Rationaliseringen av kontorsverksamhet kan dock genomdrivas lättare genom sammanslagningar. Ökad kapitalintensitet och statligt stöd av stora institutioner kan också bidra till fördelar för stora finansiella företag.

Det finns också krafter som begränsar den internationella konkurrensen inom den finansiella sektorn. Detta gäller i hög grad inom försäkringssektorn och marknaden för bostadslån där nationella specialregler inom EU är motståndskraftiga.

Beträffande formerna för internationell expansion är det troligt att vi får se sammanslagningar och uppköp över nationsgränser i de nordiska länderna medan allianser kan vara att föredra för bankens pan-europeiska expansion.

Sveriges EMU-utanförskap har troligen liten betydelse för omstruktureringen av finansiell verksamhet i Sverige. Endast i marknaderna för valuta och statliga värdepapper har utanförskapet stor betydelse. Efterhand som svenska hushåll och företag accepterar transaktioner i euro kommer utländska banker att bli mer konkurrenskraftiga i Sverige inom en rad områden. Sveriges Riksbanks integrering i betalningssystem i euro underlättar denna utveckling.

Källor och litteratur

De exakta referenserna till källor har angivits i fotnoter. Som framgår är många källor ännu opublicerade arbetspapper och konferensrapporter. Detta beror på att publicering i akademiska skrifter tar tid medan ämnet har blivit alltmer aktuellt.

Den som önskar följa utvecklingen inom den finansiella sektorn kontinuerligt kan inte nöja sig med svenska tidningar och tidskrifter. *Financial Times* och/eller *The Economist* är nödvändiga komplement. Den senare tidskriften publicerar varje år ett antal s.k. "Surveys" om den internationella utvecklingen beträffande finansiella tjänster. Dessa "Surveys" är både omfattande och insiktsfulla.

EU-direktiv av olika slag publiceras i kommissionens "Official Journal of the European Commission". Under 1998 påbörjade en oberoende "skuggkommitté", "European Shadow Financial Regulatory Committee", arbete med att regelbundet granska europeisk lagstiftning och reglering för den finansiella sektorn (se www.unimaas.nl). Två pressmeddelanden publicerades under 1998. Tre per år planeras för framtiden.

En fyllig beskrivning av regelverket för den finansiella sektorn inom EU finns i Benink, H.A., *Financial Integration in Europe* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993). Universalbankers för- och nackdelar utreds från olika synvinklar i Canals, J., *Universal Banking* (1997). Även regelverket diskuteras här.

Beträffande den svenska finansiella sektorns situation och omvandling i samband med EMU är Riksbankens skrifter de bästa källorna. Under 1998 publicerades en Lägesrapport nr. 2 inför EMU med mycket information bl.a.

om TARGET-systemet som länkar betalningssystemen i de olika EMU-länderna. Riksbankens *Penning- och valutapolitik* innehåller också med jämna mellanrum artiklar om EMU och den finansiella sektorn.

De svenska affärsbankernas utredningsavdelningar publicerar en strid ström av analyser av EMU och dess inverkan på svenskt näringsliv. Skandinaviska Enskilda Bankens EMU Update, januari 1998, med titeln "Kan euron konkurrera ut kronan?" diskuterades eurons roll för Sverige utanför EMU.

Noter

- 1 Speyer, B. (1998), "The Effects of EMU on the structure of European Banking", Deutsche Bank Research, 2/10.
- 2 Se t.ex. White, W.R. (1998), "The Coming Transformation of Continental European Banking?", Bank for International Settlements. Working Paper No 54, juni, Basel. Se också Speyer (1998).
- 3 Empiriska studier diskuteras t.ex. i Borio, C. och Tsatsaronis, C. (1996), "Restructuring in Banking: The Role of Mergers and Acquisitions", presenterat vid konferens *Toward a Common European Banking Market*, Bocconi University, Milano, maj 10.
- 4 White, W.R. (1998).
- 5 Mayes, D. och Vesala, J. (1998), "On the Problems of Home Country Control", Finlands Banks diskussionsunderlag 20/98, Helsingfors.
- 6 Dermine, J. (1998), "Eurobanking, the Strategic Issues", presenterat vid SUERF Colloquium on the Euro, okt. 15–17. Följande diskussion baseras också på White (1998) och Speyer (1998).
- 7 Se t.ex. Dermine (1998) och Harm, C. (1998), "European Financial Market Integration: The Case of Private Sector Bonds and Syndicate Loans", Department of Finance, Copenhagen Business School, maj
- 8 Harm (1998).
- 9 Speyer (1998).
- 10 Sveriges Riksbank (1998), "Euron i den svenska finansiella sektorn", lägesrapport 2.
- 11 För en utförligare diskussion, se Eliasson, G. och Wihlborg, C. (1998), "Electronic Money – New Markets for Banks, Markets for New Banks, or Markets for Non-Banks", presenterat vid Schumpeter Society konferens, Wien, juni.
- 12 Se Altynbas, V. och Molyneux, P. (1996), "Economies of Scale and Scope in European Banking", *Applied Financial Economics*, 6, 367–376, Lang, G. och Welzel, P. (1996), "Efficiency and Technical Progress in Banking: Empirical Results for a Panel of German Corporate Banks", *Journal of*

Clas Wihlborg

- Banking and Finance*, 1003–1023, och Van der Vennet, R. (1994), "Economies of Scale and Scope in EC Credit Institutions", *Cahiers Economique de Bruxelles*, No 144, 407–448.
- 13 Van der Vennet (1994).
- 14 Scandinavian Financial Research i Helsingfors producerade 1996 en studie av de 60 största svenska företagens bankrelationer.
- 15 Business Week (1998), "Someone has to be the boss", Commentary, nov. 7.
- 16 Se Lanno, K. (1998), "From 1992 to EMU; The Implications for Prudential Supervision", CEPS, Research Report No 23, maj, Bryssel, samt Goodhart, C. och Schoenmaker, C. (1995), "Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision be Separated?", *Oxford Economic Papers*, 539–560.
- 17 Detta gäller efter 31/12 1999.
- 18 Se t.ex. McKenzie, G. och Khalidi, M. (1994), "The EU Directive on Deposit Insurance: A Critical Evaluation", *Journal of Common Market Studies*, juni, 171–189.
- 19 European Shadow Financial Regulatory Committee (1998), "Dealing with Problem Banks in Europe", Statement No 1 den 22 juni. Royal Institute of International Affairs, London, har föreslagit att insolvensprocedurer för problembanker skall specificeras med avsikt att minska risken för spridningseffekter utan omfattande krisstöd. Bl.a. föreslås en stegvis interventionsprocedur vid olika grader av kapitaltäckning.
- 20 European Shadow Financial Regulatory Committee (1998), "EMU, the ECB, and Financial Supervision", Statement No 2 den 19/10, Center for Financial Studies, Frankfurt.

Arbetsmarknadsförhållanden – EMU och rigida institutioner

av Eugenia Kazamaki Ottersten

Den tredje fasen av valutaunionen, EMU, inträdde den 1 januari 1999. EMU, som är ett naturligt steg i integrationsprocessen, innebär att elva medlemsländers valutor har låsts mot varandra. Sverige finns inte med bland de elva länderna. Den oberoende Europeiska Centralbanken (ECB) har inrättats och ansvarar för en gemensam penningpolitik. EMU är tänkt att bidra till stabilitet, högre reallöner och lägre arbetslöshet, allt annat lika. Inte minst är den politiska trovärdighet som EMU inger av stort värde för Europas ekonomiska framtid.

EMU stimulerar till ett tillväxtscenario. Konkurrensen på EU:s inre marknad ökar. Produktiviteten stiger. Detta gynnsamma scenario bygger emellertid på att rätt förutsättningar föreligger på medlemsländernas arbetsmarknader, så att de gemensamma störningarna (symmetriska störningar) som drabbar länderna kan bemästras av ECB. Asymmetriska störningar som enbart drabbar enskilda medlemsländer kommer att ställa krav på de drabbade ländernas anpassningsförmåga. EMU innebär att anpassningar till störningar i allt högre grad kommer att ske via produktion och sysselsättning. Klarar Europas arbetsmarknad, som uppvisar oförändrat hög arbetslöshet, omfattande långtidsarbetslöshet och en oförändrat låg andel av befolkningen i arbete (60 procent), samtidigt med oroliga marknader bland EU:s handelspartners utanför Europa, de ändrade spelreglerna?

En rad studier pekar på att strukturproblemen på de europeiska arbetsmarknaderna måste rättas till för att EMU skall fungera väl, annars finns det risk att de reducerar de förväntade positiva effekterna av EMU-samarbetet. Därefter finns det mycket som talar för att EMU kommer att ha gynnsamma ekonomiska effekter. Erfarenheter från tidigare perioder med fasta växelkurser har globalt pekat på en snabbt växande bruttonationalprodukt (BNP, dvs. värdet av ett lands samlade produktion av varor och tjänster). Länderna på kontinenten har nu i stort samordnat sitt arbete för att möta konjunkturcykler och underliggande makroekonomiska chocker. Sverige har inte i motsvarande grad anpassat sig till övriga EU-länder. Sveriges geografiska läge kan till viss del vara av betydelse här. En annan förklaring är att Sverige medvetet fört en autonom politik. Detta innebär att den anpassning som vi nu står inför kommer att kräva mer av Sverige än av flertalet andra medlemsländer. EMU-utanförskapet,

givet den svenska arbetsmarknadssituationen, kommer att ställa krav på alla parter, inte minst på politikernas förmåga att fatta trovärdiga beslut. Dåligt underbyggda politiska beslut övervältras på anpassning via finansiella marknader.

Det vore på lång sikt en vinst för Sverige att slippa de störningar som uppträder vid en flytande växelkurs. EMU kan få en disciplinerande effekt på den ekonomiska politiken och inhemska lönebildningen. Den gemensamma europeiska valutan kan på sikt ge trygghet mot de finansiella marknadskrafterna och stabilitet mot övriga medlemsländer. Detta är gynnsamt inte minst för svenska och utländska storföretags investeringar i Sverige, vilka kan bidra till sysselsättning och tillväxt på lång sikt.

Diskussionen runt EMU har till stor del fokuserat på de begränsningar som ett fast växelkurssystem innebär i termer av att länderna mister sin penningpolitiska frihet och de kostnader som detta medför. Samtidigt har EU-kommissionen visat att en gemensam valuta kan förväntas ge en resursbesparing på runt 0,4 procent av BNP inom EU. För Sveriges del är det möjligt att resursbesparingen på kort sikt blir lägre p.g.a. olika samordningsproblem. En relevant fråga för svenskt vidkommande är huruvida den svenska arbetsmarknaden är redo för EMU? Den har under långa perioder levt sitt eget liv utan något inflytande från de andra europeiska ländernas arbetsmarknader. Arbetsmarknadspolitik och återkommande devalveringar har parerat störningar i ekonomin. I framtiden blir det svårt att agera helt självständigt i detta avseende. Spelplanen är ny. Idag är denna spelplan dessutom behäftad med den extra osäkerhet som föreligger på marknaden, en osäkerhet om Sverige skall ingå i EMU-samarbetet eller ej i framtiden. Under alla omständigheter kommer EMU att påverka omvandlingshastigheten på den svenska arbetsmarknaden och ändra dess funktionssätt. Rådande institutionella ramar kommer att förändras gradvis. Dagens beslutsfattare på arbetsmarknaden kan så se sina roller förändrade i framtiden.

Vi skall här betrakta anpassningen och utvecklingen av den svenska arbetsmarknadens institutioner med anställningsskyddet, arbetsmarknadspolitiken och löneförhandlingsystemet i fokus. Resten av uppsatsen inleder med en beskrivning av de förändrade arbetsmarknadsförhållanden som gäller i Europa och Sverige. Därefter diskuteras den svenska arbetsmarknadens särdrag, i synnerhet anställningsskyddet, och möjliga vägar mot anpassning till EMU. Jag försöker ge svar på frågan om det finns förutsättningar för att ett fullständigt svenskt medlemskap i EMU skall fungera givet villkoren på dagens svenska arbetsmarknad. Det är också viktigt att belysa hur svensk arbetsmarknad kan lösa sina problem. Kommer lösningarna att kännetecknas av ökad kooperativism i framtiden eller blir det fler reformer för att klara förestående problem? Uppsatsen avslutas med en sammanfattning.

Europa, Sverige och företagens villkor

Sedan slutet av 1970-talet har många europeiska länder erfarit en trendmässigt försämrade arbetsmarknad med allt högre arbetslöshetstal, längre arbetslöshetsperioder och högre ungdomsarbetslöshet. Förutsättningarna för industriell produktion har förändrats såväl i Sverige som i många andra västeuropeiska länder. Den sociala utslagningen är ett växande problem i de tidigare välbeställda EU-länderna. Höga arbetslöshetsnivåer, runt 10 procent, har blivit bestående i Europa. En rad länder har varit föremål för asymmetriska chocker, däribland Tyskland, Finland och Sverige. Endast ett fåtal europeiska länder, som Storbritannien och Nederländerna har lyckats bryta den höga arbetslösheten under 1990-talet.

De försämrade villkoren på arbetsmarknaden har särskilt drabbat individer med låg utbildning, dvs. i regel nioårig obligatorisk utbildning eller lägre. Denna utveckling är ett faktum både i Västeuropa och i USA. Förklaringarna är många. En del studier pekar på att försämrade villkor för dem med lägre utbildning har att göra med en ökad globalisering och konkurrens från nyindustrialiserade länder. Andra studier understryker att försämringen beror på den teknologiska utvecklingen och de förändringar som sker inom företagen. Ytterligare undersökningar pekar på strukturella problem och effekter av stelbenta marknader. Det är sannolikt en kombination av dessa och andra faktorer som har bidragit till den utveckling som vi idag ser på arbetsmarknaderna.

För att åter bygga upp de europeiska ländernas arbetsmarknader utformades i november 1997 de nya Amsterdamtraktaten. Dessa bygger på en överenskommelse om ett konvergensprogram för en förbättrad arbetsmarknad. Den nya sysselsättningsstrategin innehåller fyra viktiga grundstenar: anställbarheten, företagsamheten, arbetskraftens anpassningsförmåga och jämställdheten mellan könen. Traktaten understryker att det behövs en grundlig översyn av de europeiska arbetsmarknaderna i syfte att uppmuntra flexibiliteten på dessa. EMU kan komma att befrämja möjligheterna att uppnå de fyra grundstenarna genom ändrade förutsättningar för lönesättningen. Ökad politisk och ekonomisk stabilitet och därav minskad osäkerhet hos arbetsmarknadens parter leder till en icke-inflationistisk politik med avseende på löner och priser. EMU:s politik bidrar sålunda till att underlätta handeln mellan länderna, stimulera tillväxten och minska de politiska riskerna.

Den svenska arbetsmarknaden har historiskt sett karakteriserats av låg arbetslöshet, riktade aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, en solidarisk lönepolitik (lika lön för lika arbete) och djupgående arbetsmarknadslag. Fram till tidigt 1990-tal framstod den som en idealisk arbetsmarknad som många andra europeiska länder haft som mönster. Sedan tidigt 1990-tal har arbetslösheten stigit dramatiskt, från nivåer runt 3 procent i genomsnitt under flera decennier för att i dagsläget ligga på den europeiska nivån. Därtill har utslagningen av unga ökat och långtidsarbetslösheten stigit. Omkring 7,3 pro-

cent av arbetskraften eller 317 000 personer var öppet arbetslösa i augusti 1998 enligt Statistiska Centralbyråns arbetskraftsundersökningar. (Den jämförbara siffran i den europeiska statistiken ligger högre p.g.a. att där finns inräknade även de aktivt sökande heltidsstuderande som säger sig kunna ta ett jobb direkt.) Därtill kommer alla de individer som är föremål för arbetsmarknads-politiska åtgärder. Under samma månad omfattades 136 800 individer av kon-junkturberoende åtgärder och 82 000 personer av icke-konjunkturberoende åtgärder. I sistnämnda gruppen finner vi främst de handikappade. Ytterligare grupper som tillkommer är de som har gett upp sökandet efter ett nytt arbete, dvs. latent arbetslösa, som uppgick till 145 000 personer, samt de som jobbar deltid men gärna skulle arbeta heltid om tillfälle gavs, de undersysselsatta, som uppgick till 306 000 individer.

Tillsammans utgör dessa grupper 987 000 personer! I arbetskraften i augus-ti månad finner vi samtidigt 4 363 000 personer. Det innebär att ungefär 23 procent av arbetskraften berörs. Även om vi räknar bort de som är undersys-selsatta och de som inte deltar i konjunkturberoende arbetsmarknadsåtgärder återstår 599 000 individer som saknar reguljära jobb. De utgör en stor andel, ungefär 14 procent, av de arbetsföra. Siffrorna talar sitt eget språk. Om vi där-till funderar över hur många individer som har förtidspensionerats samt hur många som är i diverse utbildningsåtgärder, vars effekter på lång sikt är okla-ra, finns det anledning att ta en närmare titt på den svenska arbetsmarknaden och dess institutioner. Låt oss först betrakta de förändringar som skett inom företagen. Efter en allmän kort beskrivning av dessa diskuteras tre institutio-nella faktorer; anställningsskyddet, arbetsmarknadspolitikerna och löneförhand-lingssystemet, som alla har långtgående effekter på svensk ekonomi.

På företagsnivå har en systemförändring ägt rum organisatoriskt såväl som geografiskt. Under senare år har produktionen i många svenska företag förän-drats från ett traditionellt Tayloristiskt produktionssystem, dvs. löpande-band-produktion, till ett modernt kundorienterat system under det att en globalise-ring av såväl varumarknad som arbetsmarknad ägt rum. Detta system har möj-liggjort en produktivitetsförbättring genom att arbetskraften inte finns "på lager" utan "just i tid". Idén är att förkorta tiden från order till leverans. Detta i sin tur ställer större krav på en flexibel arbetsmarknad. Delar av verksamhe-ten som inte har varit direkt relaterade till kärnverksamheten har i allt högre grad lagts utanför företaget ("outsourcing").

På individnivå har den tekniska utvecklingen och förändringar i arbetsor-ganisation kommit att ställa allt högre krav på individens färdigheter på arbets-platsen. Ökad företagsträning samt en anpassning till livslångt lärande har bli-vit allt vanligare. Att skaffa sig ett yrke är inte längre någon garanti för att få vara verksam i samma yrke under en livstid. Det kan på dagens arbetsmarknad komma att krävas endera ytterligare utbildning, byte eller komplettering av en yrkesutbildning under livstiden.

