

SOU 1994:12



Suveränitet och demokrati

BETÄNKANDE AV
EG-KONSEKVENsutREDNINGARNA:
SUBSIDIARITET

Ref K15 000 500



Statens offentliga utredningar

1994:12

Utrikesdepartementet

Suveränitet och demokrati

Betänkande av EG-konsekvensutredningarna:
Subsidiaritet
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Till statsrådet Ulf Dinkelspiel

Genom beslut den 4 februari 1993 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om utrikes handel att tillkalla en kommitté med uppdrag att närmare belysa dels de praktiska konsekvenserna för Sverige i fråga om överlåtelse av beslutsbefogenheter, dels tillämpningen av subsidiaritetsprincipen vid ett medlemskap i EU samt konsekvenserna i dessa hänseenden av att stå utanför ett sådant samarbete. Med stöd av detta bemyndigande utsågs den 12 mars 1993 professor Olof Ruin till ordförande. Till övriga ledamöter utsågs justitierådet Hans Danelius, rättschefen Pernilla Lindh, regeringsrådet Elisabeth Palm, professorn Lennart Pålsson och professorn Bo Stråth. Vidare utsågs den 13 april 1993 tf professorn Janerik Gidlund till ledamot och sekreterare.

Som experter i utredningen förordnades den 3 maj 1993 departementsrådet Ingrid Larén Marklund, hovrättsassessorn Mats Melin, ambassadrådet Ninna Rösiö och departementsrådet Göran Schäder.

Till biträdande sekreterare förordnades den 13 april 1993 hovrättsassessorn Bengt Sjöberg.

Kommittén har antagit namnet EG-konsekvensutredningarna: subsidiaritet.

Kommitténs praktiska arbete har i stor utsträckning bestått i att gå igenom de officiella dokumenten om EG/EU och EES samt studera vad som i olika vetenskapliga och politiska sammanhang har skrivits inom det aktuella ämnesområdet. Utredningen har vidare beställt expertuppsatser av sakkunnige Lars F. Eklund, fil kand Johan Eriksson, professor Kjell Goldmann, docent Sverker Gustavsson och docent Magnus Jerneck som särskilt kunskapsunderlag för sitt arbete.

Den 12 oktober 1993 arrangerade kommittén en offentlig hearing om Sveriges situation utifrån de aspekter som kommittén har att beakta av att stå utanför EG/EU. Vid hearingen medverkade Mattias Ganslandt, Lotta Gröning, Sten Johansson, Karl-Erik Lagerlöf, Hans Lindqvist, Lennart Olsson, Marit Paulsen, Olof Ruin, Björn von Sydow, Sven Tägil och Uffe Östergaard. Hearingen leddes av kommitténs ordförande Olof Ruin och ledamoten Bo Stråth.

Expertuppsatserna och inläggen vid hearingen redovisas i särskild bilaga till detta betänkande.

Den 13-15 oktober 1993 besökte ordföranden och de båda sekreterarna Bryssel och hade överläggningar med bl.a. företrädare för svenska EG-delegationen, danska EG-delegationen, COREPER samt EG-kommissionen.

Kommittén har vid två tillfällen (den 26 maj 1993 respektive den 28 oktober 1993) redovisat sitt arbete inför Parlamentariska referensgruppen till konsekvensutredningarna. Vidare har kommittén samrått med Regionberedningen och de fem övriga konsekvensutredningarna i fråga om inbördes avgränsningar av utredningsarbetet och utformning av viss betänkandetext av gemensamt intresse.

Kommittén får härmed överlämna sitt betänkande *Suveränitet och demokrati*. Därmed anser sig kommittén ha slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i januari 1994

Olof Ruin

Hans Danelius

Janerik Gidlund

Pernilla Lindh

Elisabeth Palm

Lennart Pålsson

Bo Stråth

/Janerik Gidlund

Bengt Sjöberg

Innehåll

Förkortningar	7
Sammanfattning	9
1 Inledning	23
1.1 En dag i svenskarnas liv	24
1.2 Den svenska nationalstaten	28
1.3 Konsekvenserna av olika former för svenskt deltagande i den europeiska integrationen	31
Noter	34
2 EU:s struktur och funktionssätt	37
2.1 Nationell självständighet och europeiskt inflytande	37
2.2 EU:s uppbyggnad och beslutsprocesser	47
2.3 Kompetensfördelningen mellan EU och dess medlemsstater	68
2.4 EU:s demokratiska legitimitet	90
Noter	106
3 Subsidiaritetsprincipen	115
3.1 Uppkomst och innebörd	115
3.2 Tillämpning inom miljöpolitiken	127
3.3 Allmän funktion och tillämpning	135
Noter	141

4	Sverige och EU	147
4.1	Sveriges representation och politiska inflytande i EU	148
4.2	Europapolitikens demokratiska förankring i Sverige	160
4.3	Genomförande av EG-beslut i Sverige	182
4.4	Praktikfall vid ett svenskt medlemskap i EU	192
	Noter	203
5	Sveriges alternativ till EU	209
5.1	De viktigaste alternativen	209
5.2	Demokratiska konsekvenser	223
	Noter	229
6	Suveräniteten och demokratin vid olika former för svenskt deltagande i den europeiska integrationen	231
6.1	Suveräniteten	232
6.2	Demokratin: situationen i Sverige	234
6.3	Demokratin: situationen inom EU	238
6.4	Sammanfattande slutsatser	239
	Direktiv	241

Tabell- och figurförteckning

Tabell 2.1	EU:s beslutsregler i rådet respektive parlamentet.....	55
Tabell 2.2	Medlemsstaternas representation i rådet.....	62
Tabell 2.3	Medlemsstaternas representation i parlamentet.....	63
Tabell 2.4	Medlemsstaternas representation i Ekonomiska och sociala kommittén.....	64
Tabell 2.5	EU-tjänstemännens rekrytering.....	65
Tabell 4.1	Rekrytering av danska tjänstemän till EU-institutioner.....	153
Figur 2.1	Nationens självbestämmande och politiskt inflytande.....	44
Figur 2.2	Beslutsprocessen i EU enligt samarbetsproceduren.....	56
Figur 2.3	Beslutsprocessen i EU enligt medbeslutande-proceduren.....	57

Förkortningar

I betänkandet används EG (Europeiska gemenskaperna) vid syftning på förhållandena före den 1 november 1993, då EU (Europeiska unionen) inrättades. Vid syftning på såväl det aktuella eller framtida EU som det tidigare EG används beteckningen EG/EU. I övrigt används beteckningarna enligt följande:*

Europeiska unionen (EU):	Beteckning för helheten medlemskap i EU medborgare i EU pelare 2 (utrikes- och säkerhetspolitik) pelare 3 (asyl- och invandringsfrågor, polisiärt samarbete, gränskontroll- frågor m.m)
--------------------------	---

Europeiska gemenskaperna (EG): pelare 1 (ekonomiskt samarbete)

Europaparlamentet
Europeiska unionens råd (EU-rådet)
EG-kommissionen
EG-domstolen
EG:s första instansrätt
EG-rättsakter (EG-förordningar, EG-beslut, EG-direktiv)
Sveriges delegation vid de europeiska gemenskaperna (EG)

* * *

* Rekommendation av statsrådsberedningen den 4 januari 1994.

AD	Arbetsdomstolen
Benelux	Belgien, Nederländerna och Luxemburg
BNP	Bruttonationalprodukten
COPA	Kommittén för jordbrukets näringslivsorganisation
COREPER	De ständiga representanternas kommitté
DG	Generaldirektorat inom kommissionen
DDR	Östtyskland
ECB	Europeiska centralbanken
ECOFIN	Rådet i sammansättningen med ekonomi- och finansministrarna
Ecu	Europeiska valutaenheten
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFS	Europeiska fackliga samorganisationen
EFTA	Europeiska frihandelssammanslutningen
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
EMI	Europeiska monetära institutet
EMU	Europeiska monetära unionen
ESK	Europeiska säkerhetskonferensen
ESP	Europeiska socialdemokraternas parti
FN	Förenta nationerna
GATT	Allmänna tull- och handelsavtalet
KF	Kooperativa förbundet
IMF	Internationella valutafonden
LO	Landsorganisationen
LRF	Lantbrukarnas riksförbund
MBL	Medbestämmandelagen
SACO	Sveriges akademikers centralorganisation
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SFS	Svensk författningssamling
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
TF	Tryckfrihetsförordningen
UD/H	Utrikesdepartementets handelsavdelning
UNICE	Europeisk samarbetsorganisation för nationella arbetsgivarföreningar och industriförbund

Sammanfattning

Utredningen har haft att studera konsekvenserna för vår nationella självständighet och demokrati av ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen (EU) liksom av andra former av svenskt samarbete med EU. Särskild uppmärksamhet har ägnats den överlåtelse av vissa beslutsbefogenheter som ett EU-medlemskap förutsätter och den s.k. subsidiaritetsprincip som EU nu starkt framhåller. Andra utredningar har samtidigt studerat konsekvenserna för säkerheten, miljön, samhällsekonomin, välfärden och jämställdheten samt kommuner och landsting.

Villkoren förändras

Det europeiska samarbetet växte i första hand fram som ett försvar för demokratin och freden efter andra världskriget. EG blev en samlande demokratisk front mot nazism, fascism och kommunism. Efter Berlinmurens fall 1989 blev EG/EU den viktigaste stabiliserande kraften i Europa. I den nya politiska situation, som då uppstod, blev det möjligt för Sverige att söka medlemskap i EU.

De främsta skälen för en ansökan om medlemskap har sin grund i Sveriges ökade internationella beroende. Detta beroende innebär ett allt tätare utbyte av människor, varor, tjänster, pengar, information och idéer över gränserna. Internationaliseringen är ingen nyhet. Täta kopplingar mellan länderna har funnits sedan de moderna staterna växte fram och världsekonomin började expandera. Internationaliseringen har dock ökat starkt under efterkrigstiden.

Det svenska samhället har vävts samman med de europeiska länderna på många sätt — särskilt samhällsekonomiskt. En betydande del av näringslivet konkurrerar på den internationella marknaden, främst den europeiska. Exportnäringen har blivit grunden för vårt välstånd. Sveriges ekonomi har nu blivit en av de mest internationaliserade i världen.

Med det ökande ömsesidiga beroendet i Europa följer också att många stora samhällsproblem blivit gemensamma för länderna. Detta har ställt

ökande krav på gemensam problemlösning. Så kräver t.ex. miljöförstöringen och arbetslösheten gemensamma lösningar.

Det politiska problemet

Eftersom samhället blivit mer internationellt beroende och de stora problemen blivit gemensamma för Europas länder, har också det politiska beslutsfattandet internationaliserats. Staterna klarar inte längre av att på egen hand effektivt lösa problemen. Dessutom måste de samarbeta för att kunna ta till vara den avancerade teknikens nya möjligheter — datateknik, telekommunikationer, transporter etc. EU har blivit den mest långtgående formen för politiskt samarbete mellan stater i Europa.

Beslut, som påverkar Sverige, kommer allt mer att fattas utanför våra gränser. Detta gäller vare sig vi blir medlemmar i EU eller inte. Våra möjligheter att på egen hand lösa viktiga problem minskar. Internationaliseringen är med andra ord nära kopplad till Sveriges suveränitet.

Suveräniteten har två sidor. Den ena gäller vilken formell frihet en stat har att fatta olika beslut. Den andra sidan däremot handlar om en stats reella rörelse- och handlingsfrihet. Suveräniteten har alltså en formell och en faktisk sida.

En levande demokrati bygger på att det verkligen finns en faktisk suveränitet — att det man kommit överens om i demokratisk ordning också kan genomföras. Politisk demokrati utan makt och möjlighet att genomföra beslut undergräver tilltron till demokratin. Inför ett svenskt medlemskap i EU måste diskuteras inte bara vad som händer med den formella suveräniteten utan också hur den faktiska suveräniteten påverkas.