Arbetsmarknaden karaktäriseras idag av att en befattning eller ett jobb mat-

chas till en viss individ och dennes kunnande. Arbetskraften är en heterogen grupp av individer som besitter en rad kompetenser. Individens kunnande, humankapitalet, är summan av individens s.k. personliga kapital, såsom utbildning och erfarenhet, och dennes sociala kapital, t.ex. diverse karaktäristika som avgör hur väl individen arbetar i team etc. Det sociala kapitalet har under senare år, vid sidan av utbildning och erfarenhet, blivit mer betydelsefullt vid rekrytering av arbetskraft. En flexibel kundanpassad teknologi ökar pressen på företaget och dess medarbetare. Samtidigt med att arbetstagaren ges mer utrymme i produktionen förväntas de också kunna arbeta i team, kunna läsa och förstå ritningar och komplicerade maskininstruktioner. På grund av en plattare organisation och mer delegerad verksamhet förväntas de också ta ökat ansvar vid varje led i produktionen. Arbetsuppgifterna har sålunda blivit mångsidigare med motsvarande större krav på individens färdigheter.

Företaget har vid själva anställningstillfället svårt att avgöra individens framtida prestation på arbetet. Trots detta prissätts individen via lönen i regel redan vid anställningstillfället, dock med visst utrymme för framtida förändringar enligt avtal eller ny förhandling med arbetsgivaren. På moderna arbetsmarknader avspeglar inte alltid lönen arbetskraftens faktiska prestation, eftersom lönen kan vara satt centralt efter löneförhandlingar, avtal och regleringar. Förutom att lönen inte behöver relatera till individens egna prestation, är det möjligt att lönerna t.ex. inom en viss bransch inte heller speglar branschens. Den apparat som statsmakterna byggt upp för arbetsmarknaden stör marknadsrelationerna och skapar en rad inhemska störningar.

Anställningsskydd, arbetsmarknadspolitik och löneförhandlingssystem

Den svenska arbetsmarknaden omfattas av institutionella arrangemang som verkar som politiska styrmedel och skapar större trögheter jämfört med många andra europeiska länder. Olika regleringar och försäkringssystem på arbetsmarknaden är tänkta att tillgodose arbetstagarnas intressen. För det första eftersträvas en viss levnadsstandard för alla individer. Detta uppnås via socialförsäkringssystemet. För det andra bedrivs arbetsmarknadspolitik i syfte att underlätta de arbetslösas eller de nytillträdandes situation. Därtill formas regler och förordningar antingen via det judiciära systemet, i form av lagar, eller via den fackliga rörelsen och den praxis som gäller på arbetsmarknaden, dvs. i form av avtal. Det stora flertalet europeiska länder har exempelvis minimilöner som sätter en lägsta gräns för lönen. Paradoxalt nog kan institutionella faktorer vars syfte är att tillgodose de mindre välbeställdas intressen ha motsatt effekt. EMU kommer att ställa krav på förändringar i syfte att uppnå ökad flexibilitet.

Anställningsskydd

Anställningsskydd är ingen ny företeelse i svensk lagstiftning. Dess historiska ursprung i svensk rätt kan spåras till tidigt 1700-tal. Lagen innehöll på den tiden bestämmelser där arbetsgivarna hade mycket vidsträckta skyldigheter att ta hand om sina arbetstagare. Därefter förändrades lagen i takt med utvecklingen på arbetsmarknaden. Under slutet av 1800-talet började också anslutningen till fackföreningar på allvar. De avtal som då uppkom, kollektivavtalen, reglerade arbetsvillkoren för hela kollektivet. Ett första centralt avtal slöts 1926 mellan Arbetsgivarföreningen (SAF) och Landsorganisationen (LO). Här erkändes arbetsgivarens funktion att fördela och leda arbetet samt arbetstagarens rätt att organisera sig och verka i en facklig förening. Först 1928 antogs en lagstiftning om kollektivavtal samtidigt som arbetsrättsdomstolen inrättades.

Till en början kunde arbetsgivaren fritt avskeda individer om inte annan överenskommelse skett via kollektivavtalet. Saltsjöbadsavtalet mellan SAF och LO 1938 ledde till att arbetsgivarna ålades att ge skäl vid uppsägning och förhandla i saken. En lag som förbjöd arbetsgivare att avskeda med anledning av äktenskap eller havandeskap infördes 1939. Samförståndet mellan parterna härskade till slutet av 1960-talet. Fram tills dess var statsmakterna passiva med avseende på lagstiftning. Den Åmanska utredningen med uppdrag att utreda frågan om ett ökat anställningsskydd tillsattes 1969. Den mest omfattande lagen om anställningsskydd, LAS, kom 1974. I och med denna lag etablerades den gällande tillsvidareprincipen. LAS lagfäste kravet på saklig grund vid uppsägning, omplaceringsskyldighet, samt regler om turordning och återanställning. Lagen syftade i första hand till att ge skydd mot utslagning av de äldre på arbetsmarknaden samt mot obefogade uppsägningar.

Det som särskilt utmärker den svenska arbetsrätten är att vi har lagstiftat om turordningsreglerna samt att reglerna för tidsbegränsade anställningar är särskilt restriktiva. Arbetsgivaren har inte ensidig rätt att bestämma vem som skall avskedas. Exempelvis gäller det vid uppsägningar p.g.a. arbetsbrist att arbetsgivaren upprättar turordningslistor på respektive driftsenhet eller arbetsplats. Om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal fastställs i regel en lista för varje avtalsområde. Därefter gäller "sist-in-först-ut"-principen. Särskilda regler gäller arbetstagare över 45 år. Om arbetstagare har samma anställningstid avgör ålder fortsatt anställning. Turordningsreglerna är emellertid vad som kallas semidispositiva, vilket ger viss frihet att frångå dem genom kollektivavtal som slutits och godkänts av central arbetsorganisation, eller via kollektivavtal på lokal nivå. De arbetsgivare som inte ingått någon form av kollektivavtal har inte möjlighet att avvika från turordningsregeln.

Denna typ av avtal leder till restriktioner på arbetsmarknaden och styr anställningen av arbetskraft. Arbetsgivarna kommer, p.g.a. de ökade kostnader som ett felaktigt beslut vid en anställning av personal kan innebära, att söka särskilt noggrant och länge och kräva relativt sett högre färdighetsnivå av en

tänkt arbetstagar. Svenska arbetsgivare har under åren blivit mer återhållsamma, de söker under en längre tid och de ställer högre krav på de som skall anställas. Det är svårast för dem med lägst kvalifikationer att få en chans på arbetsmarknaden samtidigt som de som redan har ett arbete gynnas. Fackföreningarna bidrar ytterligare till att förstärka detta förhållande eftersom de företräder de redan anställdas intressen, dvs. "insiders" premieras på bekostnad av "outsiders". Sveriges få tidsbegränsade anställningar kan ses som en direkt effekt av LAS. Idag är runt 12–14 procent av alla anställningar tidsbegränsade på den svenska arbetsmarknaden. Vanligast förekommande är provanställning.

Effekterna av lagen om anställningsskydd har debatterats i termer av anställnings- och uppsägningskostnader och hur dessa kostnader påverkar arbetslösheten och sysselsättningens konjunktorkänslighet. I synnerhet har fokus legat på effekterna av turordningsreglerna och effekterna av tidsbegränsade anställningar. På dessa områden finns en del såväl teoretiska som empiriska resultat. Få studier har emellertid gjorts på svenska förhållanden. Därtill är studier som rör produktivitet och arbetsrätt närmast obefintliga. Arbetsrätten har inte heller satts in i ett makroekonomiskt perspektiv som diskuterar omvandlingstryck och tillväxt i ekonomin. Koppling till EMU saknas också.

De resultat som föreligger pekar på att ju högre anpassningskostnader desto lägre variation i sysselsättningen vid konjunkturförändringar. Länder med höga anpassningskostnader visar mindre variation i sysselsättning än länder med låga anpassningskostnader. Detta innebär att vid relativt höga uppsägningskostnader, som i det svenska fallet, kommer företagen att vara motvilliga att avskeda individer, varvid den genomsnittliga sysselsättningen över konjunkturcykeln kan bli högre än vid lägre uppsägningskostnader. I praktiken leder höga uppsägningskostnader till inläsningseffekter inom företaget. Inläsningen gynnar dem som redan har ett arbete medan det försvårar för arbetslösa att komma in på arbetsmarknaden. Eventuellt kan de även hindra satsningar på utbildning p.g.a. en åldrad arbetsstyrka inom företaget. En del studier tyder på att denna typ av kostnader leder till lägre genomsnittlig sysselsättning och bestående arbetslöshet. Dessa studier ger en förklaring till den höga arbetslöshetsnivån i Sverige. Om det är kostsamt att upphäva kontrakt drar företaget ned på arbetskraften, varvid den framtida sysselsättningsnivån faller. Det är också möjligt att overtidsuttaget bland dem som redan har ett arbete ökar.

I ett internationellt perspektiv är det intressant att relatera de svenska förhållandena till vad som gäller i de övriga länderna. Vi noterar att det råder stora olikheter i arbetsrättslagstiftningen mellan olika länder. Gemensamt för de europeiska länderna är emellertid tillsvidareprincipen vid anställning. Medan denna tillämpas i Europa råder i princip inget anställningsskydd alls i USA. Sverige liksom Italien, Belgien och Frankrike hör till länder som har tämligen hårda krav på anställningsskydd. Dessa länder har också höga anpassningskostnader.

Vidare ses vanligtvis arbetsrätten i de nordiska länderna som relativt likartad, där stommen utgörs av kollektivavtalet. Det finns emellertid en rad skillnader mellan de nordiska länderna. Som exempel kan nämnas att vid arbetsbrist har arbetsgivare i Danmark, Norge och Finland i stort sett rätt att välja vilka som skall gå. I Sverige, Norge och Finland finns det regleringar angående tidsbegränsade anställningar. I Danmark finns inga regleringar kring anställningsformer. Antalet tidsbegränsade anställda är ändå relativt få i Danmark. Arbetstagare som har sagts upp p.g.a. arbetsbrist har enligt lagstiftning i Sverige, Norge och Finland företrädesrätt till återanställning under en viss tid. I Danmark finns inte en sådan rätt. I många avseenden är arbetsrätten i våra grannländer, och i synnerhet den danska arbetsrätten, mer flexibel.

Det bör dock påpekas att jämförelser av anställningsskyddet är vanskliga; för att anställningsskyddet i sig består av många olika komponenter (som ingår i olika grad i olika länder), för att små företag är fria från regleringar kring anställningsskydd i många länder (dock ej i Sverige), samt för att till synes hårda regler inte tillämpas strikt i många länder. Det är därför enklast att fokusera på den nationella nivån och finna bromsklossarna i respektive land.

Slutligen konstaterar en internationell studie över förhållandena i 29 länder, där arbetsrätten präglas av avgångsvederlag och varseltider, att anställningsskyddet leder till högre arbetslöshet. I en OECD-studie framgår det att den långvariga arbetslösheten påverkas av arbetsrättsförhållanden. Detta resultat gäller främst för arbetare, och är ej lika uttalat för tjänstemän. Erfarenheter från Frankrike och Spanien visar vidare att tidsbegränsade anställningar har reducerat långtidsarbetslösheten i dessa länder. Debatten om arbetsrätten går vidare men det framstår klart att den svenska arbetsrätten bidrar till att motverka flexibiliteten på arbetsmarknaden och ger upphov till inläsningstendenser.

Arbetsmarknadspolitik

Sedan 1950-talet har Sverige bedrivit en så kallad aktiv arbetsmarknadspolitik. Kärnan i denna politik är Rehn-Meidner-principen, dvs. att stimulera till rörlighet och strukturella förändringar genom en rad arbetsmarknadsåtgärder. På 1960-talet, när den svenska ekonomin karaktäriserades av tillväxt och rörlighet, var arbetsmarknadspolitikerna främst utbudsorienterad. Exempel på sådana åtgärder är arbetsmarknadsutbildning, flyttgarantier, förbättrad arbetsförmedling, och riktade sysselsättningsåtgärder för att skapa arbeten i problemregioner. Under 1970-talet ändrades inriktningen mot politik som fokuserade på efterfrågan, vilket innebar att politiken i stort syftade till att bibehålla de existerande jobben över konjunkturcyklerna. En rad subventioner gavs under denna period till krisdrabbade företag inom stålindustrin. Den vanligaste åtgärden fram till mitten av 1980-talet var beredskapsarbeten. Under 1980-talet kom de problem som blev bestående under 1990-talet smygande, i synnerhet

en stigande ungdomsarbetslöshet. Arbetsmarknadsåtgärderna ändrade återigen karaktär och riktades i främsta hand till ungdomar och till handikappade, dvs. arbetsmarknadspolitiken blev mer individorienterad. De höga arbetslöshetsnivåerna som kännetecknar 1990-talet har gett upphov till en uppsjö av nya arbetsmarknadspolitiska åtgärder som täcker ett brett spektrum. För närvarande sker också en stor satsning på utbildning. Det är svårt att se vad dessa utbildningssatsningar, som inte har någon direkt förankring i övrigt på arbetsmarknaden, kan komma att innebära på sikt.

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har haft ett starkt inflytande på svenskt arbetsliv. I någon mening har den begränsat arbetsmarknadens möjligheter att fullt ut anpassa sig till olika störningar, eftersom det har ansetts viktigt att se till att parera störningarna med vanligtvis kortsiktiga åtgärder. Denna politik skapar emellertid obalanser. De förändringar som behövs för en utveckling av arbetsmarknaden riskerar att utebli samtidigt som inlåsningstendenserna befästs. Detta innebär att arbetsmarknadspolitiken ytterligare förstärker de effekter av anställningsskyddet som beskrivits ovan.

Löneförhandlingssystemet

Löneförhandlingssystemet i Sverige har traditionellt haft en struktur med centrala förhandlingar. Den solidariska lönepolitiken har legat till grund för löneförhandlingarna. Lika lön för lika arbete är ett vedertaget begrepp oberoende av produktivitet eller lönsamhet mellan industrier, regioner och företag. Löneförhandlingarna har vidare bedrivits på olika nivåer – centralt, på industrinivå och lokalt.

Perioderna 1956–83, 1986–87 och 1989–92 kännetecknades särskilt av centrala förhandlingar. Löneglidning, dvs. ett påslag utöver det som avtalet stipulerar, har varit regel snarare än undantag under lång tid. SAF och LO har varit drivande och övriga organisationer har i stort följt parterna. Samtidigt återspeglar marknaden ett visst rivaliserande. Under senare år har det svenska löneförhandlingssystemet decentraliserats. Efter 1983 har vi fått ett allt större inslag av löneförhandlingar på industrinivå. Under 1990-talet har regeringen vid ett flertal tillfällen ingripit i förhandlingarna – mest känd blev Rehnbergskommissionen under tidigt 1990-tal. Rehnbergskommissionen lade delvis grunden till flexiblere former för förhandlingar.

I mars 1997 ingicks ett "Samarbetsavtal om industriell utveckling och lönebildning" mellan 12 arbetsgivarorganisationer och 8 arbetstagarorganisationer i syfte att främja industriell utveckling, lönsamhet och konkurrens. Samarbetsavtalet karaktäriseras av en ny "Saltsjöbadsanda". Avtalet baseras på gemensamma bedömningar av förutsättningarna för industriell verksamhet i Sverige. Det bygger på samarbete mellan de fackliga motparterna och en stark intressegemenskap vad gäller politiska och ekonomiska förutsättningar för

Eugenia Kazamaki Ottersten

industriell utveckling. Inom avtalet finns gemensamma bedömningar om förutsättningar för industriell verksamhet och om konkurrensförutsättningarna. Det har tillsatts en Industrikommitté bestående av ledande företrädare för berörda parter. Kommitténs uppgift är bland annat att se till att avtalet följs. Industrikommittén har också utsett ett Industrins ekonomiska råd, bestående av fyra neutrala ekonomer som inte är anställda av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisationer. Detta råd skall vara tillgängligt och kunna lämna utlåtanden och rekommendationer i ekonomiska frågor endera på uppdrag av förbundsparter gemensamt, av en opartisk ordförande eller av Industrikommittén.

I det senaste årets avtalsförhandling har löneutvecklingen bemästrats något jämfört med tidigare år. Ett flertal avtal löper idag på två eller tre år, vilket skapar viss stabilitet på arbetsmarknaden. Därtill har löneglidningen blivit relativt sett låg eller närmast obefintlig jämfört med tidigare nivåer. En första utvärdering av första årets avtalsförhandlingar visar på positiva effekter av Samarbetsavtalet. Löneförhandlingssystemet har uppenbarligen också effekter på arbetsmarknaden. Den utveckling som vi ser idag är en ökad kooperativism i syfte att lösa arbetsmarknadens behov.

Mot bakgrund av beskrivningen i detta avsnitt kan den svenska arbetsmarknaden betraktas som en institutionaliserad arbetsmarknad. Detta innebär att en rad parter, lagar och förordningar, avtal m.m. sätter ramarna för den svenska arbetsmarknaden på ett sätt som kan bidra till en trögrörlig och svåröverskådlig arbetsmarknad. Den institutionella ramen för arbetsmarknaden har ändrats marginellt under åren samtidigt har arbetsmarknadens villkor och produktionsprocessen på företagen väsentligt förändrats. Lagarna är i stort sett desamma, dvs. endast skönjusteringar har gjorts av arbetsrätten. Den solidariska lönepolitiken har historiskt präglat den svenska arbetsmarknadspolitikens vars fokus dock har skiftat över åren. Fackföreningar har en stark position. Förhandlingar bygger på en lång tradition. Arbetsrättslagarna har under en lång period varit i otakt med utvecklingen på en arbetsmarknad som idag kännetecknas av teknologisk utveckling, informationsspridning och mer individualiserade krav. Arbetsmarknadspolitik och löneförhandlingssystemet har inte heller formats i takt med dagens förhållanden. Den struktur som råder på den svenska arbetsmarknaden bidrar till att förstärka de negativa effekter som varje institutionellt särdrag har. I kombination blir de än mer effektfulla och konserverar inläsningseffekterna.

Anpassningsvägar vid EMU

De elva länder som är med i EMU-samarbetet har förlorat två viktiga politiska instrument jämfört med tidigare erfarenheter, nämligen penningpolitiken och växelkurspolitiken, som båda har en stabiliserande verkan. Dessa ersätts av andra mekanismer som är relaterade till efterfrågan/utbudet av arbetskraft, eller till lönesättningen. Hårda krav ställs på den ekonomiska politiken och i synnerhet på lönepolitiken inom EMU. Inom EMU sker nu anpassningen av störningar i ekonomin antingen via finanspolitiken med skatter och avgifter, eller genom nominella lönesänkningar. Om finanspolitiken misslyckas i ett land växer risken att övriga medlemsländer tvingas ta över kostnaderna för statsupplåningen för det land som inte klarar sina skulder. Perifera länder som för en avskärmad politik kan drabbas av asymmetriska chocker som kan få långtgående konsekvenser. Asymmetriska chocker har emellertid inte varit så vanliga och i den mån de har förekommit tidigare har de till en del varit resultatet av den egna politiken vid sidan av internationella faktorer, såsom t.ex. oljeprischockerna.

Den diskussion som förs idag om hur länderna i EMU skall parera chocker fokuseras på arbetsmarknadens flexibilitet. Flexibilitet kan beskrivas i termer av hur snabbt en ekonomi parerar en chock. Institutionella förhållanden och den ekonomiska strukturen bidrar till att förklara hur snabbt anpassningen sker. Det finns egentligen två huvudsakliga vägar till anpassning, endera via arbetskraftens rörlighet eller via en anpassning i nominallönen. Frågan är huruvida arbetskraftsrörligheten är tillräcklig i Europa och om reala och nominella löner anpassar sig till chocker, givet arbetskraftsefterfrågan och arbetskraftsutbudet.

Erfarenhet visar att ekonomier med låga institutionella hinder i regel anpassar sig via arbetskraftens rörlighet, medan ekonomier som är mindre flexibla på grund av t.ex. arbetsrättsliga regler anpassar sig via justeringar i antalet arbetade timmar. Erfarenhet visar också att nominella löner och priser i regel anpassar sig långsamt till efterfrågeförändringar. Anpassningen via nominallöneflexibilitet är låg i de europeiska länderna. Detta är också starkt knutet till den institutionella ramen och de normer och attityder som bidrar till lönestelheter och som är svåra att ändra på kort sikt. Om arbetskraftens rörlighet vore hög vore det inte lika problematiskt att nominallöneflexibiliteten är låg. Exempel från USA visar t.ex. att det vid anpassningar inte i främsta hand är löneflexibiliteten som är hög utan arbetskraftens geografiska rörlighet. Även resultat från en svensk studie tyder på att regional anpassning vid chocker företrädesvis sker via arbetskraftens rörlighet. Om individer är villiga att flytta mellan medlemsländerna får vi en fullständig flexibilitet. Migration är ett sätt att komma tillrätta med arbetslösheten utan att sänka lönerna.

Migrationen mellan EU-länderna är emellertid låg. Låt oss återigen jämföra med den regionala nettomigrationen i USA som i snitt per år under åren

1980–1985 var 3,5 gånger så hög som den regionala nettomigrationen i Europa. Skillnaderna mellan USA och EU har bland annat att göra med relativt större kulturella och språkliga barriärer, högre ersättningsnivåer, samt omfattande socialbidragssystem inom EU-länderna. Det är osannolikt att stora flyttströmmar kommer till stånd mellan de nuvarande EU-länderna. Situationen kan dock förändras. Det är inte osannolikt att en utvidgning österut leder till en invandring som kan pressa ned lönerna. Detta kommer att ha effekter på den inhemska sysselsättningen i medlemsländerna.

Varför är då löner och priser så trögrörliga? Det finns få teoretiska förklaringar till prisers och löners trögrörlighet men en förklaring pekar på att anpassning och förändringar är förenade med kostnader av olika slag. Kostnaderna ger upphov till att priser och löner sätts över längre perioder bland annat för att uppnå ökad stabilitet och minskad osäkerhet. Oförutsedda störningar kan dock ge upphov till stora förändringar som leder till höga kostnader. Parterna måste göra en avvägning mellan kontraktstid och stabilitet. Det finns en rad olika vägar att anpassa sig i detta avseende, exempelvis indexering, som innebär att lönerna justeras med hänsyn till förändringar i konsumentprisindex eller vinstdelnings- eller bonussystem. Det sistnämnda innebär att lönen är beroende av det enskilda företags lönsamhetsutveckling. Denna typ av kontrakt kan emellertid vara vanskliga av andra skäl. Överhuvudtaget är avtalskonstruktionen ett svårt kapitel.

För att sammanfatta tycks medlemsstaterna dras med en rad problem i syfte att uppnå Amsterdamfördragets rekommendationer rörande EMU. Arbetskraftsrörligheten är låg inom EU och det förekommer nominell lönestelhet samtidigt som arbetslösheten är hög. Hur ser det ut i Sverige? I dagens scenario kan Sverige fortfarande bedriva en egen penningpolitik men denna kommer på sikt inte att vara fristående från EMU:s politik. Som medlemsstat i unionen berör utvecklingen inom EMU också Sverige. Sveriges politik kommer att närma sig EMU:s på lång sikt. Sysselsättningspakten har klart rekommenderat åtgärder i syfte att underlätta anpassningen inom EU. Hur kan vi nu uppnå en anpassning i Sverige?

Hur flexibel är den svenska arbetsmarknaden?

De svenska särdragen – anställningsskyddet, arbetsmarknadspolitikerna och förhandlingssystemet – i kombination med en lägre grad av samvariation med övriga medlemsländer innebär att den svenska arbetsmarknaden löper stora risker att drabbas av asymmetriska chocker i framtiden. Samtidigt präglas den svenska ekonomin av en rad nya förutsättningar jämfört med 1970- och 1980-talen. Den är utsatt för ökande internationell konkurrens och minskad inflationsbenägenhet vilket bidrar till att höga lönehöjningar ger direkta utslag i lägre produktion och sysselsättning utan omvägen över högre priser. Arbets-

lösheten har kommit att bli kanske den viktigaste förklaringen till att inkomstfördelningen har blivit något ojämnare. Slutligen har ny produktionsteknik och nya organisationsformer lett till högre krav på de anställda.

Sverige har under många år haft stor tilltro till finanspolitiken i kombination med växelkurspolitiken. Spelrummet bibehålls tills vidare men spelplanen har förändrats. EMU och Amsterdamtraktaten uppmuntrar till en översyn av de institutionella ramarna. En översyn är viktig för svensk del, dels för att klara den nya situationen utanför EMU, dels för att förbereda ett EMU-samarbete i framtiden om ett sådant blir aktuellt.

Att uppnå ökad flexibilitet på den svenska arbetsmarknaden blir inte lätt. Vi har tidigare pekat på hur sammanflätade särdragen är i den svenska ekonomin och hur de vidare förstärker varandra och ger inlåsnings tendenser på arbetsmarknaden. Endast genom en genomgripande förändring av de incitamentsstrukturer som råder på arbetsmarknaden kan ökad flexibilitet komma till stånd.

Om efterfrågan faller till en låg nivå, på grund av t.ex. asymmetriska störningar, vilka är de aktiemarknads mekanismer som då kommer att krävas för att klara en sådan kris? I vår nya omvärld kommer en anpassning att kräva kraftiga ändringar av de relativa lönekostnaderna för att kompensera bortfallet och för att klara konkurrensen. Detta bygger på att Sverige, trots att vi inte är med i EMU, har begränsat utrymme att på lång sikt avvika från de rekommendationer som gäller i Amsterdamtraktaten. Detta gäller i synnerhet om vi skall inträda i ett EMU-samarbete i början på 2000-talet.

De arbetsmarknads mekanismer – dels ökad arbetskrafts rörlighet, dels ökad nominallönevariabilitet – som krävs för att kunna lindra störningar på den svenska arbetsmarknaden är desamma som i övriga Europa men desto mer angelägna. Om svenska löntagare flyttar till länder där det finns arbetstillfällen till följd av en utdragen lågkonjunktur i Sverige kan arbetslösheten i Sverige hållas tillbaka, medan den brist på arbetskraft som skapats i något annat land inom unionen kan stillas. Denna anpassning är inte särskilt trolig på kort sikt. Lön och avstånd påverkar migrationen, men det gör även kulturella och språkliga skillnader samt rådande ersättningsnivåer vid arbetslöshet. I Sverige är ersättningsnivån vid arbetslöshet generös inte bara på kort sikt utan även i ett längre perspektiv. Ersättningsnivån under den första månadens arbetslöshet för ett par med två barn och med bostadsbidrag är 89 procent (bygger på den genomsnittliga arbetarens inkomstnivå) av inkomsten. Motsvarande kompensationsnivå under den 60:e månaden är 99 procent (inkluderat socialbidrag) av inkomsten. Sverige har en hög kompensationsnivå, tätt följt av ett flertal andra europeiska länder; däribland Finland, Danmark och Nederländerna. Som ren kurios kan vi notera att motsvarande siffror för USA är 68 respektive 17 procent. Bland högutbildade i Sverige råder för närvarande en ökad trend i migration från Sverige. Detta kan säkerligen till del förklaras av de incitamentsstrukturer som råder på svensk arbetsmarknad.

Arbetsmarknadspolitiken dämpar också till en del migrationen och bidrar vid sidan av den höga ersättningsnivån till en låg rörlighet och i längden till en arbetslöshetsfälla. Anställningsskyddslagen har samma tendens. Därtill syftar den svenska regionalpolitiken till en utjämning av löner och priser mellan regioner trots att fundamentala brister föreligger i förutsättningar och produktivitet mellan regioner. Inte heller här uppmuntras rörlighet utan inlåsnings-tendenserna förstärks ytterligare.

För att få till stånd en ökning av arbetskraftsrörligheten är det viktigt att se över arbetslöshetsersättningen, såväl nivån på ersättningen som ersättningens längd eftersom båda faktorerna sannolikt påverkar löntagarnas incitament att söka jobb och att flytta. Förändringar inom arbetslöshetsförsäkringen kommer med nödvändighet att genomföras såväl i Sverige som i övriga EU-länder i framtiden.

Den trovärdighet som EMU skapar och den ökade konkurrensen inom eurozonen skärper löne- och kostnadsdisciplinen i Europa. Om Sverige hade varit med i EMU från början skulle incitamenten till att föra en ansvarsfull lönepolitik öka, eftersom eventuella felsteg blir mycket kostsamma och ej längre möjliga att justera via nationell penningpolitik eller växelkursförändringar. I dagens läge kan Sverige fortfarande ta till penning- och växelkurspolitiken men den skärpta löne- och kostnadsdisciplinen i Europa har återverkningar även på svensk arbetsmarknad. Trycket från Europa kommer att ge arbetsmarknadens parter en tung börda att axla.

Att lönepolitiken förblir nationell inom EMU resulterar i att nationella och regionala löneskillnader kan förekomma inom EMU. Detta betyder att länder som är under utveckling och har hög produktivitetstillväxt skall ha möjlighet att komma ikapp de övriga länderna. I sådana fall kan det finnas utrymme för högre reallönehöjningar samtidigt som konkurrensen och lönsamheten upprätthålls. Irlands utveckling sedan 1980-talet är ett exempel på en sådan utveckling. Detta innebär att EMU tillåter regionala skillnader i den mån de är ett sundhetstecken. Frågan är om Sverige klarar av att bemästra en löneutveckling i paritet med de förutsättningar som finns på lokala arbetsmarknader?

Givet den svenska avtalskonstruktionen och den starka position som fackföreningarna har på den svenska arbetsmarknaden i kombination med den solidariska lönepolitiken torde förändringar i ersättningssystem och i lönestruktur vara mycket svåra att genomföra. Som vi redan har påpekat kan starka fackföreningar bidra till att upprätthålla förlegade incitamentsstrukturer. Rivalitet och kompensationsmekanismer förstärker sådana tendenser. Det tar tid att ändra givna lönestrukturer. Redan Keynes indikerade att det råder ett starkt psykologiskt motstånd mot nominella lönesänkningar. Vid en minskad efterfrågan på svenska varor och tjänster är det emellertid nödvändigt att lönerna i Sverige faller i relation till länderna i vår omvärld. Den reallön som råder i ekonomin, dvs. lönen i relation till konsumentprisnivån, faller också. Vid låg inflationstakt kan detta leda till en sänkning av den nominella lönen. Studier

visar att den svenska reallöneflexibiliteten har varit ungefär lika hög som i andra jämförbara länder, vilket kanske kan förklaras av den devalveringspolitik som Sverige återkommande fört.

Stora lönehöjningar inom industrin bidrar via fackföreningarnas kompensationsmekanismer till att driva upp lönerna också på andra delar av arbetsmarknaden, inte minst på den långsamt växande tjänstesektorn som idag inte är en väl fungerande marknad. Tjänstemarknaden har stor potential om de rätta incitamenten frigörs. Dagens scenario med löneövervältring och rigida anställningsskyddslagar skapar emellertid problem. En återhållsam löneutveckling inom industrin ger däremot stimulans effekter inte bara genom sin direkta verkan på produktionskostnaderna utan också genom att den möjliggör fortsatt låga räntor och dämpar kompensationsstakten inom andra delar i ekonomin. Det är viktigt att dämpa kompensationsmekanismerna på svensk arbetsmarknad.

Avtalen på den svenska arbetsmarknaden gäller oftast för en viss tid och går ej att justera med omedelbar verkan vid chocker. Detta har sina för- och nackdelar. Långa avtalsperioder gagnar alla parter i termer av stabilitet och planering. Arbetsgivarna är oftast positiva till långa avtalsperioder. Marknader med ökad andel projektanställning, ökade ansvarskrav på individen, nya arbetsformer och ökad informationsspridning kommer i framtiden att leda fram till skräddarsydda löneöverenskommelser mellan arbetsgivare och medarbetare. Avtalen kommer att baseras på arbetets attribut, utförande och kvalitet och kommer att relateras direkt till lönesystemet. På ett mer rättvisande sätt kommer då löneutfallen att avspegla produktivitetsskillnaderna med avseende på kvalifikationer, färdigheter, regioner och sektorer. En sådan politik uppmuntrar till decentralisering och flexibla förhandlingar på lokal- eller på industrinivå med större lönevariation som följd. EMU kommer att påskynda en sådan utveckling – inte minst är det då viktigt att det också finns utrymme för avtal med flexibel kontraktslängd. Korta kontrakt alternativt kontrakt med inbyggd flexibilitet och en synkroniserad avtalsperiod kan vara en lösning värd att pröva.

Vid en anslutning till EMU på sikt kommer ett efterfrågebortfall som exempelvis det under åren 1991–92 inte kunna gå att depreciera bort genom en nedskrivning av den svenska valutan såvida det inte sker en ”inhemsk” anpassning via förändringar i t.ex. skatter och löneskatter. Stora krav kommer att ställas på en rad ekonomisk-politiska instrument.

Hur skall vi kunna få en flexiblare svensk arbetsmarknad?

I allmänna termer kan vi tänka oss tre huvudsakliga scenarier på den svenska arbetsmarknaden, utanförskapet som är dagens situation, övergångsperioden till EMU, och ett framtida medlemskap i EMU, samt förenklat två generella

vägar att nå till lösningar, genom kooperativism eller genom reformer. Vi kan därvid nå en flexiblere arbetsmarknad endera via ökad kooperativism eller via reformer. En reformväg går via en uppluckring av arbetsrätten. En förändring i lagen om tidsbegränsade anställningar ger arbetsgivaren bättre möjligheter att tillåta olika typer av anställningar än på dagens arbetsmarknad, vilket leder till större variation i befattningar, med därtill hörande variation i löner. Om dessutom "sist-in-först-ut"-principen mjukas upp skulle inläsningseffekter på företagen undvikas vilket skulle leda till en förbättring för de som idag står utanför arbetsmarknaden. En sådan ändring skulle även leda till större åldersspridning inom företaget med en rad positiva effekter inte minst med hänsyn till humankapitalets utveckling. Den privata företagsamheten uppmuntras säkerligen också i positiv riktning. Särskilt gynnsamt är detta för de små och mellanstora företagen.

Vi har också pekat på de skärpta kraven som idag ställs på arbetsmarknadens medarbetare. Dessa innebär att en viss färdighetsnivå och kompetens hos arbetskraften måste garanteras. Ett stort ansvar ligger här på den enskilde individen, men också på beslutsfattarna att söka vägar där utbildningsutbudet relateras till efterfrågan. Teknologiska förändringar har inneburit att efterfrågan på högutbildad arbetskraft har stigit samtidigt som de högutbildade har blivit relativt sett billigare än lågutbildade. Svenska fackföreningar har varit framgångsrika i att bibehålla sammanpressade löner men därigenom också startat en utförsäkring av de lågutbildade från den reguljära arbetsmarknaden och ett gradvis ökat intresse bland de högutbildade till migration.

Ett ytterligare alternativ till ökad flexibilitet är att göra det möjligt att bedriva en flexibel lönesättning under en övergångsperiod, t.ex. genom att sätta låga ingångslöner för gruppen som är nytillträdande och saknar erfarenhet på arbetsmarknaden. För individer som varit arbetslösa länge och som eventuellt förlorat kunnande under arbetslöshetstiden skulle vidare låga initiala löner kunna bli en väg tillbaka till den reguljära arbetsmarknaden och genom detta ett tillfälle att uppgradera sina kunskaper. Det är emellertid pedagogiskt svårt att övertyga arbetsmarknadens parter, regeringen och inte minst den arbetslöse eller nytillträdande att ett dylikt förfarande skulle kunna ha långsiktigt positiva effekter. Ett sätt är emellertid att betrakta yrkeslivet utifrån ett långsiktigt arbetslivsperspektiv med olika grad av kompensation över tiden.

Amsterdamtraktaten uppmuntrar arbetsmarknadens parter att se till att sysselsättningen blir hög och att lönesättningen är sådan att detta möjliggörs. Därvid har de nationella regeringarna och främst parterna på arbetsmarknaderna ett stort ansvar. Bland annat finns det linjer uppdragna för att de nominella lönehöjningarna skall vara konsistenta med prisstabiliteten, att reallönehöjningarna är i paritet med produktiviteten, att behovet av att stärka investeringarnas lönsamhet beaktas, samt att en stärkning av löntagarnas köpkraft kommer till stånd. Det nya samarbetsavtalet är ett första försiktigt steg i denna riktning. Den svåra uppgiften är att avtalet skall upplevas som trovärdigt och

följas. Öppningar för nya lönebildningssystem är en annan möjlighet. I lönesystem som är mer individuellt utformade eller direkt relaterade till bonussystem kan fackföreningarna komma att spela en mindre roll i framtiden om de inte ingår just i samförståndsavtal. Samförståndsavtal är ett sätt att komma tillrätta med rigida institutionella förhållanden som har misslyckats på arbetsmarknaden. Detta är dock en tung börda för parterna. Förra året knöts avtal som i en rad hänseenden var mycket "flexibla". Avtalen tog hänsyn till en rad förhållanden, däribland tidsfrågan, utbildning, m.m., som övriga institutioner inte kan lösa utan att nya reformer kommer till stånd. Därigenom banar samarbetsavtalet väg att under samförstånd öka arbetsmarknadens flexibilitet. Parterna söker finna innovativa avtalskonstruktioner. I första hand är det viktigt att se till att tillgodose respektive branschers behov för framtida tillväxt. Samarbetsavtalet har också utmynnat i ett gemensamt dokument för hur utbildningen kan utformas och en kartläggning av behoven inom industrin. Sveriges förhandlingssystem är på ny kurs där parterna tar ett ökat ansvar.

Det finns länder som har lyckats väl med att skapa en ny samförståndsanda med löneåterhållsamhet, flexibilitet, ett gott företagsklimat och en fungerande arbetsmarknad, inte minst en fungerande marknad för tjänster. Nederländerna är ett utmärkt exempel. Det skall ändå understrykas att det som är ett utmärkt exempel i ett land inte behöver vara ett utmärkt exempel i ett annat p.g.a. underliggande institutionella skillnader mellan länderna. Det är emellertid viktigt att snegla på vad andra har gjort och lära sig av deras erfarenheter.