En levande demokrati innebär också att medborgarna kan delta i beslutsprocessen och påverka hur besluten fattas. Samtidigt måste beslutsfattandet vara effektivt. Medborgarnas besvikelse över hur demokratin fungerar tycks emellertid öka i många länder. Det politiska systemet kan inte längre ge dem vad de önskar. Samtidigt tycker allt fler att de har allt mindre möjligheter att påverka de politiska besluten. Medborgarnas besvikelse hänger enligt utredningens mening bl.a. samman med nationalstaternas minskade faktiska suveränitet.

Paradoxalt nog kan man säga att statens handlingsmöjligheter ökar, då den ansluter sig till en internationell organisation. Och detta på två sätt:

För det första får varje medlemsnation inflytande över organisationens gemensamma beslut.

För det andra måste alla medlemmar i organisationen följa de gemensamma reglerna. På samma sätt som den formella handlingsfriheten minskar för den egna staten, minskar den också för de andra. Det finns därmed inte längre samma behov för ett enskilt land att t.ex. införa motåtgärder mot andra länders handlande såsom tullar, importkvoter och liknande.

Ett inslag av överstatlighet innebär emellertid också att ett land i en internationell organisation har att rätta sig också efter sådana beslut som det kan ogilla. I stället får landet inflytande genom att delta i och påverka de gemensamma besluten. Ett sådant gemensamt beslutsfattande blir ett aktivt försök att också lösa problem i det nationella sammanhanget. Eftersom medlemslandet lämnat över viktiga områden till de överstatliga organen, får det färre "egna" nationella frågor att hantera på egen hand. Det nationella beslutsfattandet påverkas naturligtvis av att landet inte längre formellt kan utöva suveränitet inom vissa områden. Denna suveränitet har ersatts av vad som kan kallas en gemensam suveränitet.

Utredningen har gjort en "suveränitetskalkyl" av de två formerna för statens makt — makten över sig själv och inflytandet över andra. Ett land kan genom deltagande i en internationell organisation byta ut en del av sin egen formella självständighet mot inflytande i organisationen. Detta behöver inte innebära att landet förlorar i total makt. Men priset kan vara ökat avstånd mellan medborgarna och beslutsfattarna. Här till kan komma en risk för onödigt stor byråkrati.

Detta innebär ett nytt sätt att se på makten. Staten måste övergå från att enbart bevaka den egna självständigheten till att lägga tyngdpunkten på landets sammanlagda politiska makt. Detta sätt att kalkylera makt eller suveränitet kan ge många kombinationer. Det går att lägga självständighet och inflytande på olika nivåer: kommunal, regional, nationell eller internationell i olika kombinationer. Den totala, sammanräknade, makten kan ändå bli lika stor eller t.o.m. större än tidigare. Vad som är den rätta kombinationen av självständighet och inflytande kan vara olika för skilda politikområden, beroende på hur de berörs av internationaliseringen.

Medlemsstaterna har alltså utvecklat Europeiska unionen för att lösa gemensamma politiska problem i Europa. Hur Sverige skall delta som medlem i detta samarbete måste i hög grad bygga på en uppfattning om hur de internationaliserade samhällsproblemen i Europa skall lösas i framtiden.

Utredningen har också haft att från demokratisynpunkt se på vilka alternativ det kan finnas till medlemskap i EU. Ett huvudalternativ i debatten har blivit att Sverige behåller avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, EES. Avtalet, som trädde i kraft 1 januari 1994, har ingåtts mellan EG och dess medlemsländer och EFTA-länderna Finland, Island, Liechtenstein, Norge, Sverige och Österrike. Ett annat alternativ är en återgång till ett frihandelsavtal mellan Sverige och EG. Ett utvecklat nordiskt samarbete har också föreslagits. För denna jämförelse är en kortfattad beskrivning av EU och alternativa strukturer nödvändig.

Europeiska Unionen

EG/EU har byggts upp genom tre grundläggande fördrag: Parisfördraget om Europeiska Kol- och Stålgemenskapen 1951, Romfördraget om Europeiska Ekonomiska Gemenskapen 1957 och Euratomfördraget om fredligt utnyttjande av atomenergin samma år. Till dessa fördrag har sedan lagts Europeiska Enhetsakten 1986 och Maastrichtfördraget 1992.

EU:s medlemsstater har inrättat mellanstatliga och överstatliga organ med breda befogenheter inom viktiga områden. Det innebär stora förändringar i medlemsländernas politiska system. Liksom övriga medlemsländer kommer Sverige vid ett EU-medlemskap dock att ensamt kunna fatta beslut på många viktiga områden — t.ex. direkta skatter, barnomsorg, pensioner, bostadsbidragen och straffrätten.

EU:s beslutande organ är Europeiska unionens råd. Det består av regeringsledamöter från de tolv medlemsländerna. Kommissionen är EG/EU:s förslags- och verkställande samt övervakande organ. Det direktvalda parlamentet är i första hand rådgivande och kontrollerande, men i vissa frågor också ett medbeslutande organ. Domstolen är högsta uttolkare av fördrag och regelverk.

Europeiska rådet består av de tolv ländernas regeringschefer plus den franske statschefen. Detta toppmöte behandlar övergripande frågor, men fattar normalt inga rättsligt bindande beslut.

Härtill kommer de rådgivande organen; Ekonomiska och sociala kommittén med representanter för skilda intresseorganisationer och Regionala kommittén, inrättad genom Maastrichtfördraget, med representanter från kommuner och regioner i medlemsstaterna.

EES-avtalet

EES-avtalet är ett folkrättsligt avtal. Det har särdrag som hänger samman med dess nära samband med det EG-rättsliga systemet. EFTA-länderna övertar EG:s hela regelsystem för den inre marknaden med fri rörlighet för människor, varor, tjänster och kapital. Här till kommer regler för en rad angränsande områden — miljö, forskning och utveckling, arbetsmarknadsfrågor etc. EES skall bli ett enhetligt ekonomiskt samarbetsområde och i princip fungera som en enda marknad. Den inre marknaden bygger bl.a. på förbud mot särbehandling på grund av nationalitet.

Ett EES-råd har skapats för att vidareutveckla och ge politisk vägledning åt EES. Detta EES-råd består av ministrar från EG och EFTA-länderna. Här till kommer en EES-kommitté, som sköter avtalets löpande administration. Den består av höga tjänstemän från båda sidor. Beslut skall fattas enhälligt i rådet och kommittén, varvid vardera sidan talar med en röst.

De deltagande EFTA-länderna har upprättat en egen övervakningsmyndighet, ESA (EFTA Surveillance Authority). ESA har ungefär samma övervakande funktion, som kommissionen på EG-sidan. EFTA-domstolen prövar bl.a. ärenden som ESA för till domstolen samt avgör tvister mellan EFTA-länderna.

Twister mellan ett eller flera EFTA-länder å ena sidan och EG å den andra skall i första hand lösas i den gemensamma EES-kommittén. Denna kan dock enhälligt besluta att låta EG-domstolen yttra sig i en tvist.

EES-avtalet är inte oföränderligt. Parterna kan säga upp avtalet. EG:s inre marknad byggs fortlöpande ut och nya regler tillkommer. Dessa skall så småningom ingå i EES-avtalet. Från en demokratisk utgångspunkt är det viktigt vilket inflytande EFTA-länderna får över de nya reglerna. Här stadgar EES-avtalet bl.a. att EFTA:s experter skall få delta som rådgivare när kommissionen arbetar fram förslag till nya regler och att experter från EFTA-länderna skall delta i vissa av kommissionens kommittéer. Likaså skall ett fortlöpande utbyte av information och synpunkter äga rum under beslutsprocessen. EFTA-staterna har också rätt att när som helst under processen ta upp varje fråga på en högre nivå.

Men även om experterna från EFTA-länderna rådfrågas, får de inte delta i beslut eller omröstningar inom kommissionen och dess kommittéer. Det slutliga beslutsfattandet ligger hos EG. EFTA-ländernas beslutssjälvständighet kommer till uttryck på det sättet att man kan anta eller förkasta nya regler. Skulle sådana inte antas av EFTA-länderna kan detta leda till att avtalet i berörda delar tillfälligt upphävs. Ett sådant förfarande kan på sikt leda till att avtalet urholkas.

Frihandelsavtal med EG

EFTA-länderna har vart och ett bilaterala frihandelsavtal med EG. Avtalen daterar sig från 1970-talets början. Frihandelsavtalen gäller i stort handeln med industrivaror. De är alltså betydligt mindre omfattande än EES-avtalet. Vid avtalens tillkomst var just varuhandeln det mest dominerande inslaget i utrikeshandeln.

Frihandelsavtalen avspeglar det läge som rådde i början på 70-talet. Sedan dess har internationaliseringen ökat. Ekonomierna har flätats samman, kommunikationerna ökat och nya regler tillkommit, vilka berör allt fler samhällssektorer och områden inom politiken. Frihandelsavtalen har blivit förlegade och det är bakgrunden till en del av den Europadebatt, som nu förs i Sverige och andra EFTA-länder.

Det finns visserligen utvecklingsklausuler i frihandelsavtalen. Men dessa klausuler är inte tillräckliga som trappstenar för att åstadkomma förnyade frihandelsavtal som svarar upp mot situationen i dag. De täcker

in alldeles för få sakområden för att kunna svara på internationaliseringens krav.

Norden

Ett ökat samarbete inom Norden har länge debatterats som ett alternativ till en europeisk integration. Den debatten har drivits med skiftande styrka beroende på de politiska konjunkturerna i Norden och omvärlden. Jämfört med EES eller frihandelsavtalen är en nordisk lösning mera en vag vision.

De nordiska samarbetsplanerna har alltid varit beroende av den internationella politiska situationen. Det kalla kriget har t.ex. hindrat att de mest långtgående samarbetsplanerna kunnat genomföras. Det har heller aldrig varit tal om ett nordiskt statsförbund eller en förbundsstat på samma sätt som i EU. Den nordiska marknaden är dessutom för liten för att kunna bli ett verkligt alternativ till den europeiska.

Härtill kommer att Danmark varit medlem i EG/EU sedan 1973. Detta gör det svårt att åstadkomma en nordisk gemenskap eller nordisk union som alternativ till EU, i synnerhet som även Finland och Norge har ansökt om medlemskap i EU. Om man inte vill skapa ett "Restnorden" utan Danmark och eventuellt också utan Finland och Norge, måste ett fastare nordiskt samarbete också vara förenligt med EG:s regelverk.

Konsekvenserna

Ett medlemskap i EU innebär uppenbart en minskning av Sveriges formella suveränitet. Det är en följd av hela EU-konstruktionen. Inom vissa områden överförs rätten att fatta för Sverige bindande beslut från riksdagen till gemensamma organ i EU. Frågan är om detta kompenseras genom att Sverige i stället vinner faktiskt suveränitet.

Utredningen anser att Sverige kommer att kompenseras för minskningen av den formella suveräniteten. De svenska företrädarna i EU-institutionerna kommer att medverka då nya regler utformas. Dessa regler måste följas av alla medlemsländer. Dessutom måste de indirekt följas av länder, som har ett EES-liknande avtal med EG och förmodligen också av länder som inte har ett sådant avtal.

I debatten har hävdats att Sverige i själva verket får mycket litet inflytande över besluten. Det är sant att Sverige blir ett litet land i EU. Gemenskapen är emellertid uppbyggt på ett sådant sätt att mindre länder, som Sverige, har särskilt goda möjligheter att verkligen påverka besluten.

Rådet är EU:s viktigaste beslutsorgan. Den formella huvudregeln är visserligen att rådet skall fatta beslut med enkel majoritet med en röst för varje land, men detta tillämpas mycket sällan och bara när det gäller

procedurfrågor. De allra flesta av rådets beslut fattas i stället enhälligt eller med kvalificerad majoritet.

Många viktiga beslut, särskilt de som gäller den inre marknaden, fattas sålunda med kvalificerad majoritet. Vid de tillfällena har länderna olika röstetal. De stora länderna Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Italien har tio röster var. Spanien har åtta röster, Belgien, Grekland, Nederländerna och Portugal har fem röster var. Danmark och Irland har tre var och Luxemburg har två röster.