Lärprocessen

Vilka åtgärder, om några, bör då staten vidtaga på arbetsmarknaden för att dämpa de negativa effekterna av utanförskapet och för att underlätta ett framtida medlemskap i EMU? Det gäller för regeringen att utnyttja den erfarenhet som andra medlemsländer nu får när de har inlett sitt första år i EMU. Som framgått av det tidigare är det viktigt att utnyttja dessa erfarenheter för att utforma en trovärdig politik. Effekterna av stora institutionella förändringar är emellertid inte helt enkla att identifiera och därför svåra att förutsäga, vilket innebär en politisk risk. Ofta kan man hamna fel. Det är viktigt med information och transparens i beslutsfattandet för att underlätta för marknadens aktörer att agera under nya institutionella ramar. Vid brist på information ökar benägenheten hos aktörerna att följa varandra vilket kan skapa stora svängningar på marknaden oavsett om man går i rätt eller fel riktning.

Små länder får oftast en mer autonom politik, som i fallet med den svenska arbetsmarknadspolitiken. När det gäller globaliseringen av finansmarknaden, för att ta ett exempel, är det möjligt att svensk politik genom dess höga grad av intervention bidrog till att ytterligare späda på finanskrisen genom de beslut som fattades. Dessa kostnader kan ses som en form av inlärningskostnader. I

Eugenia Kazamaki Ottersten

EMU:s fall är det troligt att liknande kostnader uppstår, i synnerhet under övergångsperioden. Det gäller att minimera sådana kostnader i möjligaste mån. Det finns politiska risker med att bedriva en selektiv politik som må verka rätt för tillfället, men som inte har någon grund att stå på i ett långsiktigt perspektiv. Som det är nu går vi ett steg fram och ett steg tillbaka med en politik som inte tar ett gemensamt strukturgrepp. I en globaliserad värld minskar politikernas möjligheter till val av politik vilket gör det särskilt viktigt att nu ta ett helhetsgrepp och föra en långsiktig politik. En första viktig uppgift är att klart signalera ett ställningstagande i EMU-frågan. Trovärdigheten är avgörande i detta sammanhang.

Sammanfattningsvis kan också riktas några varningens ord som inte enbart rör den svenska arbetsmarknaden utan är relevanta för hela EU-området. Inom EU försöker man finna bästa principer, "best practices", inom en rad olika områden, inte minst inom arbetsmarknadsområdet. Flera europeiska projekt studerar arbetsmarknadsåtgärder som syftar till att skapa sysselsättning. Tanken är att överföra "best practices" till andra europeiska länder. Erfarenheten från en rad sådana projekt pekar på att dessa i regel finansieras via offentliga medel. Ofta förbises att effekterna av dessa projekt i regel är kortsiktiga och oftast ej överlever utan offentliga medel, dvs. här saknas långsiktigheten. Är detta "best practices"?

En rad initiativ har vidare tagits inom unionen för att samordna arbetsmarknadspolitikerna. Är det rimligt att bedriva samma typ av politik i medlemsländerna oberoende av dessa länders förutsättningar, strukturer och lokala arbetsmarknaders funktionssätt? Finns det anledning att samordna arbetsmarknadspolitikerna? Kommissionen har ett ansvar att rekommendera sina medlemsländer vissa åtgärder som kan hjälpa ländernas ekonomiska situation. Huvudansvarningen till att ha en koordinerad arbetsmarknadspolitik är att tillse att enskilda länder inte bedriver en konkurrerande arbetsmarknadspolitik som medför negativa effekter på övriga medlemsländer. En arbetsmarknadspolitik som syftar till att underlätta anpassningen på lokala arbetsmarknader utgör dock knappast något större hot mot andra medlemsländers marknader. Eftersom kännedom om effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder är dålig och motsägande är det tveksamt att centralt konstruera arbetsmarknadspolitiska åtgärder som skall följas av samtliga medlemsländer. I en rad sammanhang har det förespråkats att en sysselsättningspakt som gör ländernas arbetsmarknadspolitik så homogen som möjligt skall premieras. Denna uppsats har avvisat en sådan inställning.

Sammanfattning

Slutsatserna kan sammanfattas med att lönebildningen kommer att bli allt mer avgörande för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i än högre grad valutaunionen. EMU kräver förändringar på den svenska arbetsmarknaden vare sig Sverige blir fullvärdig medlem i EMU eller väljer att stå utanför. Redan i den inledande övergångsperioden måste den politik som regeringen tänker föra vara trovärdig och präglad av öppenhet. I synnerhet med beaktande av de politiska riskerna är höga då nya reformer och system lanseras på marknaden. Det är viktigt att låta arbetsmarknadens struktur utvecklas utan ständiga ändringar genom "åtgärds paket". För att möjliggöra utvecklingen på arbetsmarknaden krävs en översyn av dess nuvarande särdrag i termer av anställningsskydd, arbetsmarknadspolitik och förhandlingssystem i kombination med ersättnings-systemet. Förändringar som sker på arbetsmarknaden kommer att ha effekter på en rad andra marknader. Det kommer att ställas nya krav på såväl informationsöverföringssystem, utbildningssystem och villkor för utveckling och förnyring av humankapitalet i kombination med kraven på arbetsmarknadens funktionssätt.

De allvarligaste problemen med den svenska arbetsmarknaden inför en anpassning till EMU har att göra med arbetsmarknadens struktur och dess särdrag:

- rådande incitamentsstrukturer (arbetslöshetsförsäkringen)
- rigida institutioner (begränsningar i kontraktsformer, "sist-in-först-ut"-principen)
- kortsiktig arbetsmarknadspolitik (ständiga åtgärds paket som gör utvecklingen på marknaden svåröverskådlig)
- fackföreningarnas styrka (kompensationsmekanismer, snedvridna kompensationsnivåer)
- populistiska reformer (oklara direktiv, kortsiktig politik).

Brister i incitamentsstrukturer är allvarliga eftersom de underhåller den höga arbetslösheten på den svenska arbetsmarknaden. I värsta fall leder de också till arbetslöshetsfällor. Begränsningar i kontraktsformer och rigida anställningsskyddslagar försämrar ytterligare de sämst ställdas möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden och skapar också inlåsningseffekter som kan vara särskilt allvarliga för små och mellanstora företag. Kortsiktig arbetsmarknadspolitik med ständigt nya återkommande åtgärder kan till sist bara upplevas som ren förvaring bland de arbetslösa. Fackföreningarnas roll i att konservera rigida institutioner och kompensationsmekanismer tenderar vidare att strypa möjligheterna till en utvecklad svensk arbetsmarknad på lång sikt. Slutligen är det viktigt att de reformer och den politik som förs inte i främsta hand är populistiska utan bygger på saklig grund och är tydliga. Det kan te sig triviale men det är nöd-

vändigt att påpeka att det inte går att förlita sig på någon enskild policyåtgärd. Vi har diskuterat hur de svenska särdragen på arbetsmarknaden förstärker inlåsnings-tendenserna. Det innebär att den institutionella strukturens olika komponenter de facto förstärker varandra och i det svenska fallet inlåsnings-tendenserna på arbetsmarknaden. På liknande sätt vore det möjligt att hitta en mängd andra faktorer som kompletterar varandra och som gemensamt skapar ökad flexibilitet och förstärker denna.

En "sanering" av den svenska arbetsmarknaden och dess institutioner är sålunda med nödvändighet förestående. Öppenhet för flexibla reformer upp-nås enklast i tider när de går att sälja till dem som redan är "insiders" eller, i klartext, har ett arbete. Arbetslöshet skapar också påtryckningar för reformer. EMU påskyndar reformeringen av den svenska arbetsmarknaden.

Källor och litteratur

Denna artikel bygger dels på litteratur som behandlar EMU och arbetsmarknaden, dels på litteratur om olika europeiska arbetsmarknader och institutionella betingelser inom dessa.

Calmforsrapporten, *Sverige och EMU* (SOU 1998:158) ger en givande diskussion om ett eventuellt svenskt deltagande i EMU. Bilaga 13 till den ovan nämnda EMU-utredningen behandlar *EMU, sysselsättningen och den svenska arbetsmarknadens anpassningsförmåga* och är läsvärd. Den är skriven av Per Lundborg. Här finns en noggrann genomgång av bland annat migrationens och nominallönestelhetens bestämningsfaktorer. Till dessa referenser kan läggas en rad olika rapporter om effekterna av asymmetriska chocker. Jag begränsar referensen här till *Will Asymmetric Shocks Pose a Serious Problem in EMU?* av Franz Pauer på den Österrikiska Nationalbanken i Juni 1996. I *Swedish Economic Policy Review*, nr 1 och 2, 1997 finns en rad intressanta artiklar som på olika vis närmar sig EMU-problematiken. Av särskilt intresse för detta kapitel är artikeln av Christoffer Pissarides "The Need for Labor Market Flexibility in a European Economic and Monetary Union". Den som vill läsa mer om olika grad av centralisering i löneförhandlingarna och effekterna på arbetslöshet (ett ämne som i princip inte behandlades närmare i detta kapitel men som är näraliggande) kan ta del av Calmfors och Driffill, "Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance", *Economic Policy* nr 6, 1988. Industrins *Samarbetsavtal om industriell utveckling och lönebildning* kan rekqueras från ALMEGA. Vidare hänvisas till Lars Oxelheims bok *Financial Markets in Transition, Globalization, Investment and Economic Growth* (Routledge, 1996) som belyser kopplingen mellan kostnaderna för politikens förande, dvs. den politiska riskpremien, och den ekonomiska tillväxten.

Arbetsmarknadsförhållanden – EMU och rigida institutioner

En lång rad artiklar som handlar om arbetsrätten och dess ekonomiska effekter kan hittas i utredningen om *Ny Anställningskyddslag* (SOU 1993:32). Carina Funch ger en beskrivning av den nordiska arbetsrätten i Sverige och Danmark i "Jämförande studier av anställningsskyddet i Sverige och Danmark", *Invest in Sweden Agency*, nr 1, 1998. För en detaljerad teoretisk redogörelse för effekterna av LAS, se *Finnish Economic Papers* nr 2, 1998, där en artikel av Eugenia Kazamaki Ottersten publiceras: "Screening Contracts When Institutions Matter: An Example". Slutligen finns en rad dokument från den Europeiska Kommissionen tillgängliga på direktoratet V (arbetsmarknad).

Neutralitet och regional integration i ett dimhöljt säkerhetspolitiskt landskap

av Per Cramér

Under 1990-talets första år kom principerna för den svenska utrikespolitiken successivt att anpassas till ett nytt säkerhetspolitiskt landskap. Denna omprövningsprocess utmynnade i att den neutralitetspolitiska doktrin som sedan slutet av 1940-talet givits tillkänna genom formuleringen "alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i händelse av krig", i april 1992, ersattes med den mer svår-tolkade formeln "Sveriges militära alliansfrihet syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde består". Även om denna skrivning är mer öppen för olika tolkningar än den tidigare kvarstår en uttrycklig relation till det folkrättsligt definierade neutralitetsbegreppet: Sverige avser att i fredstid föra en politik som skall möjliggöra en uppfyllelse av neutralitetsrättens förpliktelser om opartiskhet gentemot krigförande stater i landets geografiska närområde.

Den främsta konkreta förändringen i den svenska utrikespolitiska orienteringen under denna period var den fördjupade delaktigheten i den regionala västeuropeiska integrationsprocessen vilket, i januari 1995, manifesterades genom landets inträde som medlem i EU. Ett sådant agerande hade fram till senhösten 1990 ansetts vara uteslutet av hänsyn till *neutralitetsmålets trovärdighet*. Samtidigt som neutralitetsmålet kvarstår anses detta således idag innebära lägre krav på bibehållen suveränitet än det tidigare gjorde.

Denna utveckling reser en rad frågor av rättslig/politisk karaktär. Vilken relation har den nuvarande svenska hållningen till det folkrättsliga neutralitetsbegreppet och hur påverkas denna relation av de förpliktelser som Sverige påtagit sig genom sitt deltagande i den regionala europeiska integrationsprocessen? Slutligen måste vi även fråga oss vilken betydelse neutrala stater kan ha för utvecklingen av en framtida alleuropeisk säkerhetspolitisk stabilitet.

En i tiden parallell omformulering av de neutralitetsrelaterade utrikespolitiska doktrinerna kom att äga rum i Schweiz och Österrike. Österrike, men ej Schweiz, har även kommit att inträda som medlem i EU. Från den schweiziska regeringens sida har emellertid ett sådant inträde ansetts vara önskvärt och förenligt med den nationella neutralitetspolitiken. Liksom i Sverige utgjorde detta ett brott mot en tidigare fastslagen bedömning om att ett sådant steg var uteslutet av hänsyn till neutralitetsmålets trovärdighet.

Syftet med denna artikel är att ur ett rättsligt/politiskt perspektiv närmare

redogöra för innebörden och betydelsen av den grundläggande svenska utrikespolitiska hållningen så som den formuleras idag. Som jämförelseobjekt används motsvarande förhållanden i Schweiz och Österrike. Jag har härvid sökt placera in dessa staters speciella positioner i ett större sammanhang vilket innefattar målsättningen att skapa en alleuropeisk säkerhetspolitisk stabilitet. Min avsikt är att därigenom främja en bredare kunskapsbas för förståelse av den nu pågående debatten rörande principerna för Sveriges framtida utrikespolitiska hållning.

I fokus står således dessa tre västeuropeiska småstaters relation till två internationella regelsystem, vilka etablerats i skilda historiska kontexter. Det första är neutralitetsrätten vilken kodifierades vid den andra fredskonferensen i Haag 1907 och som tar sin utgångspunkt i en långtgående statssuveränitet. Sedan dess kodifikation vid seklets början är neutralitetsrättens materiella innehåll i stort sett oförändrat. Det andra är det system av regler som sedan det andra världskrigets slut utvecklats som ett instrument för regionalt samarbete och integration mellan stater i Västeuropa. I centrum för detta står de regler som tillkommit inom ramen för den Europeiska Unionen vars uttryckliga syfte är att verka för en fortlöpande regional integrationsprocess med målet att överbrygga medlemsstaternas suveränitet. Detta kompletteras av regelsystem som utvecklats inom andra samarbetsstrukturer såsom Västeuropeiska unionen (VEU), Atlantpakten (NATO), Partnerskap för fred (PFF) samt Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). I slutet av denna artikel återfinns en tabell över olika europeiska staters deltagande i olika regionala samarbetsstrukturer (Tabell 1).

I grunden rör frågan om neutralitet och deltagande i den regionala västeuropeiska integrationsprocessen således en aspekt av spänningsförhållandet mellan å ena sidan enskilda staters suveränitet och å andra sidan deltagande i strukturer för regional integration: Neutralitet förutsätter den enskilda statens förmåga att självständigt fatta beslut inom neutralitetsrättsligt relevanta områden medan integrationen innebär att staten ifråga, inom specificerade områden, överför beslutskompetenser till gemensamt inrättade institutioner av överstatlig karaktär. I det fall en sådan kompetensöverföring sker inom områden som är av neutralitetsrättslig relevans riskerar konflikter mellan de olika regelsystemen att uppkomma.

Neutralitet

På den mellanstatliga arenan etablerar neutralitetsrätten en regim (här ett normsystem) för regleringen av förhållandet mellan neutrala och krigförande stater. Kortfattat uppställer neutralitetsrätten absoluta krav på den neutrala sta-

tens militära opartiskhet samt att neutralt territorium ej får tillåtas utgöra bas för de krigförande staternas militära operationer. En neutral stat får således ej bistå en krigförande stats militära operationer genom överföring av resurser. Den får inte heller medge en rätt till transitering av trupper och krigsmateriel över dess landterritorium eller genom dess luftrum. Rörande kommersiell utförelse av krigsmateriel från privata källor till krigförande stater uppställer neutralitetsrätten emellertid endast ett krav om att eventuella utförelsestrukturer skall införas och tillämpas icke-diskriminerande gentemot de krigförande. Samma krav om opartiskhet gäller även för alla övriga varor som kan vara till användning för militära operationer. En handelspolitisk diskriminering mellan krigförande stater står således i strid med neutralitetsrätten. I utbyte mot den påbjudna opartiskheten åligger det de krigförande staterna att respektera den neutrala statens territoriella integritet och lämna denna utanför krigsoperationerna.

Permanent neutralitet

Neutralitet i folkrättslig bemärkelse förutsätter förekomsten av krig. Neutralitetsrätten är enbart tillämplig för förhållandet mellan neutrala och krigförande stater.

Permanent neutralitet innebär att en stat genom ett mellanstatligt åtagande förbundet sig att vara neutral gentemot de krigförande i alla pågående och framtida krig. Med permanent neutralitet följer därmed även fredstida förpliktelser. Detta kan uttryckas som att den permanent neutrala staten i fredstid är skyldig att föra en så kallad neutralitetspolitik. Denna omfattar både rättsliga och politiska komponenter.

Neutralitetspolitikens centrala element kan härledas direkt ur neutralitetsrätten i form av fredstida, "sekundära", neutralitetsförpliktelser. Dessa innebär suveränitetsinskränkningar såtillvida att den permanent neutrala staten inte i fredstid kan ingå någon internationell förpliktelse som i händelse av krig kan begränsa dess möjligheter att leva upp till neutralitetsrättens krav. De mest uppenbara följderna av detta är att en permanent neutral stat inte kan ansluta sig till någon militär allians eller upplåta någon del av sitt territorium för utländska militära installationer. Vidare måste en permanent neutral stat bibehålla en förmåga att självständigt fatta beslut inom de områden som omfattas av neutralitetsrätten.

Utöver denna folkrättsligt grundade minimistandard är den permanent neutrala staten helt fri i utformningen av sin utrikespolitik. För att upprätthålla en nödvändig internationell trovärdighet för viljan och förmågan att uppfylla neutralitetsrättens krav i händelse av krig, måste emellertid utrikespolitiken följa en konsekvent linje och grundas på en objektiv tillämpning av fastlagda normer.

En stat som ensidigt deklarerat att den, utan att vara förpliktigad därtill, avser att bedriva en fredstida politik vilken syftar till att möjliggöra neutralitet i händelse av krig är ej en permanent neutral stat i folkrättslig mening. Denna dess grundläggande utrikespolitiska hållning är en självvald position som staten ifråga kan överge när den så önskar. För att en sådan politik skall erhålla en nödvändig internationell *trovärdighet*, måste emellertid staten ifråga utforma sin fredstida politik under iakttagande av *samma* suveränitetsinskränkningar som en permanent neutral stat. Detta följer naturligt av att *målsättningen* – folkrättslig neutralitet visavi krigförande stater – är densamma för såväl permanent neutrala stater som för stater som valt att föra en autonom politik i syfte att leva upp till neutralitetsrättens krav i händelse av krig. Således måste även en sådan stat föra en fredstida neutralitetspolitik inom de ramar som härletts ur neutralitetsrätten.

Neutralitet och samarbete/integration

Förhållandet mellan en stats neutralitet och dess samarbete/integration med andra stater utgör en brytning mellan två skilda grundläggande tanke- och handlingsmönster inom statssamfundet: Å ena sidan tanken om maktbalans mellan suveräna stater och å andra sidan ambitionen att överbrygga en sådan maktbalans genom ömsesidiga formella och/eller informella begränsningar av statssuveräniteten.

Staters neutralitet utgör ett element i tanken om upprätthållande av internationell stabilitet i en situation av maktbalans mellan suveräna stater. Neutralitetens syfte är att begränsa konflikter mellan rivaliserande stater genom att den neutrala staten opartiskt ställer sig utanför konflikten. Inom ramen för detta tankemönster har neutrala stater vidare kommit att ges speciella fredsfrämjande uppgifter som skyddsmakter, medlare etc. För mindre stater som befunnit sig i en geopolitiskt utsatt position mellan rivaliserande stormakter har en självvald konsekvent neutralitetslinje, eller ett internationellt åtagande om permanent neutralitet, även kommit att bli ett instrument för att upprätthålla nationell suveränitet. Ett sådant agerande har kunnat vinna ömsesidig acceptans bland sinsemellan fientliga stormakter som i och med detta erhållit en garanti för att denna mindre stat ej kommer att alliera sig med fienden.

Integrationens syfte är att söka sammansmälta stater och därmed att överbrygga tanken om maktbalans mellan *de stater som innefattas* av integrationen. Detta syfte står därmed också i principiell motsatsställning till tanken om *enskilda* deltagande staters neutralitet. En grundläggande distinktion måste dock göras mellan å ena sidan strukturer för samarbete av global omfattning och å andra sidan sådana av regional omfattning. Ett *globalt* samarbete som innebar en världsomspännande säkerhetspolitisk stabilitet, utan inre spänning-

ar, skulle givetvis utradera aktualiteten för såväl tanken om maktbalans mellan stater som tanken om enskilda staters neutralitet. Genom en *regional* samarbetsprocess kan maktbalanstänkandet övervinnas internt, inom regionen, och en enskild medlemsstats neutralitet kommer då ej att aktualiseras ur ett regionalt perspektiv. Detta förhindrar emellertid inte att tanken om maktbalans kan fortsätta att vara dominant på global nivå. Därmed kan också neutralitetstanken komma att äga fortsatt relevans för förhållanden utanför regionens gränser, eller för förhållanden mellan en integrerad region och utanförstående stater.

I det fall en struktur för regionalt samarbete/integration etablerar en gemensam identitet gentemot utanförstående stater, och agerar som en politisk stormaktsenhet på den internationella arenan, föreligger även en risk för att ett globalt maktbalanstänkande underblåses. Detta *samtidigt* som samarbetets förpliktelser och/eller kraven på intern politisk lojalitet kan begränsa eller utesluta utrymmet för en enskild medlemsstats neutralitet. Det tydligaste exemplet på en sådan struktur är den regionala militära alliansen. En sådan kan i och för sig bidra till att överbrygga ett maktbalanstänkande mellan de deltagande staterna genom att ett ömsesidigt stabilt säkerhetspolitiskt förtroende etableras dem emellan. Ur ett externt perspektiv utgör dock den militära alliansen ett klassiskt instrument för att föra just en maktbalanspolitik. Det tydligaste moderna exemplet på detta är NATO:s och Warszawapaktens funktioner under det kalla kriget. Även andra former av regionala samarbetsstrukturer kan, om de innefattar förpliktelser inom neutralitetsrättsligt relevanta områden, i varierande grad ge upphov till motsvarande effekter.

För att ett regionalt samarbetsprojekt skall kunna fungera som ett led i att övervinna maktbalanstänkandet på global nivå måste det vara öppet utåt, ej accentuera en gemensam extern identitet och agera lojalt inom ramen för etablerade, globala regimer (samarbetsformer). En regional sammanslutning kan emellertid aldrig, så länge den är just regional, ensam överbrygga maktbalanstänkandet på global nivå för att därmed omintetgöra neutralitetsbegreppets relevans.

Neutralitetsbegreppets relevans mot bakgrund av ett icke-fullständigt globalt kollektivt säkerhetssystem

Ett idealt kollektivt säkerhetssystem av global omfattning utesluter alla tankar om en enskild stats neutralitet. Ett sådant system utgör en ständigt flexibel allians riktad mot den medlemsstat som förbryter sig mot ett av alla på förhand accepterat våldsförbud. Draget till sin yttersta konsekvens medför det tänkta idealet för kollektiv säkerhet att endast två tillstånd är möjliga, antingen global fred eller globalt krig. Därigenom skall också samtliga stater avskräckas från att bryta mot våldsförbudet.

Det system för kollektiv säkerhet som tillskapats genom FN-stadgan har emellertid aldrig varit avsett att leva upp till detta ideal. Då detta paralyseras vid motsättningar mellan Säkerhetsrådets permanenta medlemsstater, samexisterar neutralitetsregimen med en icke-fulländad regim för kollektiv säkerhet. Denna samexistens är flytande till sin karaktär: Vid ökad samstämmighet mellan de fem permanenta medlemsstaterna minskar det folkrättsliga utrymmet för neutralitet och vice versa. På det globala planet kompliceras således neutralitetsbegreppets position av spänningsförhållandet mellan å ena sidan en ideologi om kollektiv säkerhet, som utesluter neutralitet, och å andra sidan en verklighet i vilken staters neutralitet kan vara praktiskt användbar, och kanske nödvändig, i syfte att stävja konflikter.

I en värld där ett stabilt globalt säkerhetssystem ej har etablerats, finns det också ett behov av opartiska röster för att underlätta att konflikter löses fredligt. Under förutsättning att neutrala stater i krigstid, och permanent neutrala stater i fredstid, för en aktiv politik syftande till att främja internationell stabilitet och fredligt biläggande av tvister är det därför ett misstag att likställa neutralitet med moralisk likgiltighet eller egoism.

Fram till den punkt i historien då begreppen "nationell säkerhet" eller "regional säkerhet" raderats bort ur människors tankevärld och fullt ut ersatts med begreppet "gemensam global säkerhet" kommer också begreppen maktbalans, neutralitet och permanent neutralitet att vara relevanta och av betydelse för det internationella systemets säkerhetspolitiska stabilitet. Det neutralitetsrättsliga regelsystem som är nedlagt i 1907 års Haagkonventioner har därför en fortsatt relevans. Detta trots att det i vissa stycken är i behov av en revidering.

Utvecklingen av neutralitetslinjer i Schweiz, Sverige och Österrike

Schweiz, Sverige och Österrike har, utifrån olika historiska erfarenheter, kommit att utveckla nationella utrikespolitiska doktriner relaterade till det folkrättsliga neutralitetsbegreppet. Den schweiziska konfederationens heterogena sammansättning med avseende på religion, språk och kultur utgjorde den grundläggande faktorn bakom den tidiga neutralitetsutvecklingen i Schweiz. Vissa kantoners permanenta neutralitet introducerades i den schweiziska konfederationen redan i början av 1500-talet som ett instrument för att begränsa konflikter mellan kantonerna. I ett senare skede utvecklades även en stadigvarande gemensam extern neutralitet i avsikt att undvika att konflikter mellan de närliggande stormakterna skulle komma att spridas inom Konfederationens gränser. Den interna, såväl som den externa, neutraliteten hade således samma

målsättning, att bevara Konfederationens inre sammanhållning. De stormaktsrepresentanter som 1815 samlades i Wien för att restaurera Europas politiska karta uppfattade ett permanent neutralt Schweiz som en stabiliserande faktor i det internationella systemet. Detta gemensamma stormaktsintresse ledde till ett formellt erkännande av Schweiz permanenta neutralitet och tillkomsten av garantier för dess upprätthållande. Därmed blev Schweiz folkrättsligt förbundet att upprätthålla permanent neutralitet. Stormakternas erkännande av landets permanenta neutralitet bekräftades även vid fredskonferensen i Versailles 1919. Schweiz speciella status kom under 1800-talets sista årtionden också att få en alltmer central betydelse för landets identitet. Under denna period infördes ett konstitutionellt skydd för neutraliteten, och Genève etablerades tillsammans med Bern som centra för fredligt internationellt samarbete. Denna nationella självidentifikation med neutralitetsbegreppet har därefter kommit att fortleva.

Den självvalda svenska neutralitetslinjen har utvecklats i etapper från tiden för Wienkongressen och framåt. Dess tillkomst skall ses som en utrikespolitisk anpassning för en mindre stat med en geografisk placering mellan sinsemellan fiendliga stormakter. Under 1900-talets första år hade denna hållning kommit att etableras som en grundprincip för utformningen av den svenska utrikespolitiken. Den svenska hållningen kännetecknades dock redan vid sekelskiftet av en dubbelhet som därefter konsekvent har upprätthållits: Samtidigt som neutralitetslinjens stadigvarande karaktär underströks hävdades att detta inte innebar begränsningar av landets grundläggande handlingsfrihet. Förslag om att ingå en internationell förpliktelse om permanent neutralitet eller att söka stormaktsgarantier för respekten för landets krigstida neutralitet har aldrig kommit att vinna politiskt gehör. Inte heller har svenska politiska beslutsfattare övervägt att etablera neutralitetslinjen som en konstitutionell princip. Tvärtom har friheten för de politiska beslutsfattarna att *kunna* överge målsättningen om krigstida neutralitet uttryckligen och konsekvent värnats från svensk sida.

Inte desto mindre innebär den svenska hållningen att *så länge* landet inte överger målet att kunna leva upp till neutralitetsrättens krav i händelse av krig, har de politiska beslutsfattarna att iakttaga de begränsningar i handlingsfriheten som är förknippade med permanent neutralitet. Den svenska positionen har därför kunnat beskrivas som en *de facto* permanent neutralitet.

Både Schweiz och Sverige förklarade sig neutrala under 1900-talets två världskrig. Under krigen kom neutralitetsrättens regler att utgöra ett *grundläggande* regleringsinstrument för dessa staters relationer till de krigförande. Neutralitetsförpliktelse fick dock i många avseenden karaktären av en utgångspunkt för en fortlöpande förhandlingsprocess med de krigförande. I denna process krävde båda de stridande sidorna respekt för den rådande maktbalansen. För att uppfylla den överliggande politiska målsättningen, att undvika att dras in i krigsoperationerna, kom därför såväl Schweiz som Sverige att göra pragmatiska avvikelser från den strikta neutraliteten till förmån

för den krigförande sida som för tillfället agerade ur en relativ styrkeposition. Det faktum att både Schweiz och Sverige undgick att dras in i dessa världsbränder kom dock att befästa och stärka neutralitetstankens legitimitet i det allmänna politiska medvetandet.

Den österrikiska permanenta neutraliteten utgör ett direkt utflöde av det kalla krigets stormaktsbalans. Genom att förbinda sig att upprätthålla en permanent neutralitet, av schweizisk modell, kunde en fruktad delning av Österrike förhindras. Denna lösning var acceptabel för såväl Öst som Väst som det näst bästa alternativet: Då ingen av stormakterna kunde införliva Österrike i den egna maktsfären utan förödande säkerhetspolitiska konsekvenser, kunde de finna ett gemensamt intresse i att landet ej allierade sig med den potentiella fienden.

Österrikes självneutralisering grundades på en politisk överenskommelse, uttryckt i det så kallade Moskva-memorandumet från 1955. Denna överenskommelse gjorde tillkomsten av ett fördrag med segrarmakterna om villkoren för Österrikes självständighet beroende av att en konstitutionell lagstiftning om permanent neutralitet antogs av det österrikiska parlamentet. När sedan det konstitutionella stadgandet om neutralitet erhöll internationellt erkännande, uppkom en internationell förpliktelse för Österrike att upprätthålla permanent neutralitet.

Under det kalla kriget kom dessa tre staters fredstida neutralitetspolitik naturligt att relateras till den rådande maktbalansen mellan Öst och Väst. Som en följd av en eskalerande kapprustning innefattande kärnvapen, vars användning riskerade att innebära alltings slut, kom begreppet permanent neutralitet att erhålla en självständig status. Då ett stormaktskrig skulle betyda undergång, kom permanent neutralitet snarare att bli en fråga om att aktivt verka för fredens fortbestånd än att passivt undvika att dras med i en konflikt. Med vissa skillnader kom dessa tre stater därför att genom sitt utrikespolitiska agerande aktivt söka främja internationell avspänning. Konkret innebar detta bland annat en villighet att ställa sig till förfogande för medlingsinsatser, fredsbevarande operationer samt skyddsmaktsuppdrag. Denna tjänstvillighet kom att tas i anspråk av statssamfundet vilket kan sägas utgöra ett kvitto på den nytta som omvärlden kom att knyta till dessa tre staters speciella status. Därigenom stärktes såväl den internationella respekten för neutralitetspolitiken i Sverige, Schweiz och Österrike som dessa staters självidentitet.

Det skall emellertid understrykas att dessa staters betydelse för den säkerhetspolitiska stabiliteten ej får överdrivas. Även om de i kraft av sin alliansfrihet, inre politiska stabilitet och höga diplomatiska kompetens var väl lämpade för dessa uppgifter, saknade de sådana resurser som är nödvändiga för att i reell mening medla mellan stormakter. I de fall det förelåg ett intresse på båda sidor att uppnå en lösning kunde de dock agera med resultat. Den roll som dessa stater kom att spela kan därför närmast beskrivas som "katalysatorer" för att vidarebefordra en internationell avspänningsprocess.

Att upprätthålla åtminstone en formell förmåga att under krig leva upp till neutralitetsrättens förpliktelser var det som främst legitimerade denna fredstida neutralitetspolitik. Därav följde att neutralitetspolitiken också uteslöt ingåendet av internationella förpliktelser som skulle kunna komma i konflikt med de skyldigheter, som i krigstid åvilar en neutral stat.

Konkret innebar detta att den ideologiska och ekonomiska samhörigheten med Västeuropa kunde bekräftas genom deltagande i mellanstatliga samarbetsformer vilka ej etablerade en gemensam extern identitet. Ingående av ömsesidiga försvarsförpliktelser var givetvis uteslutet. Vidare ansågs ett medlemskap i den ekonomisk/politiska integrationsprocess som tog plats inom de Europeiska Gemenskapernas ram stå i strid med de hänsynstaganden som neutralitetspolitiken krävde. Som en följd av det ekonomiska behovet av att inte utsättas för en handelspolitisk diskriminering inom Västeuropa kom emellertid de permanent neutrala staterna successivt att etablera alltmer långtgående *mellanstatliga* samarbetsformer med Gemenskaperna. För varje steg som den ekonomiska integrationen inom gemenskapstrukturen fördjupades kom också dessa staters relationer till Gemenskaperna att fördjupas, först genom 1972 års frihandelsavtal och därefter genom EES-processen 1985–1994.

Visioner om västeuropeisk enhet genom samverkan

Tankar om behovet av en europeisk fredsordning genom regionalt enande kan spåras tillbaka till den moderna europeiska civilisationens gryningstid. Denna fredsdröm har funnit sin näring i de ständigt återkommande konflikterna i ett Europa som präglats av maktbalanstänkande. Kriget har således utgjort den varp kring vilken enighetsdrömmarna vävts genom historien. Till fredsmotivet skall även föras det gemensamma intresset av skydd, och i vissa fall även angrepp, gentemot verkliga eller inbillade yttre fiender.

I ett tidigt skede utgjorde värdegemenskapen inom den romersk-katolska kyrkan det ideologiska kitt som enhetstänkarna utgick från. Denna religiösa gemenskap utmärkte Västeuropa gentemot den ortodoxa kristenheten och den islamiska världen i söder och öster. Den följande splittringen i olika trosinriktningar inom den västra kristenheten medförde emellertid att religionen undan för undan förlorade sin karaktär av ett enande element. Tanken om gudsstaten kom att ge vika för tanken om nationalstaten.

De allt tätare mötena med främmande kulturer från 1500-talets början och framåt kom att leda till utvecklingen av en starkare europeisk kulturell självbild där den egna kulturen ofta framställdes som utvecklingens krona. I enhetsdrömmarna utmönstrades successivt den kristna tron som den gemensamma

identiteten för att ersättas av allmänhumanistiska moraluppfattningar och utvecklingsoptimism. Vidare underströks allt oftare den integrationsfrämjande roll som spelades av internationell handel och förbättrade kommunikationer.

Mot denna bakgrund ligger det en historisk ironi i att det första moderna europeiska samverkansprojekt som realiserades utgick från en utpräglat reaktionär ideologi med starka religiösa/mystiska inslag. Inom det tidiga 1800-talets Heliga allians utvecklade de europeiska stormakternas ledare, efter den napoleonska imperiedrömmens sammanbrott, en intressegemenskap i ett sista försök att restaurera och värna om auktoritära rojalistiska styrelseformer. Instrumentet för detta var främst de fem europeiska stormakternas institutionaliserade hot om intervention. Inom alliansens ram var avsikten också att upprätthålla en säkerhetspolitisk stabilitet genom ett förädlad maktbalanstänkande i kombination med en fortlöpande konferensdiplomati. De stora samhällsförändringarna under de följande årtiondena medförde dock att denna samarbetsstruktur kom att te sig allt mer anakronistisk och därmed politiskt omöjlig att upprätthålla.

Den senare delen av 1800-talet präglades av en snabb industrialisering, den parlamentariska demokratin genombrott, tilltagande nationalism och de europeiska stormakternas erövring av omfattande kolonialvälden. I denna miljö av tilltagande mellanstatlig konkurrens tillkom ett flertal initiativ till europeisk enighet. Förslagsställarna menade att detta var den enda möjligheten att förhindra ett framtida inomeuropeiskt storkrig. Det tankegod som låg till grund för de flesta av denna tids enighetsvisioner var föreställningen om en specifik gemensam europeisk identitet, baserad på modernismen.

Den katastrof som det första världskriget innebar ledde till att detta samlade tankestoff kom att få en dramatiskt ökad betydelse i den europeiska befolkningens medvetande. Under mellankrigstiden presenterades ett antal konkreta förslag om ett ekonomiskt och politiskt samarbete vars grundläggande syfte var att upprätta en europeisk enhet, dels som en regional fredsordning och dels för att etablera Europa som en världsmakt i konkurrens med andra regioner. De politiska förutsättningarna för att förverkliga dessa förslag förelåg dock aldrig och européerna kom att i det andra världskriget erfarit ytterligare ett destruktivt försök till imperialistiskt enande med vapenmakt.