De mindre länderna är därmed klart överrepresenterade. Jämför Tysklands 10 röster på ca 80 miljoner invånare med Belgiens fem röster på ca 10 miljoner invånare!

För beslut med kvalificerad majoritet krävs för närvarande minst 54 röster. Det innebär att inte ens de fem största staterna med sammanlagt 48 röster kan genomdriva ett beslut mot de mindres vilja. Det krävs att ytterligare två små länder röstar med de stora för att en kvalificerad majoritet skall uppnås. Ändå omfattar de fem stora fem sjättedelar av EU:s befolkning. I de fall då Sverige vill förhindra att ett visst beslut tas kan vi ingå i en blockerande minoritetsgrupp. Reglerna är nämligen sådana att exempelvis de mindre staternas samlade röstetal räcker till för att blockera beslut.

Samma princip gäller för parlamentet, som nu har 518 ledamöter. Från nyvalet i juni 1994 ökas antalet parlamentariker till 567. Ändringen beror på att den tyska återföreningen givit Tyskland betydligt fler invånare och att landet därmed måste få flera parlamentariker. Ändå förblir de små länderna överrepresenterade i parlamentet. Det krävs nästan dubbelt så stort befolkningsunderlag för ett mandat i de stora staterna som för ett mandat i de små.

Hur stor den svenska representationen blir i råd eller parlament är fortfarande en förhandlingsfråga när detta betänkande skrivs. Därför anger utredningen här bara de tänkbara siffrorna — grundade på vad EU:s toppmöte föreslog i december 1993. Vår utgångspunkt är att de små ländernas överrepresentation kommer att bestå. I korta drag kan den svenska representationen bli:

Rådet: 4-5 röster

Europaparlamentet: 21-25 ledamöter

Ekonomiska och sociala kommittén: 11-12 ledamöter

Regionala kommittén: 11-12 ledamöter

Kommissionen: 1 ledamot

Domstolen: 1 domare och periodvis 1 generaladvokat

Domstolens första instans: 1 domare

Revisionsrätten: 1 ledamot

Ett svenskt medlemskap kan innebära att i storleksklassen 1.000 tjänstemän från Sverige kommer att anställas inom EU. Vidare kommer dessu-

tom ett kanske lika stort antal svenska tjänstemän och experter av och till att delta i EU:s stora kommittéväsande.

Subsidiaritetsprincipen

Kritikerna har pekat på att beslutsfattandet i EU kan komma att svälla och bli alltmer detaljerat. EU har dock i dag en klart uttalad ambition att begränsa de gemensamma besluten till politikområden, som inte kan hanteras på nationell nivå på ett effektivt sätt. Denna "subsidiaritetsprincip" har, genom uttalanden från flera toppmöten, fått stor tyngd. Principen innebär att besluten inte skall fattas på högre politisk nivå än nödvändigt.

Subsidiaritetsprincipen skall inte tillämpas på områden där EU har exklusiv kompetens, dvs. i stort sett ett ensamt ansvar för Europapolitiken.

Någon exakt gränsdragning mellan exklusiv gemenskapskompetens och andra kompetenser finns inte. Nationell kompetens är dock regel och gemenskapens kompetens är undantag. Det är också viktigt att peka på att EU och medlemsstaterna delar på beslutskompetensen inom de flesta områdena i gemenskapssamarbetet.

EU:s institutioner har numera i uppdrag att ta hänsyn till subsidiaritetsprincipen. Kommissionen måste t.ex. alltid särskilt motivera varför dess förslag bör hanteras på gemenskapsnivå och varför inte medlemsstaterna själva på egen hand tillräckligt bra kan hantera den aktuella frågan. Kommissionen har också i principens namn dragit tillbaka ett antal förslag till nya regler. Likaså pågår överväganden om att upphäva viss gemenskapslagstiftning till förmån för medlemsländernas kompetens.

På senare tid har experterna debatterat hur EG-domstolen kan tänkas tillämpa subsidiaritetsprincipen. Diskussionerna gäller i första hand avvägningen mellan gemenskapens kompetens och den nationella kompetensen. Det har hävdats att subsidiaritetsprincipen lämnar alltför stora möjligheter till subjektiva bedömningar och att det därför skulle vara svårt att dra de rättsliga gränserna.

Vad har då domstolen för möjligheter att ge subsidiaritetsprincipen ett rättsligt innehåll? Flera debattörer har pekat på att domstolen tidigare avgjort tvister, som i första hand haft ett politiskt innehåll och som just berört kompetensfördelningen mellan EG och medlemsländerna. Domstolen skulle sannolikt inte heller tveka, har man sagt, att utifrån fördragets syften och målsättningar tolka subsidiaritetsprincipen. Domstolen har traditionellt med utgångspunkt i de grundläggande fördragen främjat integrationsprocessen och gemenskapsrätten. Det är dock inte meningsfullt för utredningen att närmare spekulera i domstolens framtida tolkning av principen.

Subsidiaritetsparagrafen har också präglat de former som rådets avgöranden tar sig. Formerna är: Förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden. Förordningar gäller med omedelbar verkan. Direktiv är bindande för medlemsländerna vad gäller resultatet, men de får själva avgöra hur det resultatet skall uppnås. Beslut är bindande för den part beslutet gäller. Rekommendationer och yttranden är inte rättsligt bindande. Rådet har förordat en ökad användning av direktiv. Dessa ger medlemsländerna större handlingsfrihet än om reglerna kommer till uttryck i förordningar. Rekommendationer bör också användas så ofta det är lämpligt. Formen för en åtgärd skall vara så enkel som möjligt.

När det är nödvändigt att införa normer på gemenskapsnivå — t.ex. när det gäller miljö, hälsa eller säkerhet — bör dessa helst vara miniminormer. Medlemsstaterna har då frihet att själva införa strängare regler.

Demokratin

Vårt statsskick blir formellt oförändrat med ett EES-avtal eller med frihandelsavtal medan ett EU-medlemskap däremot får en serie formella och faktiska konsekvenser för beslutsformerna i vår demokrati.

Eftersom EU:s fortsatta färdriktning är okänd, har utredningen utgått från gemenskapens nuvarande form. Vi har försökt uppskatta vilka tänkbara demokratiska vinster eller förluster medborgarna i vårt land kan göra vid ett medlemskap. Vilka möjligheter har medborgare eller grupper att delta i de olika processerna? Förändringarna för den demokratiska processen blir sannolikt påtagliga inom sex områden:

För det första kommer samspelet mellan regering och riksdag att påverkas. Det är en vanlig uppfattning att riksdagens ställning kommer att försvagas när vissa beslut flyttas över till EU och Bryssel. Det är sant att riksdagens ställning kommer att förändras. Denna maktförskjutning innebär dock samtidigt att det uppstår ett samordnat lagstiftningsarbete mellan medlemsstaternas regeringskanslier. Man kan tala om en förskjutning från parlamentarism till kabinettspolitik inom de områden som berörs av medlemskapet. Det är dock viktigt att finna nya former för hur riksdag och regering skall samspela i EU-sammanhang. En strategi kan vara en EG-nämnd.

För det andra kommer tempot i beslutsprocesserna att drivas upp. Det kan tänkas att medborgare och intressegrupper får svårare att göra sig hörda i hittills tillämpade former, när takten ökar i det politiska arbetet med frågor som slutligen skall beslutas i Bryssel. Det klassiska svenska förberedelsearbetet i form av offentliga utredningar och remisser kan komma att trängas ihop tidsmässigt.

För det tredje kan frågor, som hittills betraktats som rent inrikespolitiska få karaktären av "utrikespolitik". Inrikespolitiken utrikespolitiserar

med andra ord. Det finns risk för sekretess kring processer, som tidigare präglats av öppenhet. Den svenska samförstånds- och förhandlingstraditionen kan här bli en motvikt. Olika intressen och åsiktsgrupperingar kan dras in i förberedelserna till besluten. En annan motvikt är att envist hålla fast vid den svenska offentlighetsprincipen. Sverige bör som medlem arbeta för att principen också skall gälla fullt ut i Europeiska unionen.

För det fjärde ökar betydelsen av rättsligt präglade resonemang och i sista hand EG-domstolens utslag i politiken. EG-rätten har fått stor vikt inom Europeiska gemenskapen. Detta har dock samtidigt förstärkt medborgarnas rättighetsskydd inom olika områden, vilket i sin tur bör uppfattas som en demokrativinst. Härtill kommer att fasta rättsliga ramar och judiciell tvistelösning är allmänt sett att föredra för mindre länder som Sverige framför tvistelösning genom politiskt präglade förhandlingar.

För det femte kan medborgarna uppleva att distansen till beslutsfattarna ökar också när det gäller frågor, som direkt berör dem själva. De svenska politikerna eller tjänstemännen på europeisk nivå kan komma att betraktas som en politisk och byråkratisk elit. Kraven på deras språkkunskaper och på förmågan att röra sig i internationell miljö blir större. Denna utveckling har för övrigt redan börjat. Men detta kan balanseras på olika sätt. Fler beslut bör kunna tas på regional och kommunal nivå. Den politiska eliten kan breddas genom att allt fler politiker och förtroendevaldas språkkunskaper förbättras. Vid ett medlemskap blir dessutom svenskan ett officiellt språk, vilket öppnar vägen för ett bredare deltagande än i traditionella utrikespolitiska sammanhang. Svenska kan t.ex. i dag inte användas som arbetsspråk inom EES. Härtill kommer att medborgarna får delta i de vart femte år återkommande valen till Europaparlamentet.

För det sjätte förändras åsiktsbildningen med ett medlemskap. Idékonkurrensen kan öka, men samtidigt saknas ännu de nödvändiga kommunikationskanalerna. Det finns t.ex. inga europeiska medier med god spridning över hela kontinenten och med utrymme för debatt över nationsgränserna. Ändå blir det en vinst för den svenska demokratin att idéer och krav i samhällsdebatten bryts mot erfarenheter och idéer i grannländerna. Det finns en möjlighet till en europeisk åsiktsbildning i de stora politiska frågorna.

På sikt kan den svenska politiska debatten ändra karaktär. De politiska motsättningarna kan få inslag av skiljelinjer som går över nationsgränser. För detta krävs dock nya europeiska "åsiktstorg" där idéer och kritik öppet kan formuleras utan hinder av nationsgränser. Europaparlamentet kan ses som en början på vägen mot en sådan europeisk offentlighet. Där sitter redan parlamentarikerna placerade i plenisalen efter partitillhörighet — inte efter nationalitet — och samtalen är offentliga.

När balansräkningen skall göras över demokratiska vinster och förluster vid ett medlemskap, kan inte bara förändringarna räknas in. Vi måste också se på det som förblir oförändrat: Mångfalden i den svenska demokratin påverkas inte i stort. Det kommunala självstyret består. Arbetsmarknadens parter behåller sin rätt att självständigt förhandla med varandra. De centrala ämbetsverken har fortfarande rätt att verka tämligen fristående från politiska intressen. Riksbanken är härvidlag ett viktigt undantag. Den får en mera osjälvständig ställning om den ekonomiska och monetära unionen, EMU, genomförs. Enligt Maastrichtfördraget införs en europeisk centralbank och en gemensam valuta under senare delen av 1990-talet.

Det är möjligt att den gamla svenska förhandlings- och samförstånds-traditionen återupplivas vid ett medlemskap i EU. Samförståndspolitiken har tonats ner under de senaste decennierna. Tönen i svensk politik har på senare år blivit gällare än förr och förmågan att skapa större majoriteter bakom riksdagsbesluten minskat. Om de svenska representanterna i Bryssel med kraft skall kunna driva svenska synpunkter, måste de ha ett brett förankrat mandat hemifrån. Ett svenskt medlemskap kan på nytt tvinga fram ett större mått av politiskt samförstånd i de frågor, som behandlas inom EU. Det partipolitiska mönstret påverkas sannolikt inte när det gäller det stora politiska fält, som beslutas nationellt.