Först efter att det tredje rikets tyska imperiedröm krossats kunde ett regionalt västeuropeiskt integrationsprojekt grundat på samverkan komma till stånd. Detta projekt hämtade inspiration från de nedärvda tankarna om regionalt enande. Liksom i flertalet tidigare visioner om europeisk enighet återfanns här en dubblering av de grundläggande motiven: Behovet av att skapa en inre fredsordning, inom vilken Tyskland kunde integreras med sina forna fiender, samverkade med intresset av att skapa inre sammanhållning i syfte att stärka regionens samlade motståndskraft gentemot verkliga, eller inbillade, hot om sovjetisk expansion. Som ett ideologiskt kitt i denna integrationsprocess har tron på ett samhällssystem präglad av en liberal rättighetsuppfattning, parla-

mentarisk demokrati och marknadsekonomi kommit att stå i centrum.

Allmänt kan den västeuropeiska integrationsprocessens förlopp efter det andra världskrigets slut beskrivas som en fortlöpande balansakt mellan förespråkare för överstatliga och mellanstatliga organisationsformer. Den federalt inspirerade europatanken har traditionellt haft sin starkaste förankring i Tyskland, där denna kom att bli ett substitut för en tabubelagd nationalism, i Italien samt i de mindre kontinentala västeuropeiska staterna, medan de mer perifera nordiska länderna, Storbritannien och tidvis också Frankrike ställt sig mer tveksamma till starkare överstatliga inslag. Integrationsprocessen har fortskridit ryckvis mot ett icke-definierat slutmål av alltmer långtgående sammanmältning.

Under de första decennierna efter det andra världskriget förelåg en mycket gynnsam miljö för en integration mellan Västeuropas stater. De europeiska statsmakterna var försvagade efter kriget och för de båda blockledarna i efterkrigstidens bipolära maktbalans var det av stor betydelse att binda upp dess respektive blockmedlemmar i fasta samarbetsstrukturer. Inom ramen för ”upp-dämningspolitiken” kom därför USA att aktivt verka för ett närmande mellan de västeuropeiska staterna. Den tilltagande polariseringen mellan Öst och Väst – det kalla kriget – och behovet av att kontrollera Tysklands ekonomiska och militära utveckling var avgörande för tillkomsten av de ekonomiska samarbetsorganisationerna OEEC, EKSG samt militärallianserna VEU och NATO. Den stormaktspolitiska islossningen, som följde efter Stalins död, kom däremot att motverka ett förverkligande av den långtgående säkerhetspolitiska och militära integration som skisserats kort efter Koreakrigets utbrott. Det kan vidare observeras att det tidiga 1970-talets kombination av lågkonjunktur och avspänning i stort utgjorde en mindre gynnsam miljö för integrationens utveckling. Under denna tidsperiod stagnerade utvecklingen av samarbetet inom Gemenskaperna, ett tillstånd som gavs benämningen ”Euroscleros”. Den globala avspänningen möjliggjorde emellertid en starkare regional västeuropeisk identitet visavi USA: En utveckling som bland annat erhöll en konkret form genom tillkomsten av den Europeiska säkerhetskonferensen – ESK – som inleddes i Helsingfors sommaren 1973 och utvecklingen av ett mellanstatligt utrikespolitiskt samarbete mellan Gemenskapernas medlemsstater, EPS.

Den ekonomiska utvecklingen under 1980-talets första år, i kombination med de externa ekonomiska hoten från USA och Japan, ledde därefter till en ökad samarbetsvilja vilken främst motiverades av de förutsedda ekonomiska vinster som förknippades med etablerandet av en fri inre marknad. Konkret kom denna vilja att fördjupa samarbetet inom Gemenskaperna att få sitt uttryck i den Europeiska Enhetsakten och EES-avtalet.

När den europeiska järnridån hissades och den väldefinierade gemensamma yttre fienden – Sovjetunionen – upplöstes, förändrades i grunden förutsättningarna för den västeuropeiska integrationsprocessen. Europas stater kom därefter att inleda en anpassningsprocess av de befintliga samarbetsstrukturer-

na. Västs seger i det kalla kriget bekräftades 1990 genom Parisstadgan som tillkom inom ESK:s ram. I denna gemensamma deklARATION fastställdes att den liberala politiska värderam som varit förhärskande i Väst nu utgjorde en värderam för hela Europa. ESK/OSSE har därefter kommit att förstärkas i syfte att etablera en alleuropeisk struktur för främjandet av ömsesidigt säkerhetspolitiskt förtroende och därmed också säkerhetspolitisk stabilitet. De västliga militära allianssystemen – NATO och VEU – kom att bibehållas även efter Warszawapaktens upplösning men gavs nya kompletterade säkerhetspolitiskt stabiliserande funktioner. Detta skedde framför allt genom att ett politiskt/militärt samarbete med utanförstående stater inleddes och genom att en villighet att verkställa fredsbevarande/fredsgenomförande operationer demonstrerades.

För Gemenskapernas medlemsstater innebar Sovjetunionens upplösning också upplösningen av ett av de grundläggande integrationsmotiven – behovet av enhet gentemot ett klart definierat yttre hot. Samtidigt medförde de två tyska staternas förestående sammansmältning att behovet av att befästa och upprätthålla en intern västeuropeisk fredsordning förstärktes. I syfte att motverka att ett återförenat Tyskland skulle komma att vända sig inåt och inta en självständig stormaktsposition fanns ett intresse för en fördjupning av gemenskapssamarbetet vars konkreta form gavs benämningen den Europeiska Unionen. Materiellt innebar denna fördjupning främst tillkomsten av detaljerade regler för utvecklingen av en ekonomisk och monetär union inom ramen för EG samt en förstärkning av det mellanstatliga samarbetet för utformning av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP). I anslutning till detta kom VEU att föras närmare EU i avsikt att denna struktur i framtiden skulle kunna utgöra Unionens militära komponent. Blockpolitikens upplösning innebar vidare att någon geografiskt klart definierad yttre östra gräns för EU:s potentiella geografiska omfång ej längre existerade. Därmed kom också frågan om under vilka förutsättningar staterna öster om den forna järnridån kan komma att anslutas till Unionen att få en akut relevans för den framtida politiska utvecklingen i Europa.

I Europa existerar således idag ett svåröverskådligt system av formella samarbetsstrukturer, vilka helt eller delvis överlappar varandra både ur geografisk och ur funktionell synpunkt. De har huvudsakligen tillkommit under det kalla kriget och är, förutom OSSE, ursprungligen uttryck för samarbetssträvanden i Väst. I centrum för detta system står den Europeiska Unionen inom vars ram en politisk/ekonomisk integrationsprocess kommit att äga rum. Den uttalade avsikten är dock att EU enbart utgör ett steg på vägen vars slutmål är en icke klart definierad vision om europeisk enhet. Denna vision avses att förverkligas successivt och dess fulla effekt är tänkt att uppnås först efter en övergångsperiod av obestämd längd. Organisationens yttersta syfte, dess *telos*, är att upprätthålla en fortlöpande regional integrationsprocess uttryckt i formeln ”en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken”.

Den långtgående överföring av maktutövning från nationella till gemensamma beslutscentra som många integrationsteoretiker förutspådde under 1960-talets början har emellertid endast delvis kommit till stånd. Framför allt skall noteras att integrationsprocessen bara delvis kommit att spilla över till de områden som främst förknippas med statssuveränitetens utövande, utrikes- och säkerhetspolitiken. Frågor som rör Unionens externa identitet, med undantag av utrikeshandelspolitik, behandlas på ett mellanstatligt plan och medlemsstaternas enskilda manövreringsutrymme på detta område är således relativt stort. Det är endast det ekonomisk/politiska gemenskapssamarbetet som i viss utsträckning fjärmats från den traditionella mellanstatliga uppbyggnaden av internationella organisationer. Detta har genom de grundläggande fördragen försetts med självständiga institutioner, vilka tilldelats omfattande kompetenser att fatta politiska beslut med kvalificerad majoritet. Den övergripande övervakningen av medlemsstaternas fördragsefterlevnad har anförtratts en självständig institution av överstatlig karaktär, kommissionen, och en självständig domstol har givits exklusiv kompetens att tolka gemenskapsrättens regler. Vidare har det gemenskapsrättsliga systemet kommit att tillerkännas kvalitativa egenskaper, som vanligen återfinns i federala rättsordningar: Klara och ovillkorliga gemenskapsrättsliga regler skall ges direkt effekt i nationella domstolar och företräde framför konkurrerande nationella rättsregler. Dessa överstatliga karaktärsdrag har inneburit att utvecklingen av ett gemensamt rättssystem kommit att få en central roll som ett instrument för integrationsprocessens utveckling. Trots detta kvarstår emellertid Gemenskapernas grundläggande folkrättsliga karaktär på det politiska planet. Detta förhållande återspeglas främst i avsaknaden av en självständig demokratisk politisk förankring på gemenskapsnivå.

Ytterst vilar således hela Unionens legitimitet på den nationella politiska processen i medlemsstaterna. En förändring av de kompetenser som etablerats på gemensam nivå kan endast komma till stånd genom en mellanstatlig förhandlingsprocess, vars resultat skall ratificeras enligt nationella konstitutionella krav. Som kollektiv förfogar därmed medlemsstaterna över Unionens utveckling och även som medlemmar i EU bibehåller de sin konstitutionella suveränitet. Därav följer att integrationsprocessens framtida utveckling är helt beroende av möjligheterna att finna en samstämmig politisk vilja bland medlemsstaterna.

Europeiska samarbetsstrukturer under 1990-talet

Den politiska utvecklingen i Europa kom ej att bli så revolutionerande som många tycktes tro 1989 och tanken om att historien nått sitt slut kom snart att te sig naiv. Hösten 1989 kom snarare att utgöra en tidpunkt för historiens återkomst i Europa efter att det kalla krigets inlandsis smält ned. Osäkerheten om framtiden kom vidare att förstärkas av en ekonomisk recession i Västeuropa, ett tilltagande globalt konkurrenstryck samt av uppflammande inomeuropeiska konflikter, framförallt på Balkan. Det är sannolikt inte en slump att Oswald Spenglers pessimistiska framtidsvision "Västerlandets undergång" från det tidiga 1920-talet kommit att återutges och nyöversättas under 1990-talet.

Den "Eurofori" som var som starkast runt 1991 har således ebbat ut och inom Europa återfinns idag ett otydligt säkerhetspolitiskt landskap där det *vare sig existerar någon tydlig maktbalansstruktur eller någon fungerande effektiv all-europeisk fredsordning*. Den säkerhetspolitiska dagordningen har vidare kommit att få en delvis ny karaktär där risken för traditionella mellanstatliga konflikter till stor del ersatts av mera diffusa hot som inomstatliga konflikter mellan etniskt definierade befolkningsgrupper, imploderade statsstrukturer och därav följande flyktingströmmar, terrorism, miljöförstöring etc. I bakgrunden återfinns emellertid även risken för att en ny inomeuropeisk maktbalansstruktur kan komma att etableras.

I detta nya politiska landskap återfinns uttalade försök att skapa fungerande säkerhetssystem genom att på sikt överbrygga tanken om maktbalans *utan* att en formell integration av de deltagande staterna äger rum. Det främsta exemplet är OSSE vars ambition är att utgöra en regional säkerhetsordning för staterna inom den norra hemisfären, från Vancouver till Vladivostok. Denna struktur har underordnats FN och aspirerar till att utgöra ett sådant regionalt arrangemang som avses i FN-stadgans kapitel VIII dock utan att organisationen givits kompetenser att agera som ett regionalt kollektivt säkerhetssystem. OSSE har en utpräglad mellanstatlig struktur. Organisationen bygger på principen om medlemsstaternas jämlika suveränitet och erkänner uttryckligen såväl rätten till neutralitet som rätten att ingå i militära alliansstrukturer. Dess syfte är emellertid att skapa en situation där vare sig frågan om militärt försvar eller neutralitet kan komma att aktualiseras mellan organisationens medlemsstater. OSSE kan beskrivas som ett utvecklat formaliserat nätverksbygge i syfte att skapa säkerhetspolitisk stabilitet genom att främja ömsesidigt förtroende, att varje medlemsstat skall kunna ha stabila förväntningar om samtliga övriga medlemsstaters fredliga avsikter. Den framtida konkreta utvecklingen av OSSE:s verksamhet är dock helt avhängig av att organisationens 54 medlemsstater är förmögna att finna en gemensam politisk vilja.

Vidare har de regionala försvarsallianserna VEU och NATO utvidgat sina verksamheter till att omfatta säkerhetspolitiskt/militärt samarbete med utanförstående stater. Detta i syfte att överbrygga det kalla krigets demarkations-

linjer och bidra till ömsesidigt säkerhetspolitiskt förtroende. Anslutningen av de stater som idag kandiderar för ett medlemskap i EU som associerade partners till VEU skall emellertid främst ses som en del i förberedelserna inför en kommande geografisk utvidgning av Unionen. Av en betydligt större säkerhetspolitisk vikt är den geografiskt vidare samarbetsformen Partnerskap för fred – PFF – inom vars ram 27 europeiska stater, däribland Ryssland, ingått samarbetsavtal med NATO.

I dess kärna utgör emellertid såväl NATO som dess europeiska pelare, VEU, fortfarande samarbetsstrukturer för medlemsstaternas selektiva säkerhet genom ett gemensamt försvar mot *yttre* fiender. I grunden för dessa strukturer återfinns således ett traditionellt maktbalanstänkande. Om det vore så att tanken om en inomeuropeisk maktbalans var övervunnen, skulle det inte längre finnas behov av regionala försvarsallianser såsom NATO och VEU. Dessa alliansers fortbestånd utgör således i sig ett tecken på maktbalanstankens fortsatta, om än ej akuta, relevans i Europa. Det existerar därmed ett inre spänningsförhållande mellan å ena sidan målet att verka för säkerhetspolitiskt förtroende/stabilitet inom en *vidare* krets av stater och å andra sidan NATO och VEU:s uppgift att organisera ett kollektivt försvar av en *trängre* krets av medlemsstater vilken innefattas i den vidare kretsen. Detta spänningsförhållande blir speciellt tydligt i förhållandet NATO/PFF där den vidare kretsen innefattar stater vilka uppfattas som potentiellt hotfulla av stater i den trängre kretsen. Av detta följer att NATO har att genomföra en känslig balansgång mellan å ena sidan en geografiskt vidare stabiliseringspolitik och å andra sidan en betoning av de ömsesidiga försvarsgarantiernas betydelse för den trängre kretsens stater.

Konkret illustreras detta spänningsförhållande främst av diskussionerna rörande en geografisk utvidgning av NATO:s medlemskrets. Det har härvid uttalats farhågor att en sådan utvidgning, vilken ofrånkomligen accentuerar alliansförpliktelseernas betydelse, skulle kunna leda till en ökad polarisering visavi utanförstående stater, framför allt Ryssland, och därmed riskera att bidra till uppkomsten av nya skiljelinjer inom Europa. I syfte att minska risken för en sådan utveckling måste således en utvidgning åtföljas av ett fördjupat ömsesidigt samarbete mellan NATO och den potentiella yttre fienden – Ryssland. Om detta är en genomförbar balansakt är dock långt ifrån säkert.

Tillskapandet av en långtgående regional ekonomisk/politisk integration inom ramen för EU har, enligt många bedömare, lämnat avgörande bidrag till en effektiv fredsordning inom Västeuropa varigenom den historiskt ödesdigra fiendskapen mellan det romanska och det germanska Europa kunnat överbryggas. Detta har främst skett genom att Tyskland "bäddats in" i Västeuropa. Ytterst avser EU att utgöra en garant för existensen av ett europeiskt Tyskland, varigenom risken för ett tyskt Europa skall elimineras.

Den andra historiska inomeuropeiska gränslinjen, den mellan det ortodoxa och det katolska/protestantiska Europa, har dock snarare kommit att accentueras genom Västeuropas integration. Detta var naturligt under det kalla kriget

då järnridån utgjorde integrationsprocessens givna yttre gräns i öster, och det traditionellt ortodoxa Europa i huvudsak befann sig utanför denna gränslinje. En geografisk utvidgning öster om den forna järnridån utgör idag den främsta utmaningen för den Europeiska Unionens medlemsstater. Även om de mest ambitiösa planerna på en sådan utvidgning förverkligas kommer emellertid denna, i varje överskådligt tidsperspektiv, endast att omfatta Baltikum samt de forna buffertstaterna i östra Centraleuropa. Redan idag tydliggörs denna yttre gränslinje för Unionens utvidgning i hur avtalsrelationerna med olika ländergrupper i Öst- och Centraleuropa skiljer sig åt. De kandiderande staterna i Östeuropa samt Baltikum har alla ingått associationsavtal med EU, så kallade Europaavtal. Dessa syftar kortsiktigt till en långtgående handelsliberalisering. Långsiktigt utgör dock Europaavtalen uttryckligen ett förstadium till medlemskap. Övriga stater inom den forna Sovjetunionens territorium har kommit att ingå betydligt mindre ambitiösa partnerskaps- och samarbetsavtal med EU med diffusa målsättningar. Om det endast är en slump att denna avgränsning i stort sammanfaller med den historiska delningen mellan den västra och den östra kristenheten skall vara osagt.

Det är ett naturligt, men alltför sällan diskuterat, faktum att i alla *regionala* integrationsprocesser måste en yttre geografisk gränslinje någonstans etableras. Det finns givetvis en fara i att ange fasta yttre gränslinjer. Faran ligger i uppkomsten av ett inåtvänt regionalt block av stater med en gemensam extern identitet, som i allt högre grad söker en självidentifikation genom motsatsförhållandet till yttre fiender. Det är enligt min mening viktigt att idag nogsamt begrunda de varningsflaggor som höjts för en alltför långt driven regional integration. Den funktionella integrationsteorins upphovsman, David Mitrany, poängterade redan 1941 risken för att regionala unioner skulle behöva externa fiender i syfte att stimulera den interna sammanhållningen. Långtgående regional integration skulle därför, enligt Mitrany, riskera att leda till en oönskad maktbalanssituation på mycket hög nivå och därmed även till globala säkerhetspolitiska spänningar. Liknande farhågor återfinns även i flera moderna analyser. Gemensamt för dessa tankar är att avsaknaden av en självständig gemensam regional identitet medför att den inre sammanhållningen kräver en verklig eller inbillad yttre fiende.

Ett oroväckande inomeuropeiskt framtidsscenario i denna riktning vore utvecklingen av en östlig och en västlig europeisk stormaktskonstellation, vilkas respektive inre sammanhållning stärks av att den andre pekas ut som en yttre fiende. Man bör i detta sammanhang erinra om att Europas historia kännetecknas av ständigt växlande stormaktsbalanser och att strukturella vakuums av den typ som uppkommit efter det sovjetiska imperiets sönderfall har utgjort sällsynta och kortvariga mellanakter.

Även andra fiendebilder och andra gränsdragningar är givetvis tänkbara. I detta sammanhang bör uppmärksamhet fästas på vikten av den värdegemenskap, som under det kalla kriget utvecklades i Väst, och som efter 1989 kom-

mit att expanderas till att formellt omfatta samtliga medlemsstater i OSSE. Denna värdegemenskap ligger vidare till grund för den gemensamma externa identitet som avses att utvecklas inom den Europeiska Unionens ram. Om en sådan värderam överensstämmer med en allmänt omfattad moraluppfattning, kan den utgöra ett internt samlande element som främjar den interna integrationen. Att en gemensam värderam betonas kan också ge upphov till en trygghet som är nödvändig för att kunna möta det främmande med tolerans. Samtidigt riskerar förhållandet av den egna värderamen, i kontrast med det som avviker, att utgöra en grund för föreställningen om den yttre fienden. I vilken utsträckning den nutida europeiska värdegemenskapen kommer att *innefatta tolerans* gentemot företrädare för andra värdegemenskaper återstår för framtiden att utvisa. Det finns härvid en icke-avsedd uppmaning till eftertanke i Samuel P. Huntingtons slagordsmässiga formulering: "What is universalism to the West is imperialism to the rest". Den stora politiska uppgiften inför 2000-talet är således att skapa en form av alleuropeisk fredsordning med "mjuka" yttre gränser. Här ligger den största utmaningen för det europeiska projektets framtida utveckling.

"Post-neutralitet" i en tid av säkerhetspolitisk osäkerhet

För Schweiz, Sverige och Österrike påkallade det kalla krigets slut en omformulering av de nationella utrikespolitiska doktrinerna. I samtliga dessa stater kvarstår idag målsättningen att kunna leva upp till neutralitetsrättens krav i händelse av krig. Den permanenta, stadigvarande, karaktären av denna målsättning har emellertid medvetet kommit att nedtonas och försvagas.

För Sveriges del har den sedan länge etablerade dubbelheten mellan neutralitetslinjens stadigvarande karaktär och det samtidiga hävdandet av landets utrikespolitiska handlingsfrihet förstärkts jämfört med tidigare genom att neutraliteten ej längre utgör en otvetydig målsättning utan en *möjlig* handlingsväg i händelse av krig i landets närområde: Neutralitetsmålet har ersatts med en neutralitetsoption, ett möjligt val. Förutsebarheten rörande Sveriges handlande i en eventuell framtida krigssituation har därmed devalverats och trovärdigheten för den svenska viljan till neutralitet sannolikt också minskat.

I Schweiz och Österrike hävdas efter 1989 uttryckligen att de står suveräna att ensidigt överge sin status som permanent neutrala stater. Samtidigt utgör dock fortfarande krigstida neutralitet en konstitutionellt stadfäst utrikespolitisk princip. Genom att hävda denna grundläggande handlingsfrihet i kombination med en samtidigt bibehållen målsättning om neutralitet under krig har Schweiz och Österrike närmast sig den tidigare svenska positionen.

Per Cramér

Gemensamt för utvecklingen i dessa tre stater är vidare att man hävdar en större fredstida handlingsfrihet, vilken konkret innebär att färre suveränitetsinskränkningar i fredstid anses nödvändiga för att möjliggöra krigstida neutralitet. Detta har, förenklat uttryckt, inneburit att neutralitetsmålet idag anses kräva en bibehållen suveränitet enbart i frågor av rent militär karaktär. Detta trots att neutralitetsrätten innebär förpliktelser även utanför den rent militära sfären.

Denna förändring i de utrikespolitiska doktrinerna konkretiseras genom Sveriges och Österrikes medlemskap i EU, observatörskap i VEU samt anslutning till PFF i Schweiz, som är den av de tre här behandlade staterna där en traditionell syn på neutralitetspolitikens innebörd tycks ha den djupaste allmänna förankringen, har motsvarande utveckling ej ägt rum. Landet har dock anslutit sig till PFF och regeringen i Bern har förklarat att ett medlemskap i EU kan förenas med en fortsatt permanent neutralitet.

Den positiva inställningen till ett inträde i EU med en bibehållen målsättning att möjliggöra krigstida neutralitet utgör den tydligaste avvikelser från den tidigare gemensamma uppfattningen om vilka krav på nationella suveränitetsbegränsningar en trovärdig neutralitetspolitik innebär. Det står dock klart att vissa av de förpliktelser som följer av medlemskap i EU kan komma att stå i konflikt med vissa av de skyldigheter som enligt neutralitetsrätten åligger en neutral stat. Sådana potentiella konfliktsituationer återfinns inom neutralitetsrättsligt relevanta områden där Unionens institutioner tilldelats kompetens att fatta för medlemsstaterna bindande beslut med kvalificerad majoritet. På nuvarande integrationsnivå återfinns dessa rättsliga problemområden ur materiellt hänseende, även efter Amsterdamfördragets ikraftträdande, inom den ekonomisk-politiska sfären. Neutralitetsrättens kärnområde – den militära neutraliteten – faller i huvudsak ännu utanför de gemensamma institutionernas kompetenser. Konkret riskerar konfliktsituationer främst att uppkomma i de fall en gemenskapsrättslig reglering innebär handelspolitisk diskriminering mellan sinsemellan krigförande stater utan att detta sanktionerats genom beslut i FN:s säkerhetsråd.

En medlemsstat som avser att leva upp till neutralitetsrättens förpliktelser kan således komma att ställas inför en situation då en prioritering mellan gemenskapsrättens och neutralitetsrättens förpliktelser måste göras. Prioriteras en strikt neutralitet kan detta innebära ett brott mot gemenskapsrättens förpliktelser vilket kan lagföras vid EG-domstolen av kommissionen eller en annan medlemsstat.

Formuleringen av Unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) sker i huvudsak på ett mellanstatligt plan där varje medlemsstat ytterst har vetorätt samt en möjlighet att stiga åt sidan i beslutsprocessen. Därmed existerar det inom detta område inte formellt någon potentiell konflikt mellan ett medlemskap och en utrikespolitisk hållning som syftar till neutralitet visavi krigförande stater. Det kan emellertid mycket väl tänkas att de informella

krav på lojalitet som kan genereras inom en sådan typ av samarbete, resulterar i konkreta situationer där de *politiska* kostnaderna för att avvika från ett av övriga medlemsstater förordat handlingsmönster blir höga. Hur stora dessa kostnader kan komma att vara är givetvis beroende av den aktuella frågans karaktär och den politiska dynamiken mellan Unionens medlemsstater vid varje givet tillfälle. Speciellt i en krigssituation mellan en eller flera medlemsstater och en utanförstående stat kan det emellertid antagas att de politiska kraven på en inre utrikespolitisk lojalitet inom Unionen kan komma att växa sig mycket starka. Detta förhållande förstärks av att flertalet av Unionens medlemsstater också är medlemmar av samma regionala militära allianssystem. Därav följer att ett deltagande i GUSP kan medföra politiska merkostnader för en enskild medlemsstat som söker upprätthålla en neutral position i en sådan situation.

Ytterst kan en medlemsstat som söker upprätthålla neutralitet se sig tvingad att söka utträda ur Unionen eller söka suspendera de förpliktelser som följer av medlemskapet. Ett sådant agerande påkallar förhandlingar med övriga medlemsstater och är förknippat med icke preciserbara politiska och ekonomiska kostnader. Storleken av dessa kostnader är beroende av den politiska dynamiken mellan Unionens medlemsstater vid varje givet tillfälle. Det skall vidare understrykas att medlemskap i EU innebär deltagande i en integrationsprocess av dynamisk karaktär och att dessa kostnader är relaterade till integrationsprocessens förlopp. Ju mer långtgående integrationen inom Unionen kommit att bli, desto större är sannolikt kostnaderna för en enskild medlemsstat att lämna Unionen. Sammanfattningsvis kan detta förhållande uttryckas såsom att *EU-medlemskap riskerar att medföra successivt ökande politiska och ekonomiska merkostnader för att leva upp till neutralitetsrättens krav i händelse av krig.*

Ur ett formellt rättsligt perspektiv står vare sig observatörskapet i VEU eller anslutning till PFF i strid med upprätthållande av permanent neutralitet. Syftet med dessa strukturer är att främja säkerhetspolitisk stabilitet inom kretsen av deltagande stater och ej att etablera en gemensam extern politisk/militär identitet. Ett aktivt deltagande i dessa former av mellanstatligt samarbete står därmed också i överensstämmelse med en aktiv fredstida neutralitetspolitik av traditionellt snitt. Även deltagande i den av NATO ledda, men av de berörda parterna accepterade och av FN sanktionerade, IFOR/SFOR-styrkan faller väl in i den neutralitetspolitiska tradition, som under efterkrigstiden utvecklats i Sverige och Österrike. Det skall emellertid påpekas att även om vare sig observatörskap i VEU eller ett deltagande i PFF innefattar någon form av militär alliansförpliktelse, innebär dessa samarbetsformer en intensifierad militär samverkan med regionala försvarsallianser. Detta främst i syfte att förbereda verkställighet av fredsbevarande/freds genomförande operationer om vilka beslut fattats av FN eller OSSE. Den faktiska militära integration som följer av ett sådant samarbete kan emellertid riskera att få negativa effekter

rörande neutralitetsmålets trovärdighet: Ur en utanförstående stats perspektiv, riskerar denna att ifrågasättas då den faktiska militära integrationen med en regional alliansstruktur kan leda till en osäkerhet rörande existensen av informella bindningar. För en deltagande stat som avser att möjliggöra krigstida neutralitet är det således av stor vikt att det upprätthålls en *tydlig gräns* mellan å ena sidan de frågor som rör fredsbevarande/fredsgenomförande militära uppgifter och å andra sidan kärnstaternas förpliktelser rörande kollektivt militärt försvar.

Den förändrade inställningen ifråga om relationerna till EU och NATO/VEU som efter 1989 utvecklats i Sverige och Österrike, samt i viss mån Schweiz, kan förklaras genom ländernas vilja att aktivt medverka i framväxten av en vidare europeisk fredsordning – att utnyttja det möjligheternas fönster som öppnades i och med det sovjetiska stormaktsblockets sammanbrott. Till detta skall även läggas det ekonomiska/politiska intresset av att inträda som medlem i EU. Den bakomliggande tanken i en sådan förklaring är att då stormaktsspänningarna lättade ökade det utrikespolitiska manöverutrymmet för mindre stater vilket aktivt utnyttjats. Modet ökade då faran minskade. En alternativ förklaring kan vara att i avsaknad av en reell maktbalanssituation, och då det endast existerar ett dominant stormaktsblock, är mindre stater mer eller mindre nödgade att närma sig detta. Alternativet skulle vara en föga tilltalande isolationism. På motsvarande sätt som upprätthållandet av en strikt krigstida neutralitet förutsätter en relativ balans mellan de krigförande, utgör förekomsten av en maktbalanssituation mellan potentiella fiender en förutsättning för en meningsfull fredstida neutralitetspolitik. Det finns sannolikt ett förklaringsvärde i båda dessa tankelinjer.

Samtidigt skall det understrykas att varken Schweiz, Sverige eller Österrike kommit att överge målet om neutralitet i krigstid och även efter 1989 har dessa stater kommit att driva utrikespolitiska linjer som till stora delar har en prägel av traditionell aktiv neutralitetspolitik, men relaterade till ett nytt dynamiskt och otydligt säkerhetspolitiskt landskap. Denna politik innefattar ett aktivt deltagande i stabilitetsfrämjande åtgärder, framför allt inom ramen för FN, samt en vilja att söka verka för att undvika nya blockbildningar i Europa. Detta återspeglas främst i ett fortsatt vidmakthållande av den militära alliansfriheten samt agerande till förmån för att geografiskt vidare samarbetsformer som PFF och OSSE förstärks i kombination med ställningstaganden om att en utvidgning av NATO:s medlemskrets ej får tillåtas bidra till nya blockbildningstendenser.

Det kan vidare noteras att som medlemmar i EU har såväl Sverige som Österrike på avgörande punkter kommit att agera på ett sätt som kan sägas stå i samklang med en traditionell neutralitetspolitisk hållning. De förespråkar båda en skyndsam geografisk utvidgning av Unionens medlemskrets och tar avstånd från tillkomsten av en gemensam militär unionsidentitet riktad mot yttre fiender. Mot bakgrund av den säkerhetspolitiska osäkerhet som råder idag

kan dessa positioner karaktäriseras som ett "väntläge" i avvaktan på att formerna för en mer stabil europeisk säkerhetspolitisk struktur skall klarna.

I *förhoppning* om att den mångfacetterade europeiska integrations- och samarbetsprocessen inom ramen för OSSE/NATO/PFF/EU/VEU skall utvecklas mot en effektiv regional fredsordning, där frågan om neutralitet ej kan komma att aktualiseras, har dessa stater anpassat sina respektive utrikespolitiska doktriner. Detta dock utan att helt överge viljan och förmågan att kunna inta en neutral position i händelse av krig. En sådan fredsordning skulle idealt grundas på varje stats stabila förväntningar om varje annan stats fredliga avsikter, eventuellt i kombination med ett allmänt accepterat regionalt system för kollektiv säkerhet i överensstämmelse med FN-stadgans kapitel VIII.

Förverkligandet av en sådan ordning ställer emellertid stora krav på den framtida politiska utvecklingen. Utvecklingen av ett ömsesidigt säkerhetspolitiskt förtroende är en politisk/psykologisk process som måste ske stegvis. Den kan främjas, och sannolikt påskyndas, genom utvecklingen av formella samarbetsstrukturer. För uppkomsten av en sådan säkerhetsgemenskap krävs intern politisk stabilitet i de aktuella staterna. Vidare förutsätts en öppen kommunikation mellan de deltagande staterna och en delad grundläggande identitet. Utöver detta bör de nationella politiska systemen vara demokratiska till sin karaktär. Detta anses i sig vara säkerhetspolitiskt stabiliserande enligt den allmänt vedertagna tesen att fungerande stabila demokratier sällan eller aldrig går i krig mot varandra. Denna vedertagna sanning har emellertid modifierats under senare år. I nyare statsvetenskapliga analyser hävdas att stater som genomgår en demokratiseringsprocess *under övergångsfasen*, innan det demokratiska systemet har satt sig, sannolikt är mer våldsbenägna. Det skulle således kunna tänkas föreligga ett samband mellan *demokratisering* och ökade internationella spänningar. Existerar ett sådant samband utgör detta en form av moment 22 för en framtida utveckling mot en demokratiskt förankrad säkerhetspolitisk stabilitet i Europa som måste övervinnas.

De etablerade samarbetsstrukturer som idag främst är anpassade för att främja utvecklingen av en alleuropeisk säkerhetsgemenskap är OSSE och PFF. EU:s bidrag till en sådan utveckling kan främst bestå i en fortsatt utvidgningsprocess i kombination med en utveckling av de än så länge rudimentära formaliserade samarbetsrelationerna med de stater som befinner sig öster om kretsen av de europaavtalsanslutna kandidatländerna. Ytterligare en förutsättning för denna önskade utveckling är att de regionala alliansstrukturerna NATO och VEU successivt kan nedtona och utfasa de militära alliansförpliktelsebetydelse. I ett övergångsskede kan framför allt NATO/PFF operativt bidra till en effektiv verkställighet av fredsbevarande/fredsutförande operationer vilka auktoriserats genom beslut i FN:s säkerhetsråd. Behovet av sådana insatser skall dock förhoppningsvis minska över tiden, i takt med att en stabil säkerhetsgemenskap etableras.

En regional europeisk ordning för kollektiv säkerhet skulle vidare kunna

utgöra en yttersta garanti för den säkerhetspolitiska stabiliteten inom Europa. Ett embryo till en sådan finns idag i OSSE. Att etablera en allmänt accepterad beslutsstruktur för sanktioner gentemot en medlemsstat som förbrutit sig mot en sådan ordnings grundläggande principer är dock sannolikt förknippat med ytterligt stora politiska svårigheter.

Om den ovan skisserade utvecklingen förverkligas, försvagas motiven att hålla kvar vid möjligheten till neutralitet som ett mål för den nationella säkerhetspolitiken. *Om* däremot ett nytt inomeuropeiskt maktbalanstänkande skulle komma att utvecklas, är det dock sannolikt att neutraliteten åter får förstärkt aktualitet.

Den allmänna säkerhetspolitiska osäkerhet som råder i Europa idag återspeglas således i Schweiz, Sveriges och Österrikes neutralitetsrelaterade utrikespolitiska doktriner. En historisk parallell kan härvid dras till mellankrigstiden, då Europas traditionellt neutrala småstater inträdde i Nationernas förbund, NF, varigenom deras rättsliga utrymme att inta en neutral position medvetet begränsades. Detta inträde skedde under förhoppningen om att maktbalanstänkandet skulle övervinnas inom ramen för ett internationellt samarbete. Då denna målsättning ej infriades och maktbalanstanken åter blev dominant återgick emellertid den "ex-neutrala" gruppen 1936 till en traditionell neutralitetspolitik.

Sveriges och Österrikes medlemskap i EU kan i vissa avseenden sägas innebära en liknande situation. Det existerar emellertid uppenbara skillnader mellan NF, vars aldrig förverkligade ambition var att etablera och upprätthålla ett globalt kollektivt säkerhetssystem, och EU vars syfte är att organisera en fortlöpande integration inom en bestämd region. Att i ett längre tidsperspektiv förena deltagande i en sådan regional integrationsprocess, vars målsättning är att etablera en gemensam extern säkerhetspolitisk identitet, med en nationell politik syftande till krigstida neutralitet är knappast möjligt. Vid en viss icke klart bestämbar punkt i integrationsprocessen, senast då tanken om medlemsstaternas nationella säkerhet står inför att fullt ut ersättas av tanken om Unionens *gemensamma regionala* säkerhet, måste ett vägval ske: Antingen måste det nationella neutralitetsmålet avskrivras till förmån för integrationen eller tvärtom. Om det senare väljs skulle detta konkret innebära ett utträde ur EU, vilket på en sådan hög integrationsnivå torde medföra stora politiska och ekonomiska kostnader. Det skall vidare understrykas att i ett längre tidsperspektiv kommer en sådan valsituation sannolikt att uppkomma *oavsett om en fungerande alleuropeisk fredsordning etablerats eller ej.*

En pragmatisk lösning av denna problematik skulle emellertid kunna komma till stånd genom en ökad flexibilitet – variabel geometri – i integrationsprocessens framtida utveckling. Amsterdamfördraget innebär att ett sådant flexibilitetstänkande vunnit ett ökat insteg i Unionens struktur. I vilken mån detta kan komma att utgöra ett instrument för en medlemsstat att undvika förpliktelser som potentiellt kan stå i konflikt med neutralitetsrätten är

emellertid osäkert.

Enligt min mening finns det, mot bakgrund av det diffusa säkerhetspolitiska landskap som är för handen, en roll att spela för de militärt alliansfria, "post-neutrala" staterna i det sena 1990-talets Europa: Genom att hävda sin militära alliansfrihet och söka stärka de strukturer som strävar efter att etablera ett säkerhetspolitiskt förtroende med en alleuropeisk omfattning, kan de bidra till att motverka uppkomsten av en ny inomeuropeisk blockbildning. Som medlemsstater i EU kan Sverige och Österrike vidare verka för att den europeiska integrationsprocessen ej sluter sig inåt och etablerar exkluderande gränser gentemot omvärlden. Den utrikespolitiska målsättningen, att kunna upprätthålla folkrättsligt grundad neutralitet i händelse av krig, utgör i detta sammanhang en faktor som kan bidra till att legitimera ett sådant agerande.