EG/EU:s uppbyggnad har länge varit måltavla för en intensiv europeisk demokratidebatt.

Kritiken har bl.a. gällt svårigheterna att inom EU:s ram utkräva ansvar för fattade beslut. Uppmärksamheten har inte minst riktats mot kommissionen och dess starka ställning. Krav har rests bl.a. på att kommissionens roll som verkställande organ skall renodlas och på större möjligheter att utkräva ansvar för dess fögderi. Tankar har förts fram om att ytterligare utveckla förankringen av kommissionen i parlamentet. Därmed skulle ett mera parlamentariskt system utvecklas.

Den demokratiska debatten har också gällt parlamentets roll. Parlamentet är det enda direktvalda organet i EU och anses därför ha stor demokratisk legitimitet. Mot den bakgrunden har parlamentets roll ansetts för svag. Parlamentet har visserligen fått ökade befogenheter genom Maastrichtfördraget, men det finns krav på ytterligare förstärkningar.

Kritiken har också riktat sig mot bristen på öppenheten i EU:s beslutsprocess. Kraven på ökad öppenhet har blivit allt starkare. Så sent som i december 1993 beslutade rådet om att handlingar som upprättats av rådet eller kommissionen i princip skall vara tillgängliga för allmänheten. Dessutom beslöts att rådets omröstningssiffror skall bli offentliga.

Mycket av kritiken mot bristande demokrati i EU kommer från före-språkare för en federal utveckling av unionen. Deras förslag till lösningar gäller särskilt ökad makt åt parlamentet och bättre möjligheter att utkräva ansvar av kommissionen. En sådan utveckling skulle leda till att det för-

beredande arbetet i medlemsländerna fick minskad betydelse. Ett starkare Europaparlament innebär minskad makt för de nationella parlamenten. EU skulle få mindre drag av statsförbund och mera likna en federation.

I dagens läge är det viktigt att diskutera hur förberedelsearbetet i Sverige skall förankras på ett sätt som motsvarar kraven i en demokrati. Om Sverige blir medlem kan det sedan mycket väl visa sig att det finns olika meningar hos oss om EU:s fortsatta färdriktning: Antingen hålla fast vid dagens närmast konfederala modell eller utveckla organisationen mot ett mera federalt system. Vi kan i Sverige, liksom i flera nuvarande medlemsländer, få en konflikt mellan konfederalister och federalister.

Slutsatser

Sveriges formella suveränitet minskar vid ett medlemskap i EU. I gengäld ökar den faktiska suveräniteten i det att Sverige som medlem i EU aktivt kan påverka beslut som inte bara skall gälla för Sverige utan också för övriga medlemsländer. Sådana beslut kan också få verkan för länder som har EES-liknande avtal med EG eller t.o.m. står utanför EU.

Sveriges rent formella suveränitet kommer inte att minska om vi står utanför EU. Det spelar på den punkten inte någon roll om vi håller fast vid EES-avtalet eller ingår olika frihandelsavtal eller, om det är möjligt, söker vidga det nordiska samarbetet. Däremot inskränks vår faktiska suveränitet i samtliga dessa avtal. Sverige kan då komma att få rätta sig efter en rad beslut som tagits inom EU, utan att kunna påverka dem nämnvärt.

Ser man särskilt på om Sverige väljer att enbart hålla fast vid EES-avtalet blir den faktiska suveräniteten påtagligt sämre än vid ett medlemskap. Detta har sin grund i att inflytandet på EG:s regelverk endast är indirekt i EES. Detta kan alltså aldrig vara likvärdigt med det inflytande som Sverige kan få som fullvärdig medlem. Om Sverige således inte får medverka i EU:s beslutsprocess, blir det enligt utredningens mening i många avseenden besvärande för Sverige.

Som nyss sagts minskar Sveriges formella suveränitet inte vid ett frihandelsavtal eller liknande avtal. Även om det är rimligt att säga att ett frihandelsavtal kan ge Sverige starkare bibehållen suveränitet än t.ex. EES-avtalet måste det understrykas att den faktiska suveräniteten måste betecknas som starkt inskränkt.

Formellt påverkas inte formerna för vårt nationella beslutsfattande vid frihandelsavtal och i EES. Genom EES uppstår dock risker för att den utrikespolitiska sfären med dess traditionella diplomati och sekretess kan komma att svälla på inrikespolitikens bekostnad. Därmed minskar svenska medborgares möjligheter att utkräva ansvar för den politik som regleras genom EES-avtalet.

Vid ett EU-medlemskap kommer däremot formerna för vårt nationella beslutsfattande att påverkas på olika sätt. Samtidigt blir det lättare att behålla våra traditionella inrikespolitiska former med öppenhet och folkligt deltagande vid ett medlemskap än om vi enbart håller fast vid EES. Framför allt kommer medborgarna via sina representanter att få större möjligheter att påverka politiken än om vi väljer att stanna vid ett EES-avtal.

Det avgörande valet står mellan, å ena sidan, bibehållen formell suveränitet och oförändrade demokratiformer till priset av en kontinuerlig urholkning av våra faktiska möjligheter att själva fatta beslut i många centrala frågor och, å andra sidan, förstärkt faktisk suveränitet genom att som medlem delta i EU:s beslutsprocesser i dessa frågor men i förening med en försvagad formell suveränitet och förändrade demokratiska villkor.

1 Inledning

Ställningstagandet till ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen (EU) utgör ett historiskt vägval. På ett annorlunda och djupare sätt än andra former av internationellt samarbete påverkar medlemskapet vår nationella självständighet och parlamentariska demokrati.

Syftet med föreliggande betänkande är att belysa de demokratiska konsekvenserna för Sverige i fråga om överlåtelse av beslutsbefogenheter och om tillämpning av den s.k. subsidiaritetsprincipen vid olika former för deltagande i den europeiska integrationen.

Den europeiska integrationen utgör en mångskiftande process med ett större antal stater, skilda intressen och en rik flora av idéer inblandade. Bristen på entydighet i EU:s långsiktiga utveckling är både en svaghet och en styrka i en diskussion inför en folkomröstning om EU-medlemskap. Den är en svaghet därför att den mångtydiga integrationsprocessen erbjuder en marknad för såväl dramatiska hotbilder som idylliserande skönmålningar. Ingen stat eller union kan naturligtvis ha framtiden i sin hand. Denna mångtydighet är en styrka såtillvida som den ger möjlighet för en stat som blivit medlem att från sina speciella synpunkter förändra EU i olika avseenden.

Det är viktigt att kunna lämna klagörande och tillfredsställande besked till medborgarna i fråga om medlemskapets mer kortsiktiga konsekvenser. Hur påverkas den offentliga förvaltningen, välfärdspolitiken, skattesystemet, företagskonkurrensen, jordbruket, miljön, alkoholpolitiken och alla andra frågor som är viktiga för svenskarna? De stora och långsiktiga frågorna måste emellertid också finnas med i bilden, som underlag för att bestämma sig om man skall rösta "Ja" eller "Nej" i folkomröstningen. Det gäller Sverige som industrination, som livsmiljö och som välfärdssamhälle, men också Europas utveckling som helhet. Den politiska situationen i Europa är på avgörande punkter annorlunda än den var för ett par decennier sedan då ett svenskt EG-medlemskap också diskuterades. Den internationella miljön är stadd i ständig förändring.

Frågan om ett svenskt medlemskap måste också besvaras med hänsyn till hur medlemskapet kommer att förändra medborgarens demokratiska

möjlighet att prägla sitt samhälle och dess framtid och hur ansvar kommer att kunna utkrävas av de politiska beslutsfattarna.

I detta inledande avsnitt berör utredningen de förändrade förutsättningarna för den nationella politiken och diskuterar hur de demokratiska konsekvenserna av ett svenskt medlemskap i EU kan studeras. Betänkandet är fortsättningsvis upplagt så att utredningen i kapitel 2 beskriver och analyserar EG:s uppbyggnad och funktionssätt i förhållande till medlemsstaterna. I det tredje kapitlet behandlas den s.k. subsidiaritetsprincipen och analyseras dess funktion och tillämpning. Det fjärde kapitlet behandlar mer i detalj konsekvenserna av medlemskap i EU i fråga om politisk representation, demokratisk förankring av Europapolitiken och hur genomförandet av EG-beslut kan tänkas ske i Sverige. För att illustrera de förändrade politiska processerna skisseras ett par konkreta praktikfall. Kapitel 5 behandlar de viktigaste alternativen till EU för Sverige och vilka demokratiska konsekvenser som kan tänkas uppkomma i dessa lägen.

Betänkandet avslutas i sjätte kapitlet med en sammanfattande analys utifrån ett demokrati- och suveränitetsperspektiv av de viktigaste konsekvenserna av ett svenskt medlemskap i EU respektive de viktigaste övriga alternativen.

I bilagan till betänkandet presenteras ett antal expertuppsatser vilka beställts av utredningen och använts i dess arbete samt en sammanställning av ett antal inlägg i utredningens offentliga hearing den 12 oktober 1993 om "Sveriges situation utanför EG/EU".

1.1 En dag i svenskarnas liv

Den sjätte september 1993 var en helt vanlig dag i Sverige, men också en dag då de stora skeendena kunde anas under vardagens samhällsprocesser. Låt oss fundera över några av de stora förändringarna av svenskarnas liv och ta vår utgångspunkt i nyhetsrubrikerna i Dagens Nyheter denna dag.

En ekonomiartikel bar rubriken: *DATABRANSCHEN VÅR NYA BASNÄRING*. Mats Wennberg, VD för dataföretaget Microsoft, hävdade där att morgondagens exportsuccéer finns inom högteknologin. Det högteknologiska näringslivet kan, enligt Wennberg, bli en ny basnäring, lika viktig som någonsin skogen och stålet. Kunskapen och ingenjörerna finns redan och nu gäller det att ta tillvara de nya möjligheterna. Genom att göra ytterligare investeringar i infrastruktur för telekommunikation och informationsteknologi kan många företag få de förutsättningar som krävs för en sådan utveckling. En annan ekonomisk nyhet var: *RENAULT OCH VOLVO GÅR IHOP*. Ett nytt bolag föreslogs bildas

som skulle bli det näst största bilföretaget i Europa med 200.000 anställda. På debattsidan fanns en artikel betitlad *LÄGG OM POLITIKEN, HÖRNLUND!*, där den tidigare arbetsmarknadsministern Ingemar Eliasson krävde att den nuvarande ministern Börje Hörnlund skulle ta till dramatiska åtgärder för att minska den höga arbetslösheten.

Dessa nyheter är utflöden av en djupgående omvandling av hela världsökonomi från industrisamhällets fabriksekonomi mot vad som brukar benämnas *nätverksekonomi*. Den kännetecknas av att produktionen av varor och tjänster sker i många, separerade och ofta små enheter som samspelar i nätverk. Stora koncerner har samtidigt fått en förstärkt förmåga att hålla samman stora och komplexa nätverk. Kunskapsproduktion har blivit en naturlig del i företagens löpande verksamhet. I växande grad lokaliseras och omlokaliseras enheter också med hänsyn till var man kan finna kompetent arbetskraft. Antalet produktvarianter och kundanpassade tjänster har under den gångna tjugooårsperioden fått en kraftig tillväxt. Det förklarar behovet av produktutveckling, ett nät av alternativa underleverantörer och en bred uppsättning länkar till kunder och återförsäljare.¹

Nätverksekonomin bygger på ny kunskap, ny infrastruktur och nya tekniker särskilt i fråga om bioteknik och informationsteknik. Det handlar om en modernisering av ekonomin, där informationen inte är avståndskänslig utan kan samtidigt vara tillgänglig i hela världen. Konkurrensen mellan världsdelar och regioner ökar. En viktig del i den tekniska omvandlingen är den finansiella revolutionen. De finansiella flödena i nätverksekonomin är hundrafalt större än omsättningen av varor och tjänster.²

Sverige har troligen en av världens mest internationaliserade ekonomier. De 25 största koncernerna har huvuddelen av försäljningen utomlands, ofta också produktion och sysselsättning i andra länder. Andelen av industrins totala produktion för svenska företag utomlands steg mellan åren 1985 och 1991 från 25 till 40 procent. Mer än en tredjedel av anställda i svensk industri finns utanför landets gränser. Det utländska ägandet i svensk industri har ökat och exempelvis företaget Ericsson ägs f.n. till nästan hälften av utländska intressen. Sveriges arbetsmarknad kläms framöver mellan å ena sidan högteknologiimport från väst som minskar personalbehovet och ökar efterfrågan på kvalificerad arbetskraft och å andra sidan lågprisimport från öst som slår ut rutinjobben.

Företagen ändrar karaktär i denna situation. Man kan tala om en avnationalisering av särskilt de stora koncernerna och framväxten av s.k. *transnationella företag*. ABB:s VD Percy Barnevik kommenterade den pågående omorganiseringen av sin koncern med de träffande orden: "Vi tänker inte längre i nationella termer".² De transnationella företagen kan inte förväntas vara präglade av "Wallenbergsandan" och vara lojala mot någon viss stat. Recessionen i ekonomin påskyndar takten i näringslivets omvandling. Det nya föds i krisen.

En annan grupp av artiklar i Dagens Nyheter den 6 september pekade på den stora samhällsomvandlingen i östra Europa och i det forna Sovjetunionen. En artikel hade rubriken: *RYSK LIVVAKT MED LICENS ATT DÖDA*. Där berättades att utländska affärsmän i Ryssland har drabbats av en våg av mord utförda av den ryska maffian. Enligt den amerikanska federala polisen (FBI) fanns cirka 4.000 maffialigor med över 100.000 medlemmar i det forna Sovjetunionen. Samtidigt gjorde de privata vaktbolagen som skyddade utlänningarna lysande affärer. Ofta hade vakterna en bakgrund som spetsnaz- eller elitsoldater i KGB. De hade fått rätten att skjuta först för att förhindra en attack. DN:s huvudledare hade rubriken: *RYSK MAFFIA I STOCKHOLM* och ledarskribenten krävde insatser för att förhindra att den ryska maffian sprider sig till Sverige. En mindre artikel hade rubriken: *SARAJEVO UTAN BRÄNSLE OM NÅGRA DAGAR*, där det berättas att den belägrade huvudstaden i Bosnien riskerade att stå helt utan bränsle. Striderna mellan kroatiska och muslimska trupper hade skurit av försörjningslederna in till staden.

Dessa nyheter är ett utflöde av samhällsomvandlingen i det forna Sovjetunionen och i den tidigare kommunistiska sfären. I upplösningen av den gamla politiska maktstrukturen och övergången från planekonomi till marknadsekonomi firar våldet triumfer på gatorna, i kriminella organisationer och inom de nya staterna. Krigen i Georgien och i det forna Jugoslavien är tragiska utflöden av våldsamheten i detta sönderfall. Integrationen i den kapitalistiska världsekonomin av de tidigare kommunistiska ekonomierna i det forna Sovjetunionen och faktiskt även det marknadsorienterade Kina är gigantiska samhällsexperiment. Följderna är däremot svåra att överblicka, båda i fråga om vad som kan ske inom de gamla planekonomierna och om hur världsekonomin påverkas.

I DN fanns också på två sidor en annons införd som anknöt till tidningen Expressens kontroversiella kampanj "Svart på vitt" om invandrare och flyktingpolitiken i Sverige. Annonsen hade rubriken: *JAG HAR INGET EMOT INVANDRARE, MEN VI HAR INTE PLATS*. I annons-texten frågades hur länge vi i Sverige kunde ge sken av att vi välkomnar invandrare och flyktingar? Expressens svar var att svenska folket hade en bestämd åsikt om invandringen, medan makthavarna hade en helt annan uppfattning. Det går inte ihop, hävdade tidningen. En opinionsbomb var på väg att brisera.

Bakgrunden till debatten är det stigande flyktingproblemet i världen, främst förorsakat av inbördeskrig i exempelvis det forna Jugoslavien och Somalia. Men flyktingfrågan har också samband med den ännu större frågan om den globala befolkningsexplosionen. Varje år växer jordens befolkning med inemot 100 miljoner individer och tillväxten sker främst i de allra fattigaste regionerna. För att illustrera våldigheten i detta tal kan nämnas att Sveriges befolkning motsvarar ungefär en månads global befolkningsökning och hela EES-området motsvarar knappt fyra års tillväxt.

Mellan det expanderande södra halvklotet och det åldrande och befolkningsminskande norra halvklotet ökar det ekonomiska avståndet och stiger de politiska spänningarna. Det rika Europa är en tänkbar boplats för många människor i de fattiga staterna. Över Medelhavet, över gränsen till Österrike, över Östersjön försöker dagligen stora människoskaror att komma in i det förlovade landet.

Slutligen anknöt nyhetsmaterialet i DN även till miljöproblemen. En artikel hade rubriken: *NY MILJÖPROFIL FÖR GATT*, där det berättades att det pågick en diskussion om att föra in olika miljöregler i det internationella tull- och handelsavtalet GATT. En annan miljöartikel bar rubriken: *FRAMTIDENS TURIST VÄLJER GRÖNA ÖAR*, där turismprofessorn Bengt Sahlberg förutspådde att framtidens charterturist kommer att resa med avgassnålt flygplan till det ekologiska semesterparadiset. Turisten kommer att kunna njuta av utsikten från sin elmoped och bo på hotell som drivs med solenergi. Hotellen kommer naturligtvis inte längre att få byggas vid stranden med hänsyn till den känsliga kustmiljön. DN kunde också rapportera om: *KANON NYTT VAPEN MOT POLSK FÖRSURNING*, nämligen att elektronkanoner skulle bli vapen mot försurande ämnen från ett kolkraftverk i Polen — med svenskt stöd.

De globala miljöproblemen har starka samband med befolkningsökningen, industrisamhället och krigen. De nya insikterna om förurningen, växthuseffekten, ozonhålen, det radioaktiva avfallet, skogsdöden etc. har skapat en helt ny politisk medvetenhet om behovet att skydda människans hotade livsbetingelser. Miljöfrågorna har hamnat högt på de politiska dagordningarna. Miljöproblemen aktualiserar även en moralisk dimension i nord-sydkonflikten. Det globala ekosystemet kan inte uthålligt hantera en situation där jordens befolkning har uppnått en materiell standard på t.ex. svensk 1950-talsnivå.

Axplocket av nyheter från den sjätte september illustrerar att under ytan av de dagliga händelserna pågår stora, ibland långsamt verkande omvälvningar av vår tillvaro. De politiska institutionerna präglas därför av spänningen mellan längtan efter stabilitet och behovet av förändring. Om politiken blir så stabil att den börjar släpa efter utvecklingen i övrigt i sitt samhälle förlorar dess institutioner sitt folkliga stöd och berättigande och bereder vägen för plötsliga förändringar. Om politiken å andra sidan blir så följsam i förhållande till förändringarna att den blir helt instabil går det inte att upprätthålla ett rättssamhälle med spelregler som gör det möjligt att förutse konsekvenser av ett handlande och att ha en demokrati som fungerar.

1.2 Den svenska nationalstaten

Den moderna staten⁴ formerades på 1500-talet i Europa och dess idéer och organisationsformer spreds sedan över världen i vågor av statsbildande och nationsbyggande.⁵ Statssystemets utveckling är en våldsamt berättelse om krig och fred, imperier och självständiga stater, enhetssträvanden och upplösningstendenser, demokrati och diktatur. Statens filosofiska grund var en teori om politisk makt — *suveränitet* — som först formulerades på 1500-talet i konflikten mellan den katolska kyrkan och den världsliga makten. Teorin föreskriver att en stat skall vara oavhängig i förhållande till andra stater och dessutom skall utöva den högsta makten över befolkningen inom sina geografiska gränser. Det politiska genombrottet för suveränitetssidan medförde en samhällsomvandling, ofta från feodalism till absolutism; en maktförskjutning från kyrkliga potentater till världsliga furstar med obegränsad makt.

Suveränitetsteorin har aldrig varit helt realistisk. I praktiken kan ingen stat vara helt oberoende av sin omgivning. Beroendet kan vara erkänt och fritt valt. På den internationella scenen har staterna utvecklat ett omfattande samarbete och olika system för att hantera frågor om t.ex. säkerhet, handel och tekniska standarder. Men beroendet kan också vara outtalat och tvångsmässigt, i synnerhet då stater tvingas bli marionettregimer till andra stater. Så var det exempelvis under efterkrigstiden i det sovjetdominerade östra Europa. Även om teorin föreskriver att staten skall utöva den högsta makten inom sitt territorium, finns stora skillnader beträffande i hur stor utsträckning som politiken präglar människors liv i olika samhällen. I vissa stater, t.ex. det forna Sovjetunionen, kände den politiska sfären inga gränser och det civila samhället var tillbakapressat. I andra stater, som USA och Storbritannien under 1980-talet, gjordes ansträngningar för att minska politikens roll till förmån för marknaden och det civila samhället.

Ofta används begreppet *nationalstat* om de moderna staterna i Europa. Denna statstyp har ideologiska rötter i den franska revolutionen år 1789 och har växt fram under de senaste århundradena. Grundtanken är att varje folkgrupp har rätt till en egen stat, dvs. till *nationell* självständighet. I princip innebär en nationalstat att det finns ett politiskt system med en avgränsad folkgrupp på ett visst territorium. Inom denna ram underlättas samhällslivet genom att invånarna talar samma språk, har en gemensam kultur och upplever en solidaritet gentemot varandra. Nationsidan bygger på homogenitet och står i motsättning till det mångkulturella samhället. Historiskt är det emellertid felaktigt att påstå att nationalstaten alltid växte fram underifrån som politisk överbyggnad på en folklig identitet. Herbert Tingsten gick så långt att han hävdade:

...att fosterlandskärleken är en kulturprodukt, ett resultat av fostran, propaganda, gemenskap i fråga om vissa institutioner och bestämmelser, distans och främlingskap mot andra stater, andra fosterland, att nationerna ... är *Lehrgemeinschaften*. Gentemot en hembygd och en grupp närstående och kända människor kunde visserligen utan sådan påverkan en samhörighetskänsla uppstå. Men gentemot en stat med växlande underlag i folk och territorium, mödosamt fogad samman under århundraden, var en sådan spontan känsla inte tänkbar. Staten Sverige hade inte tillkommit därför att svenskarna bodde där, utan svenskarna hade skapats genom att tillhöra den svenska staten.⁶

Det har förts en långvarig debatt bland forskarna om hur man egentligen skall definiera en *nation*.⁷ Helt klart är att nation har att göra med tillhörighet till ett kollektiv, dvs. med identitet och uppdelningen i "vi" och "dom". Vad som finns utanför nationen kan uppfattas som osäkerhet och hotbilder och det som är innanför som trygghet och solidaritet. I detta ligger en källa till både samhörighet och intolerans. Hur avgränsningen skall ske till de människor som skall härbergeras innanför en viss stats eller regions gränser har historiskt visat sig vara ett komplicerat politiskt problem. Varje människa bär på många skikt av identiteter. Man kan samtidigt vara skåning, svensk och europé, men också skandinav, AGA-anställd, punkare och folkrörelseaktiv. Alla identiteter är inte politiskt viktiga, vissa identiteter är viktigare än andra. Vanliga kännetecken för den nationella identiteten är språk och religion. Men identiteter är inte fasta föremål utan fenomen i rörelse. I samband med genomgripande samhällsförändringar kan människor ändra sin territoriella identifikation. En tidigare mindre viktig tillhörighet blir plötsligt politiskt laddad och kan ge bränsle till politiska konflikter. Utvecklingen i det forna Jugoslavien är en tragisk illustration till hur det kan gå i värsta fall. Men identifikationer kan också ta form långsamt över många generationer — vilket inte minst framväxten av den svenska identiteten vittnar om. Politikens många "vi" utgör på samma gång historiska minnen och ständiga alternativskapare.⁸

Man brukar traditionellt säga att suveräniteten har både en yttre och en inre aspekt. Den *yttre suveräniteten* gäller en stats förhållande till andra stater och innefattar utrikespolitik, handelspolitik, säkerhetspolitik och försvarspolitik. Den *inre suveräniteten* avser interna angelägenheter i nationen — välfärdspolitiken, rättsordningen, infrastrukturen etc.⁹

Franska revolutionen år 1789 gav också suveräniteten en demokratisk dimension, eftersom den politiska makten skulle förankras hos "medborgarna" och inte som tidigare hos fursten. "Medborgarna" kunde delta i politiken genom att välja representanter och behövde alltså inte personligen delta. Det blev därmed möjligt att skapa politisk demokrati i befolknings-

rika stater. Resultatet blev den representativa demokratin inom nationalstaten.