Deltagandet i integrationsprocessen, framförallt medlemskapet i EU, innebär emellertid en risk för att neutralitetsmålets trovärdighet kan ifrågasättas såväl rättsligt som politiskt av utanförstående stater. Denna trovärdighetsproblematik förstärks på det moraliska planet av den gemensamma (väst)europiska värdebas som accentuerats efter det kalla krigets slut. Det folkrättsliga neutralitetsbegreppet innefattar i och för sig inte några krav på ideologisk neutralitet, och Schweiz, Sverige och Österrike kom formellt att ansluta sig till denna västliga värdegemenskap redan under 1950-talet. Det kan dock ifrågasättas, och har ifrågasatts, om det är möjligt att förena ideologisk partiskhet med militär opartiskhet. På samma sätt som den gemensamma kristna tron i ett tidigare historiskt skede uteslöt möjligheten för en kristen stat att vara neutral i kampen mot de otrogna, kan det *ur* ett *moraliskt* perspektiv framföras argument för att en (väst)europisk stats neutralitet ej är möjlig vid en konflikt mellan en annan (väst)europisk stat och en stat som ej anammat den västeuropeiska värdegrunden.

Låt oss så slutligen lyfta blicken från Europakartan och se på vår glob i dess helhet. För mänskligheten i stort står kanske det enda relevanta valet mellan tanken om gemensam *global* säkerhet eller ett fortsatt mellanstatligt maktbalanstänkande och därmed även ett behov av opartiska – neutrala – aktörer för att främja en fredlig konfliktlösning. Det regionala europeiska samarbetet *kan* komma att skapa en säkerhetspolitisk stabilitet i Europa grundad på ömsesidigt förtroende. Ur ett inomeuropeiskt perspektiv skulle därmed frågan om enskilda staters neutralitet bli ointressant. Integrationsprocessen inom EU kan vidare komma att begränsa eller utesluta att enskilda medlemsstater intar en neutral position. Regional integration och regionalt samarbete kan dock aldrig självständigt övervinna maktbalanstänkens, och därmed inte heller neutralitetsbegreppets, relevans på global nivå. Det kan bidra till en sådan utveckling men detta förutsätter att det regionala enhetssträvandet förbehållslöst underordnas tanken om gemensam global säkerhet. Här ligger det grundläggande spänningsfält i vilket de "post-neutrala" västeuropeiska staterna, däribland Sverige, har att agera.

Tabell 1: Europeiska staters deltagande i vissa regionala samarbetsstrukturer.

	OSSE	NATO	PFF	Europa- rådet	EU	VEU	EFTA	OSS
Belgien	x	x	x	x	x	x		
Frankrike	x	x	x	x	x	x		
Grekland	x	x	x	x	x	x		
Italien	x	x	x	x	x	x		
Luxemburg	x	x	x	x	x	x		
Nederländerna	x	x	x	x	x	x		
Tyskland	x	x	x	x	x	x		
Spanien	x	x	x	x	x	x		
Portugal	x	x	x	x	x	x		
Storbritannien	x	x	x	x	y	x		
Danmark	x	x	x	x	y	Obs		
Finland	x		x	x	x	Obs		
Sverige	x		x	x	x	Obs		
Österrike	x		x	x	x	Obs		
Irland	x			x	x	Obs		
Norge	x	x	x	x	EES	Am	x	
Island	x	x	x	x	EES	Am	x	
Liechtenstein	x		x	x	EES		x	
Schweiz	x		x	x			x	
Turkiet	x	x	x	x	Ass	Am		
Bulgarien	x		x	x	Ea	Ap		
Polen	x		x	x	Ea	Ap		
Rumänien	x		x	x	Ea	Ap		
Slovakien	x		x	x	Ea	Ap		
Tjeckien	x		x	x	Ea	Ap		
Ungern	x		x	x	Ea	Ap		
Malta	x		x	x	Ass			
Cypern	x			x	Ass			
Slovenien	x		x	x	Ea	Ap		
Estland	x		x	x	Ea	Ap		
Lettland	x		x	x	Ea	Ap		
Litauen	x		x	x	Ea	Ap		
San Marino	x			x				
Andorra				x				
Vatikanstaten	x							
Monaco	x							
Albanien	x		x	x				
Makedonien	x		x	x				
Bosnien & Herz.	x							
Kroatien	x			x				
Jugoslavien	s							

Tabell 1: Europeiska staters deltagande i vissa regionala samarbetsstrukturer (forts.).

	OSSE	NATO	PFF	Europa- rådet	EU	VEU	EFTA	OSS
Moldava	x		x	x				x
Ryssland	x		x	x				x
Ukraina	x		x	x				x
Armenien	x		x					x
Azerbajdzjan	x		x					x
Georgien	x		x					x
Kazakhstan	x		x					x
Kirgistan	x		x					x
Tadzhikistan	x		x					x
Turkmenistan	x		x					x
Uzbekistan	x		x					x
Vitryssland	x		x					x

Förklaringar:

x-medlemskap; y-medlemmar i EU som reserverat sig mot inträde i EMU;
 Obs-observatörer i VEU; Ap-Associerade partners till VEU;
 Am-Associerade medlemmar i VEU; EES-stater anslutna till den inre marknaden
 genom EES-avtalet; Ass-individuella associationsavtal med EU; Ea-Europaavtal;
 s-suspenderat medlemskap i OSSE

Källor och litteratur

För en utförlig rättslig och kontextuell analys av förhållandet mellan Schweiz, Sveriges och Österrikes neutralitetsrelaterade utrikespolitiska hållning och den västeuropeiska integrationsprocessen, se Per Cramér, *Neutralitet och europeisk integration*, (Stockholm: Norstedts Juridik, 1998). Angående riskerna för uppkomsten av ett integrerat Västeuropa som sluter sig inåt och definierar sin egenidentitet i motsatsförhållandet till verkliga eller inbillade externa fiender, se David Mitran, "Territorial, Ideological or Functional Integration" i *The Functional Theory of Politics* (London: Martin Robertson & Co, 1976). Viljo Harle, "Det europeiska kulturarvet, euronationalismen och 'fienden'", i Per Ahlin & Pål Wrangé, *Den eviga freden?* (Stockholm: Juristförlaget, 1992), Johan Galtung, *Europe in the Making* (New York: Crane Russak, 1989). För en introduktion till Samuel P. Huntingtons tankevärld, se "The West Unique, Not Universal", *Foreign Affairs* november/december 1996, 28–46.

Frågan om Rysslands relation till den västeuropeiska integrationsprocessen behandlas bland annat i Vladimir Barannovsky, "Security in Europe: Russia's

Per Cramér

Approach" i Gunilla Herolf, red, *Europe – Creating Security through International Organizations* (Stockholm: Utrikespolitiska Institutet, 1996), Michael Rühle & Nick Williams, "Partnership for Peace after NATO Enlargement", *European Security* 1996, 521–528; Eric Mlyn, "The OSCE, the United States and European Security", *European Security* 1996, 426–447, samt Margot Light, "Security Implications of Russia's Foreign Policy for Europe", *European Foreign Affairs Review*, spring 1998, 53–66.

Angående det antagna sambandet mellan nationell demokrati och fredligt agerande, se Bruce Russett, *Controlling the Sword – The Democratic Governance of National Security* (Cambridge Mass: Harvard University Press, 1990) samt Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace – Principles for a Post-Cold War World* (Princeton: Princeton University Press, 1993). Sambandet mellan demokratisering och ökade internationella spänningar behandlas i Edward D. Mansfield & Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War", *International Security*, sommar 1995, 5–38. Teorin om utvecklingen av en pluralistisk säkerhetsgemenskap presenteras i Karl W. Deutsch, *Political Community in the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton University Press, 1957). Se även Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1968).

Presentation av författare och redaktörer

THOMAS ANDERSSON är biträdande direktör för vetenskap, teknologi och industri i OECD. Hans ansvarsområde innefattar divisionen för statistik och ekonomisk analys, industridivisionen, transportdivisionen samt den del av OECD:s *jobs study* som behandlar sambanden mellan teknologi, produktivitet och sysselsättning. Tidigare var han Departementsråd i Näringsdepartementet, där han förestod det strukturpolitiska sekretariatet. Thomas Andersson är docent i nationalekonomi, affilierad med Handelshögskolan i Stockholm där han avlade sin doktorsexamen 1989. Han har också bedrivit forskning vid Industriens utredningsinstitut (IUI), samt varit gästforskare vid Harvard University, Japanska centralbanken, Hitotsubashi University, Sao Paulos universitet och East-West Center. Han har författat ett flertal böcker och artiklar inom internationell ekonomi, industriell organisation samt miljöekonomi.

ULF BERNITZ är sedan 1993 professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet. Han var tidigare professor i civilrätt vid samma universitet. Ulf Bernitz leder den rättsvetenskapliga delen av Europaforskningens nätverk. 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.

ANN CHRISTENSEN är professor i civilrätt vid Juridiska institutionen i Lund. Hon är också sedan många år kolumnist i Dagens Nyheter. Hon forskar inom ramen för det s.k. Norma-programmet, ett forskningsprogram finansierat av Riksbanksfonden som handlar om den normativa utvecklingen inom den sociala dimensionen i Europa. Anna Christensens aktuella forskning rör först och främst om den europeiska socialförsäkringen.

Presentation av författare och redaktörer

PER CRAMÉR är docent i internationell rätt vid Juridiska institutionen, Handelshögskolan, Göteborgs universitet. Han är vidare bland annat verksam som medlem i ledningsgruppen för Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet. Han har tidigare presenterat sin forskning i ett antal artiklar samt i böckerna *Neutralitet och europeisk integration* (Norstedts juridik, 1998), *EU och Europatanken* (Norstedts juridik, 1994) och *Neutralitetsbegreppet* (Norstedts juridik, 1989).

OLE ELGSTRÖM, universitetslektor och docent vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, deltar för närvarande i projektet "EU: förhandlingar i nätverk" samt i forskningsprogrammet "Sverige och den stabila freden", ett samarbetsprojekt mellan de historiska och statsvetenskapliga institutionerna i Lund. I det senare projektet arbetar han med en bok om svensk utrikespolitik under 1800-talet. Elgström har i sin tidigare forskning fokuserat på svensk utrikespolitik, särskilt biståndspolitik, och på förhandlingsteori. I boken *Foreign Aid Negotiations* (Avebury, 1992) analyseras biståndsförhandlingar mellan Sverige och Tanzania.

GULLAN GIDLUND är docent i statsvetenskap vid Umeå universitet. Hon har sedan doktorsavhandlingen 1983 om partifinansiering och organisationsutveckling haft en tydlig inriktning mot partiforskning. Under det senaste decenniet har hennes forskningsintresse vidgats till att även omfatta partiernas europeiska samarbete och allmänt problemställningar rörande europeisk demokrati. Hon har bl.a. skrivit *Partiernas Europa* (1992) och *Europapolitikens kunskapsgrund* (1996), medverkat i samförfattade volymer och antologier som t.ex. *Den nya politiska konserten. Identitet, suveränitet och demokrati i den europeiska integrationen* (1993), "Den demokratiska legitimiteten – de folkvalda parlamentens roll i EU" (SOU 1996:42), *Territoriets gränser* (1997). Hon har även medverkat i olika offentliga utredningar, exempelvis som vetenskaplig sekreterare i den parlamentariska EU 96-kommittén, och är ledamot av Utrikespolitiska institutets programstyrelse.

SVERKER GUSTAVSSON är docent i statskunskap vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Han är ordförande i de statsvetenskapliga institutionernas nätverk för Europaforskning och redaktionen för Europaperspektiv. Hans egen tidigare forskning har gällt forskningspolitikens och välfärdspolitikens organisation. Inom det här aktuella området har han bl.a. skrivit "EG:s demokratiska legitimitet" i SOU 1994:12, "Preserve or Abolish the Democratic Deficit?" i *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, E. Smith, ed. (London: Kluwer, 1996), "Double Asymmetry as Normative

Presentation av författare och redaktörer

Challenge" i *Democracy and the European Union*, A. Føllesdal & P. Koslowski, eds. (Berlin: Springer Verlag, 1997), "Sökandet efter en tredje möjlighet" i *EU i dag* (SNS förlag 1998) samt "Defending the Democratic Deficit" i *Political Theory and the European Union*, M. Nentwich & A. Weale, eds. (Routledge, 1999).

CHRISTER JÖNSSON är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet och fungerar som samordnare för projektet "EU: förhandlingar i nätverk". Han har bl.a. skrivit *International Aviation and the Politics of Regime Change* (Pinter, 1987) och *Communication in International Bargaining* (Pinter, 1990) och är medförfattare till *International Cooperation in Response to AIDS* (Pinter, 1995). Han har även publicerat artiklar om förhandlingar, diplomati och internationellt samarbete bl.a. i *International Organization*, *International Studies Quarterly*, *Millennium*, *International Social Science Journal*, *Press/Politics* och i olika redigerade bokvolymmer.

EUGENIA KAZAMAKI OTTERSTEN, docent, är verksam som forskare vid Industriens utredningsinstitut (IUI). Hennes verksamhetsområde rör arbetsmarknadsfrågor, rekryteringsfrågor och institutionella betingelser. Hon är bland annat engagerad i ett EU-projekt (TSER) som studerar arbetsmarknads-situationen för de lågutbildade i Europa, "Education and Training: New Job Skill Needs and the Low-Skilled". Hon är också en av de fyra ekonomerna i Industrins ekonomiska råd. Tillsammans med Gunnar Eliasson har hon beskrivit de förändringar som har skett på den svenska arbetsmarknaden under de senaste decennierna och de krav som dessa förändringar ställer på arbetsmarknad och utbildning i *Om förlängd skolgång* (Almqvist och Wiksell International, 1994).

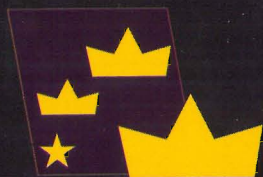
CECILIA MALMSTRÖM, fil.dr, är verksam som forskare och lärare på Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, där hon undervisar i europeisk och komparativ politik. Hon disputerade i april 1998 på avhandlingen *Regionen, makten och härligheten. Regionala partier i Västeuropa*, och har främst ägnat sig åt forskning om politisk regionalism. Cecilia Malmström driver också tillsammans med en kollega forskningsprojektet "Ingen Mans Land" som handlar om svensk immigrationspolitik under 30 år. Ett annat aktuellt forskningsprojekt handlar om övervakningsverige och den västeuropeiska terrorismen under 70-talet.

Presentation av författare och redaktörer

LARS OXELHEIM är professor i internationellt företagande vid Institutet för ekonomisk forskning vid Lunds universitet. Han är ordförande i de ekonomiska institutionernas nätverk för Europaforskning. Förutom en rad vetenskapliga artiklar på integrationsområdet har han under 1990-talet publicerat sin forskning på detta område i bokform på internationella förlag: *International Financial Integration* (Berlin och New York: Springer Verlag, 1990), *The Global Race for Foreign Direct Investment* (redaktör och medförfattare, Berlin och New York: Springer Verlag, 1993), *Financial Markets in Transition – Globalization, Investment and Economic Growth* (London: Routledge, 1996 och New York: International Thomson Press, 1997), *Managing in the Turbulent World Economy – Corporate Performance and Risk Exposure* (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.).

LARS PEHRSON är professor i civilrätt vid Stockholms universitet där han forskar och undervisar i bolagsrätt, immaterialrätt, konkurrensrätt och EG-rätt. Inför EG-anpassningen av bolagsrätten i Sverige, Finland och Norge gjorde han en kartläggning av dessa länders aktiebolagslagstiftningars förenlighet med EG-rätten. En del av denna kartläggning finns publicerad i uppsatsen "Bolagsrätten inom EG och EES" som ingår i skriften *EES-avtalet i svensk rätt*, Juridiska fakultetens skriftserie nr 39, Stockholm 1993. På EG-rättens område har Pehrson också publicerat boken *EG och immaterialrätten*, Juridiska fakultetens skriftserie nr 5, 1985 samt ett flertal uppsatser.

CLAS WIHLBORG är Felix Neubergh-professor i bank- och finansvetenskap vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Han har även varit verksam vid New York University, University of Southern California och University of Pennsylvania. Han har publicerat böcker och artiklar inom makroekonomi, internationell finans, "corporate finance" och angående bankverksamhet. Nyligen publicerade böcker är *Managing in the Turbulent World of Economy* (Chicester: John Wiley and Sons, 1997, med Lars Oxelheim), *Exchange Rate Policies for Emerging Market Economies* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1998 med Richard J. Sweeney och Thomas D. Willett) och *Monetary Arrangements for Emerging Market Economies* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1997 med Richard Burdekin, Richard J. Sweeney och Thomas D. Willett). Han är medlem i European Shadow Financial Regulatory Committee.



Här diskuteras hur "samverkan", "samarbete" och "samgående" – tre betydelser av den europeiska integrationen – förhåller sig till varandra på olika sakområden. De ekonomiska artiklarna handlar om hur den genomförda valutaunionen ändrar förutsättningarna på marknaderna och i den ekonomiska politiken. Thomas Andersson skriver om hur möjligheterna att samverka och samordna näringspolitiken påverkas av valutaunionen. Eugenia Kazamaki Ottersten ställer motsvarande fråga om arbetsrätten och lönebildningen. Claes Wihlborg, slutligen, söker klargöra hur bankverksamheten påverkas av om ett land befinner sig utanför eller innanför den monetära unionen.

De juridiska artiklarna belyser på motsvarande sätt hur det etableras rättslägen inom praktiskt viktiga områden, trots att det principiella förhållandet mellan union och medlemsländer är blandat och oklart. Anna Christensen beskriver hur principen lika lön för lika arbete bestäms genom en kombination av samverkan, samarbete och samgående. Per Cramér analyserar utifrån samma grundtanke vad som bestämmer innebörden av säkerhetspolitisk neutralitet. Lars Pehrson fullföljer perspektivet genom att klargöra vad som varierar och vad som är gemensamt i ländernas bolagsrätt.

Statsvetarna Ole Elgström och Christer Jönsson klargör innebörden av unionen som förhandlingsmaskineri. På grund av de skilda betoningarna på samverkan, samarbete och samgående är unionen minst av allt något system inriktat på samlat ansvar för en styrande majoritet. Gullan Gidlund redovisar hur partierna praktiskt verkar för en växande samsyn över gränserna. Cecilia Malmström diskuterar i sin artikel motsatt tendens. Europeiseringen verkar inte bara i riktning mot bredare perspektiv. Samtidigt främjar den uppkomsten av regionalt bestämda partier.

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 91-648-0164-0

NERENIUS & SANTERUS FÖRLAG