För att förstå utvecklingen av den svenska demokratin är det emellertid nödvändigt att uppmärksamma att det finns en speciell svensk frihetsytradition och att feodalismen aldrig fick fäste i Sverige. Kungamakten fick så gott som aldrig samma uttryckliga absoluta karaktär som på kontinenten. Det har alltid funnits fria bönder i vårt land och till skillnad från förhållandena i andra länder var de representerade i ständsriksdagen som ett särskilt stånd.

Den politiska demokratin med öppenhet, mångfald, politisk konkurrens och folkligt deltagande som viktiga värden har traditionellt präglats av frågor som har att göra med den inre suveräniteten. Denna uppdelning mellan yttre och inre suveränitet har emellertid blivit allt svårare att upprätthålla i det moderna samhället. Det sker en utrikespolitisering av inrikespolitiken och en inrikespolitisering av utrikespolitiken.¹⁰

Den svenska staten i modern mening har funnits i snart 500 år och brukar anses ha bildats genom Gustav Vasas fribrytningar från den nordiska Kalmarunionen och den katolska kyrkan. Under 1600-talet räknades Sverige som en europeisk stormakt och var också den främsta Östersjömakten. På den tiden talades många språk i Sverige, t.ex. svenska, danska, norska, finska, polska och tyska. Historiskt har de svenska eliterna ofta talat andra språk än svenska, det var faktiskt först under stormaktstiden som, för att citera 1600-talsskalden Georg Stiernhielm, man lärde sig "dichta och spela på swenska". Sedan 1600-talet har Sverige fått se sitt territorium krympa, samtidigt som den svenska staten bedrivit en målmedveten försvenskning av befolkningen. Fortfarande lever minnet kvar i de berörda regionerna av kampanjerna mot de "danskinnade" i Skåne och mot Tornedalsfinskan. De nuvarande gränserna upprättades år 1814, med bortseende från den speciella relationen med Norge fram till 1905. Sex år tidigare hade Sverige tvingats ge upp Finland efter förlusten i kriget mot Ryssland. Ofrivilligt skapades en tämligen homogen nationalstat av Sverige under en epok i Europa när stora nationalstater som Tyskland och Italien enades. Den svenska nationalstaten var dock inget självklart slutmål. Det fanns en skandinavisk rörelse som försökte återupprätta det man kunde uppfatta som den nordiska nationen. Våra dagars nordism och Nordiska rådet är ett uttryck för denna "tänkta" nordiska gemenskap.

Typiskt för den svenska staten är att territoriet är stort i ett europeiskt sammanhang — nästan lika stort som Frankrikes — men att det är tämligen glest befolkat. Invånarantalet är faktiskt mindre än Paris-regionens. Vid en europeisk jämförelse framstår den svenska befolkningen som tämligen homogen med hänsyn till språk, etnicitet, religion och kultur, även om invandringen under senare år medfört mångkulturella inslag.

Den svenska politiken har under långa tidsperioder betraktats som stabil och har varit präglad av kompromissvilja mellan de organiserade intressena. En viktig grund för den s.k. svenska modellen lades i samband med stora samförståndslösningar under den ekonomiska depressionen på 1930-talet. Sverige har utvecklat en modern industristat med hög standard på infrastrukturen, med ett avancerat generellt välfärdssystem, med välutbildade medborgare och med social stabilitet. Den långtgående utjämningen mellan olika grupper och mellan skilda regioner är ett politiskt kännetecken för vårt land. Jämfört med andra europeiska stater har Sverige de minsta materiella skillnaderna mellan olika samhällsgrupper respektive regioner. Detta har också varit avgörande för uppkomsten av den ambitiösa svenska välfärdsstaten. Den svenska sociala utjämningen är på tre sätt knuten till den nationella ekonomin: dels genom att den industriella basen har skapat de materiella förutsättningarna för den höga levnadsstandarden, dels genom att svenska grupper och regioner jämfört sig med andra svenska grupper respektive regioner och ställt krav på jämlika levnadsvillkor, dels genom att folkviljan har gjort det möjligt att genom politiska beslut omfördela stora resurser mellan sociala grupper respektive regioner. Den politiska ramen för demokratin och välfärden har varit den politiska sammanhållningen i nationalstaten Sverige och existensen av en specifikt svensk ekonomi.

1.3 Konsekvenserna av olika former för svenskt deltagande i den europeiska integrationen

Uppgiften för utredningen är således att studera konsekvenserna för den nationella suveräniteten och den politiska demokratin av ett svenskt EU-medlemskap — eller alternativa former för svenskt deltagande i den europeiska integrationen — under 1990-talet, dvs. den tidshorisont som finns i Maastrichtfördraget.

Suveräniteten har både en formell och en faktisk sida. Den *formella* suveräniteten gäller vilken formell frihet en stat har att fatta olika beslut. Tillståndet för suveräniteten i denna mening avläsas genom en analys av Sveriges konstitutionella förhållande till andra stater. Vid ett EU-medlemskap överlämnas vissa svenska beslutsbefogenheter till ett gemensamt europeiskt beslutsfattande, dvs. Sverige avstår från att utöva vissa av de rättigheter som den formella suveräniteten ger.

Den *faktiska* suveräniteten har, däremot, att göra med en stats reella rörelse- och handlingsfrihet. Grundfrågan är om vi i ett Sverige utanför EU bättre eller åtminstone lika väl, kan lösa de stora samhällsproblem

som vi står inför eller om vi måste — eller åtminstone bör — ta tillvara de nya möjligheter som ligger i internationaliseringen och i de nya utrikespolitiska förutsättningarna. Parallellt med denna utredning har fem utredningar studerat konsekvenserna för säkerhet, miljö, samhällsekonomi, välfärd och jämställdhet, kommuner och landsting.

Det demokratiska perspektivet handlar om hur medborgarnas politiska deltagande i olika avseenden förändras och vad som kommer att ske med öppenheten och mångfalden i den politiska processen.

Förhållandet mellan suveränitet och demokrati är en klassisk problemställning. En levande demokrati förutsätter att det existerar en faktisk suveränitet i betydelsen politisk effektivitet. Den aktuella Europadebatten gäller i hög grad kopplingen mellan den faktiska suveräniteten och den politiska demokratin.

Utredningens uppgift förutsätter att konsekvenserna för demokratin av olika former för deltagande i den europeiska integrationen kan särskiljas från de framtida förändringar som beror på andra omständigheter. Det är uppenbart att särskilt medlemskapet i EU ger upphov till vissa *direkta konsekvenser* där det inte föreligger några svårigheter att konstatera orsakssambanden. Sådana direkta konsekvenser har karaktären av förändringar i regelsystem och politiska institutioner, ofta av principiell betydelse. Utredningen uppmärksammar särskilt följande direkta konsekvenser av ett svenskt EU-medlemskap:

- Sveriges delaktighet i EG:s utveckling till en ekonomisk och monetär union samt politisk union enligt Maastrichtfördraget
- Överföring av vissa beslutsbefogenheter till EG
- Anpassning av det svenska regelsystemet till EG-rätten
- Genomförande i Sverige av beslut fattade av EG
- Svensk representation i olika EG-organ; t.ex. Europeiska rådet, Europaparlamentet, olika EG-kommittéer
- Allmänna val i Sverige till Europaparlamentet
- Förändring av riksdagens politiska ställning

De konstitutionella konsekvenserna har tidigare analyserats av Grundlagsutredningen. Det bör understrykas att utredningens slutsatser till en del måste handla om initierade bedömningar. Marschen mot en ekonomisk och monetär union (EMU) har i Maastrichtfördraget fått en tidtabell vilken kan komma att justeras. Av den politiska debatten inom EU att

döma är det också långtifrån säkert att EMU kommer att kunna förverkligas på det sätt som fördraget anvisar. Tidpunkten för ett eventuellt svenskt EU-medlemskap har målangivits till den 1 januari 1995. Anpassningen och anpassningstakten av det svenska regelsystemet, liksom storleken på den svenska representationen i EU:s organ, är beroende av det svenska förhandlingsresultatet. Hur Europavalen skall utformas i fråga om t.ex. valkretsarna har naturligtvis ännu inte beslutats av riksdagen.

Den viktigaste och samtidigt vidaste frågeställningen för vår utredning är hur medlemskapet kommer att förändra *den svenska medborgarens demokratiska möjlighet att prägla sitt samhälle och dess framtid och hur ansvar kommer att kunna utkrävas av de politiska beslutsfattarna*. Frågan kan inte enbart besvaras med utgångspunkt i de direkta konsekvenserna i ovan nämnda avseenden, utan måste även behandlas utifrån olika *indirekta konsekvenser* av ett svenskt EU-medlemskap. Inom ramen för de övriga konsekvensutredningarna studeras de sakpolitiska, ofta indirekta, konsekvenserna av ett svenskt deltagande i den europeiska integrationen.

Typiskt för de indirekta konsekvenserna är att orsakssammanhangen är otvivelaktigare och mer komplicerade. För att studera de indirekta konsekvenserna finns en kunskapskälla i de politiska mönster som har uppträtt i de befintliga medlemsstaterna. Särskilt i Danmarks fall kan en jämförelse ge god vägledning för svenskt vidkommande.

I den allmänna debatten används emellanåt EU som symbol för den fortsatta strukturomvandlingen av samhället. Enligt utredningens mening är det självfallet inte korrekt att betrakta frågan om ett svenskt medlemskap i EU som liktydig med ställningstagande till den fortsatta internationaliseringen av Sverige. I så fall skulle det vara möjligt att välja bort internationaliseringen genom att rösta "Nej" till EU, vilket naturligtvis inte stämmer. Hittills har internationaliseringen kunnat ske trots att Sverige stått utanför EG. Ett svenskt EU-medlemskap är ett sätt att förhålla sig till internationaliseringen och inte dess orsak. Det finns därför inget bevarat status quo i Sverige att ställa mot EU. Ett Nej bevarar ej. Alternativet till EU är en annan politisk form för att hantera internationaliseringen.

Det finns också en tendens att diskutera den politiska demokratin och den svenska EU-anpassningen i ljuset av välfärdsstatens kris. Men nedskärningar i offentliga bidrag och service är naturligtvis inte detsamma som minskad demokrati, utan uttryck för en politisk viljeinriktning i en situation av recession och strukturproblem i den svenska ekonomin. Utredningen har av detta skäl betraktat frågan som sakpolitisk och utanför dess uppdrag.

Om EU-medlemskapet av olika skäl inte kan accepteras kan andra politiska instrument behöva utvecklas. Utredningen har också fått uppgiften att överväga de politiska och demokratiska konsekvenserna av att Sverige skulle stå utanför EU. Här är de politiska alternativen mindre

handfasta jämfört med EG som har existerat i flera decennier. Ett huvudalternativ är EES-avtalet, vilket vid färdigställandet av denna utredning precis har trätt i kraft. Utvecklingen av EFTA-samarbetet i ett läge då kanske flera tidigare EFTA-stater gått över till EU-medlemskap är emellertid oklar. Ett ytterligare alternativ, som nämnts i den allmänna debatten, kan vara ett fortsatt bilateralt frihandelsavtal med EG. Andra åtminstone teoretiskt tänkbara institutionella alternativ till EU, såsom ett utvecklat nordiskt samarbete, saknar konkret form. Analysen av Sveriges situation utanför EU blir därför mer översiktlig än beträffande ett svenskt EU-medlemskap.

Noter

1. Johansson, Börje, 1993. *Ekonomisk dynamik i Europa. Nätverk för handel, kunskapsimport och innovationer*. Malmö: Liber-Hermods, s. 97.
2. Jfr. Siebert, Horst, 1992. *Europas nya ekonomiska karta*. Stockholm: SNS.
3. *Dagens Industri* 1993-08-25.
4. "Stat" kommer från latinets *status*, som betyder ställning eller fast anordning.
5. Jfr. Keating, Michael, 1992. "The State, Territorial Minorities and International Regimes". Opublicerat papper presenterat vid en "research conference" i Aquateddi, Italien i maj 1992.
6. Tingsten, Herbert, 1969. *Gud och fosterlandet. Studier i hundra års skolpropaganda*. Stockholm: Norstedts, s. 134.
7. Jfr. Hobsbawn, Eric J., 1990. *Nations and Nationalism since 1780*. Cambridge: Cambridge University Press.
8. Anderson, Benedict, 1983. *Imagined Communities. Reflections on the origin and spread of Nationalism*. London: Verso; Tägil, Sven (red.), 1993. *Den problematiska etniciteten*. Lund: Lund University Press.

9. Jfr. Hinsley, F.H., 1966. *Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press; Held, David (ed.), 1991. *Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press; Krasner, Stephen D., 1988. "Sovereignty. An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, vol. 21, no. 1, ss. 66-98.
10. Jfr. Camilleri, Joseph H. & Falk, Jim, 1992. *The End of Sovereignty. The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. Aldershot: Edward Elgar.

2 EU:s struktur och funktionssätt

2.1 Nationell självständighet och europeiskt inflytande

Sammanfattning: Avsnittet behandlar bakgrunden till den europeiska integrationen och det principiella förhållandet mellan politisk integration och nationellt självbestämmande. De viktigaste orsakerna till att Sverige ansöker om medlemskap i EU är den nya politiska situationen i Europa efter Berlinmurens fall 1989 och den sedan årtionden pågående och genomgripande internationaliseringen av det svenska samhället. Politisk integration är en metod som staterna utvecklat för att lösa gemensamma samhällsproblem på ett bättre sätt än staterna kan göra var för sig. Det politiska samarbetet innebär att staterna minskar sin formella handlingsfrihet till förmån för inflytande över det gemensamma beslutsfattandet i Europa. Det finns många tänkbara kombinationer av nivåer för nationell självständighet och europeiskt inflytande. Vilken kombination som är lämplig inom olika politikområden beror i hög grad på internationaliseringens omfattning.

Politikens internationalisering

Det svenska samhället omvandlas ständigt. Under senare decennier har *internationaliseringen* framträtt som den kanske viktigaste drivkraften till samhällsförändring i många avseenden.¹ Internationalisering är en samlingsbeteckning på processer som tar sig uttryck i en framväxt av olika slags nätverk av kommunikation, transaktion och organisation över statsgränserna² och i ökade beroenden mellan olika länder. I avsnittet ovan om

"en dag i svenskarnas liv" har utredningen illustrerat internationaliseringens konkreta innebörd på olika områden.

Som Magnus Jerneck påpekar i sin uppsats i expertbilagan, är emellertid internationaliseringen inte ett nytt fenomen. Täta kopplingar mellan länder har existerat sedan den moderna statens framväxt och världsekonomin expansion. Europas länder var före och efter det senaste sekelskiftet tätt sammanlänkade, såväl ekonomiskt som kulturellt. Internationaliseringens genomslag har emellertid fått en mer genomgripande och global karaktär under efterkrigstiden.

För att följa Kjell Goldmanns analys i uppsatsen i expertbilagan, innebär den allmänna internationaliseringen ett utbyte mellan länder av varor, tjänster, finansiella flöden och personer, men det är också fråga om utbyte av information och idéer. Här finns internationellt företagande, men också internationella nyhetsbyråer, europeiska federationer för politiska partier eller intresseorganisationer, interrail-ungdomar och turister. I synnerhet i gränsbygder är internationaliseringen dramatisk. Samhällena växer ihop med varandra. Denna fortgående process har gett vårt land stora fördelar i materiellt avseende. Det skulle inte ha varit möjligt att utveckla den svenska välfärdsstaten utan den internationella arbetsdelningen.

Den moderna demokratis problem är i mångt och mycket den internationaliserade demokratis problem. Som Jerneck framhåller har internationaliseringen viktiga konsekvenser för de maktförhållanden, interna som externa, vilka utgör grunden för demokratin som styrelseskick. Utvecklingen mot ett ökat omvärldsberoende tycks framhäva de klassiska demokratifrågorna, t.ex. grad av offentlighet och förhållandet mellan politik och byråkrati, samtidigt som den skänker en ny innebörd åt begrepp som medborgarkompetens, politiskt deltagande, ansvarsutkrävande och parlamentarisk kontrollmakt.

En konsekvens av den allmänna internationaliseringen är att de nationella beslutsproblemen alltmer definieras av utländska förhållanden. Svavelutsläppen i Storbritannien, kärnkraften i Ryssland, den tyska ekonomin problem, tekniska innovationer i USA och Japan, kriget i det forna Jugoslavien är fem fenomen vilka finns utanför Sverige och som ingenting direkt har med Sverige att göra, men som likväl uppställer problem och definierar villkor för svensk politik. Denna typ av internationalisering minskar staternas handlingsfrihet på samma sätt som de säkerhetspolitiska problemen alltid har gjort det. Samtidigt är det viktigt att betona att internationaliseringen inte påverkar hela det politiska fältet — många samhällsproblem kan fortfarande med rätta kan sägas vara nationella och fullt hanterbara av staterna.

Internationaliseringen kan tydligt avläsas i riksdagens arbete. Mellan åren 1970 och 1987 steg andelen utskottsbetänkanden med internationell anknytning från 16 till 38 procent. Internationaliseringens genomslag är särskilt starkt inom områden som ekonomi, näringsliv, arbetsmarknad,

miljö, energi och kommunikationer. Det är däremot svagare på kultur- och medieområdet, i sociala frågor och när det gäller försvar och rättssväsande.³

Internationaliseringen av svensk politik innebär att beslut som rör förhållanden i Sverige i ökande utsträckning fattas på internationell nivå. Ju fler av de politiska avgörandena för Sverige som har sin grund i beslutsfattande på internationell nivå, desto mer internationaliserad är politiken i denna mening. Internationellt politiskt beslutsfattande har visserligen funnits så länge som det funnits stater. Vad som hänt på senare tid är dels att nya former för det internationella beslutsfattandet kommit att spela en ökande roll vid sidan av den traditionella diplomatin, dels att området för internationellt beslutsfattande vidgats från traditionell utrikespolitik till allt större delar av det som traditionellt varit inrikespolitik.

Tillväxten av det internationella beslutsfattandet är en huvudlinje i världspolitikens utveckling efter 1945, något som framgår av den kraftiga ökningen av antalet internationella organisationer. Sverige har deltagit aktivt i denna process och är med i ett stort antal sammanslutningar, t.ex. FN, GATT, EFTA, ESK, Europarådet och Nordiska rådet. Om Sverige blir medlem av EU innebär det dels ändrade former för en del av det internationella beslutsfattandet om svenska angelägenheter (från mellanstatlig förhandling till EU:s institutioner), dels en allmän ökning av den svenska politiska internationaliseringen.

De olika formerna för internationalisering är, enligt Goldmann, påverkbara i olika grad. Den allmänna internationaliseringen är en följd av en överväldigande mängd små och stora beslut fattade av många olika aktörer i syfte att förverkliga skilda målsättningar. Detta slags internationalisering är möjlig att minska, men bara till ett pris — kanske en försvagad ekonomi, i varje fall ett mer slutet samhälle, möjligtvis minskade fredschanser. Det förtjänar framhållas att den allmänna internationaliseringen slår med särskild kraft mot en liten stat och att en stor stat som exempelvis USA har en väsentligt annorlunda situation jämfört med Sveriges i detta avseende. Vårt land har, som tidigare framhållits, i motsats till USA, en av de mest internationaliserade ekonomierna i världen. En betydande del av det näringsliv som finns i Sverige konkurrerar på gott och ont på en global marknad, i synnerhet på den västeuropeiska marknaden.

Det är oundvikligt att internationaliseringen ger upphov till betydande politiska problem. Detta är något som ett enskilt land inte kan undvika, hur gärna det än skulle vilja avskärma sig från de bekymmer som omvärlden skapar. En stat måste söka det bästa sättet att anpassa sig till vad som pågår. Motåtgärderna kan vara nationella, t.ex. beredskapsåtgärder mot risken av en kärnkraftsolycka i Ryssland, men också bestå i en internationalisering av beslutsfattandet t.ex. engagemang i internationellt kärnkraftssamarbete.

Om internationaliseringen av de politiska samhällsproblemen får tas för mer eller mindre given och samhällslivets allmänna internationalisering i praktiken endast är marginellt påverkbar för ett land som Sverige, återstår att överväga internationaliseringen av det politiska beslutsfattandet. Eftersom problemen och samhällena har internationaliserats har det också skett en internationalisering av det politiska beslutsfattandet. Det internationella beslutsfattandet kommer att öka i framtiden; något annat är svårt att föreställa sig. Den amerikanske statsvetaren och arbetsmarknadsministern Robert B. Reich skriver att den nationella politiken i det moderna samhället inte kan kontrollera flödena av finanskapital, produktion, teknologi och vetenskap. Begreppet nationell ekonomi förlorar, enligt Reich, sin mening, eftersom ekonomin inte är nationellt sammanhållen, utan — för svenskt vidkommande — västeuropeisk och global. Den politiska konsekvensen av sammanvävningen är att effektiviteten i nationalstatens traditionella styrformer och politiska beslutsfattande successivt minskar.⁴

Beslut som har inverkan på svenska förhållanden kommer i ökande utsträckning att fattas på internationell nivå. Detta är fallet vare sig Sverige blir medlem i EU eller ej. Vägvalet gäller i väsentlig grad formerna för, snarare än omfattningen av, det internationella beslutsfattandet som påverkar svenska angelägenheter.

Varför politisk integration i västra Europa?

I princip finns det två orsaker till frivillig politisk integration mellan suveräna stater. Den ena orsaken är uppluckringen av en *gemensam identitet*, vilken exempelvis var grunden för enandet av DDR och Västtyskland. Den nya statsbildningen upplevdes som något eftersträvanvärt i sig, vilket fick motivera de uppoffringar som västtyskarna fick göra. I och för sig är det möjligt att tala om en europeisk identitet och en gemensam kulturkrets i Europa. Det är också sant att det har framträtt Europarörelser för vilka den europeiska identiteten varit den självklart viktigaste drivkraften och där den politiska visionen om ett demokratiskt, fredligt och enat Europa inbegripit en europeisk förbundsstat. Samtidigt är det, åtminstone ännu, få européer som upplever sin europeiska identitet som den politiskt viktigaste utan det finns en dominans för nationella och regionala identifikationer och även andra tillhörigheter. Identifikationerna kan emellertid komma att förändras. Det kan inte uteslutas att den europeiska identiteten i framtiden kan komma att bli viktigare än de nationella tillhörigheterna.⁵

Den andra möjliga orsaken till integrationen är *gemensam problemlösning*. Det politiska samarbetet inleds därför att staterna inte klarar av att på egen hand effektivt lösa gränsöverskridande och stora samhällsproblem och ta tillvara de möjligheter som ligger i den moderna samhällsutveck-

lingen. Staterna bygger därför upp organisationer och regimer på det internationella planet som är ägnade att lösa de gemensamma problemen. EU är den mest långtgående formen för politiskt samarbete mellan staterna i Europa.

EU är, enligt utredningens mening, inte i första hand något ideologiskt självändamål utan en metod som staterna utvecklat för att lösa gemensamma politiska problem i Europa. Den europeiska identiteten — låt vara svagt utvecklad — fungerar mer som en avgränsning av vilka demokratiska stater som kan delta i de gemensamma arrangemangen än som egentlig drivkraft till det europeiska samarbetet.

Av denna förklaring följer att ställningstagandet till EU i hög grad måste bygga på perspektiv om hur de internationaliserade problemen i Europa skall lösas i framtiden.

Värdet av EU måste sålunda i första hand bedömas utifrån dess förmåga att lösa europeiska samhällsproblem. Om EU blir ineffektivt eller inte förmår samla sig till nödvändiga politiska insatser undermineras dess sakpolitiska legitimitet. Om den fungerar dåligt under lång tid kan den komma att avvecklas. Och omvänt, om den lever upp till de positiva förväntningarna ökar stabiliteten och attraktiviteten. Intresset i EFTA-staterna Finland, Norge, Sverige och Österrike att bli medlemmar i EU är ett uttryck för att EG bedömts som framgångsrik. EG:s historia visar också att organisationen kunnat övervintra under motgångstider och att det finns en betydande anpassningsförmåga till nya villkor hos denna internationella organisation.⁶

Vilka är då de samhällsproblem som motiverat framväxten av EG?

Efter andra världskriget stod *freden, den politiska stabiliteten och demokratin* i Europa högt på den politiska dagordningen. Kärnan var då "det tyska problemet", dvs. hur man skulle förhindra att Tyskland i framtiden skulle hota grannländerna, i synnerhet Frankrike. Bland de politiska organisationer som skapades för att lösa dessa europeiska problem kan särskilt nämnas FN, Europarådet och EG.

Sedan slutet av 1980-talet har efterkrigstidens säkerhetsordning ändrat karaktär. Behovet av stabiliserande krafter i Europa är fortsatt stort och här spelar EU en framträdande roll.

Som tidigare framhållits kan skapandet av EG/EU bl.a. ses som institutionell ram för en *europeisk ekonomi*. Detta ekonomiska block hålls till en del samman av konkurrensen inom den globala ekonomin, där EU, USA och Japan dominerar världshandeln. EG kunde registrera betydande ekonomiska framgångar under 1980-talet: den västeuropeiska marknadsekonomin blomstrade och staternas exportinkomster nästan fördubblades.⁷ I en framtida utveckling i linje med tankarna i Maastrichtfördraget med gemensam valuta och centralbank fullbordas avnationaliseringen av marknadsekonomin.

Det finns många ytterligare områden där behovet av gemensamma lösningar präglat utvecklingen av EG. Det gäller exempelvis *jordbruket, regional utveckling, kärnkraften, infrastrukturen, utbildning och forskning, biståndet till tredje världen*.

Den fortsatta utvecklingen av EU kommer att präglas av de nya villkor och samhällsproblem som uppträder i framtiden. I det aktuella perspektivet framträder särskilt *arbetslösheten, miljöförstöringen, invandringen och stödet till demokratiseringen av det forna sovjetiska imperiet* som stora framtidsfrågor.

EU och nationalstaten

Under efterkrigstiden har det blivit allt mindre lämpligt att studera maktförhållanden i det europeiska statssystemet i traditionella termer av suveränitet. Internationaliseringen i dess olika former har suddat ut den traditionella uppdelningen mellan utrikespolitik och inrikespolitik. I praktiken har det utvecklats en uttunnad suveränitet, där det civila samhället och produktionssystemen alltmer överskrider statsgränserna i sina vardagliga processer. Denna tendens har blivit särskilt framträdande under senare decennier.⁸

I den svenska konstitutionella debatten har suveränitetsbegreppet inte haft någon framträdande plats. Det förekommer inte heller i den svenska författningen. När suveräniteten har behandlats har i regel åsyftats statens förhållande till omvärlden, dvs. den *yttre* suveräniteten. I den gemenskapsrättsliga terminologin används emellertid begreppet på samma sätt som i den vetenskapliga litteraturen, nämligen åsyftande såväl den yttre som den inre suveräniteten. I vår nuvarande regeringsform ges statsmakterna möjlighet att "i begränsad omfattning" överlåta beslutanderätt till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete eller till mellanfolklig domstol.⁹ Man kan säga att denna "överlåtelse av beslutanderätt" motsvarar den gemenskapsrättsliga formuleringen "överlåtelse av suveränitet".

När stater genomför en politisk och rättslig integration och skapar överstatliga organ med långtgående uppgifter inom centrala politikområden, som i fallet med EG, sker viktiga förändringar i den politiska processen. En stat som är medlem av EU får färre politiska frågor att hantera som är exklusivt nationella. Statsskicken påverkas naturligtvis av att staterna inte formellt kan utöva suveränitet inom vissa politikområden. Den tidigare nationella suveräniteten i dessa avseenden ersätts med vad som kan betecknas som en *gemensam suveränitet*. Den gemensamma suveräniteten består av de beslutsbefogenheter som en krets stater överför till gemensamt beslutsfattande i mellanstatliga och överstatliga former. Den europeiska integrationen inom vissa centrala politikområden kan betraktas

som ett sätt att rekonstruera politikens ställning i form av ett politiskt nätverk för att lösa gemensamma problem.¹⁰

Den gemensamma suveräniteten finns i princip på en glidande skala från minimiläget "begränsad omfattning" till en nivå närmare 100%. Sammansättningen av den nationella suveräniteten på det formella planet har således många tänkbara lägen.¹¹ Den berättigade frågan är dock om en stat får mer politisk makt genom gemensam suveränitet än om den håller fast vid den traditionella positionen. Denna fråga ställer i blickpunkten, för att använda statsvetaren Nils Elvanders ord, "... (en stats) möjligheter att upprätthålla och förverkliga de egna politiska prioriteringarna i förhållande till omvärlden".¹²

All förflyttning till internationell nivå av ett tidigare nationellt beslutsfattande är ägnat att begränsa den nationella handlingsfriheten åtminstone i formell mening och detta i synnerhet om det är fråga om anslutning till en varaktig institution och inte endast om förhandlingar från fall till fall. Lika uppenbart är att en stats anslutning till en internationell organisation även innebär att dess handlingsmöjligheter ökar och detta, som Goldmann säger i sin expertuppsats, på två sätt:

Det ena är att samtidigt som skyldigheten att efterleva vissa regler, normer och konventioner minskar de legitima handlingsalternativen för en själv, reduceras de även för andra och därmed finns inte längre samma behov som tidigare av att gardera sig. GATT-regler undanröjer en begränsning för varje stats ekonomiska politik genom att uppställa restriktioner för denna: man får visserligen inte göra som man vill, men behöver å andra sidan inte befara att andra kommer att göra som de vill.

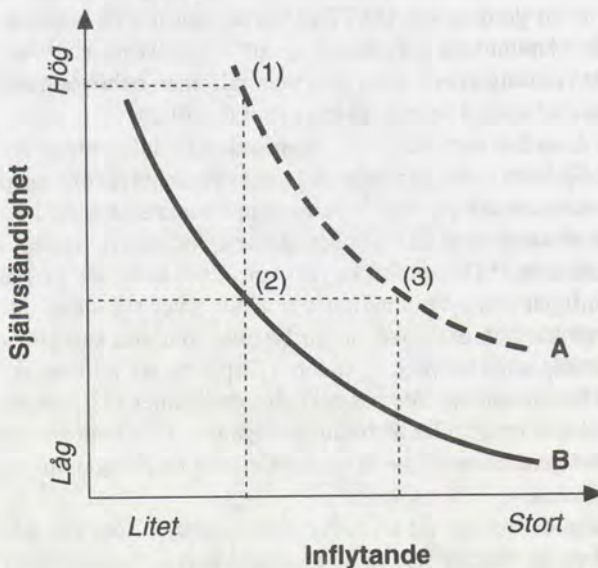
Det andra sättet är att den som tillhör en organisation får inflytande över dess beslut, samtidigt som andra får inflytande över exempelvis ens egen miljöpolitik och ekonomiska politik.¹³ Gemensamt beslutsfattande i en internationell organisation som EU kan ses som ett "offensivt" inslag i den nationella politiken.¹⁴ Den politiska makten i en stat består av två komponenter, nämligen den självständighet (makten över sig själv, autonomi) som en stat har och dessutom det inflytande som den kan utöva över andra. Överstatligheten innebär att staterna förpliktat sig att rätta sig även efter sådana beslut som de inte för egen del instämmer i.¹⁵ Som en kompensation för denna överlåtelse av beslutsbefogenheter får nationen på olika sätt delta i det gemensamma beslutsfattandet och får därigenom ett inflytande över helheten.

Diskussionen kan översättas till en "suveränitetskalkyl" som innebär att den totala nationella makten betraktas som summan av makten över sig själv och inflytandet över andra. En stat kan i princip byta viss formell självständighet mot inflytande utan att förlora i total makt, men dock ofta till priset av ökat avstånd för medborgarna till beslutsfattandet och risk för onödig byråkrati. Integration är omvandling av politisk makt och förutsätter ett perspektivskifte, från en ensidig bevakning av den na-

tionella självständigheten ("makten över sig själv") till en fokusering på nationens totala politiska makt. Det nya perspektivet innebär också att det — i motsats till den formellt självständiga situationen — finns en stor mängd kombinationer av självständighetsnivåer och inflytandegrader med likvärdig total makt. Vilken kombination av självständighet och inflytande som är lämplig beror i hög grad på internationaliseringen inom olika politikområden.

Resonemanget kan illustreras med diagrammet nedan. Dess vertikala axel är *nivån på den nationella självständigheten*, vilken kan variera mellan låga och höga värden. Dess horisontella axel avser *nationens politiska inflytande över omgivningen*, vilket kan vara litet eller stort. Den totala makten ses som en kombination av värdena på dessa båda axlar och framträder i form av positioner i diagrammet.

Det bör påpekas att diagrammet är ett sätt att figurativt illustrera ett komplicerat resonemang. I verkligheten förhåller det sig naturligtvis så att måtten på självständighet och inflytande inte alls är exakta och att det därför knappast är möjligt att exakt avbilda olika möjliga lägen.



Figur 2.1 Nationens självständighet och politiska inflytande

Omständigheten att det finns en stor mängd likvärdiga positioner ur den totala maktens synpunkt, gör att vi kan dra en kurva i diagrammet (A, resp. B) vilken skildrar en oförändrad total maktnivå (en s.k. indifferenskurva). Tanken är att oavsett hur vi förflyttar oss efter kurvan i diagrammet har vi likvärdig makt. I ena ytterlighetsfallet har man hög självständighet och litet inflytande och i den andra ytterligheten har man låg självständighet och stort inflytande.

En nation kan i diagrammet förlora en del av sin totala politiska makt antingen genom att förlora självständighet utan att få ökat politiskt inflytande eller genom att få minskat politiskt inflytande utan att få kompensering i ökad självständighet. Maktförlusterna inträffar således när man skiftar från en högre kurvnivå i diagrammet till en lägre. I diagrammet befinner sig exempelvis kurvan A på en högre maktposition än kurvan B gör.¹⁶

På ett formellt plan kan sägas att den svenska staten hittills har haft hög självständighet genom sitt konstitutionella oberoende av andra stater utan inflytande över EG. Positionen kan i grova drag anges till läge (1) i diagrammet. I praktiken har emellertid Sveriges beroende av omgivningen ökat starkt inom speciella politikområden, intill den punkt där frågan kan ställas huruvida det exempelvis är meningsfullt att tala om en "svensk ekonomi". Tolkat i diagrammets språk kan man påstå att internationaliseringen medfört att Sveriges verkliga självständighet har sjunkit. Om vi för enkelhetens skull samtidigt antar att nationens faktiska inflytande över omgivningen inte har nämnvärt ökat, har internationaliseringen inneburit att Sveriges maktställning försvagats, kanske till position (2) i diagrammet. Ett svenskt EU-medlemskap innebär att Sverige överför vissa beslutsbefogenheter till EG, samtidigt som kompenseringen i ökat europeiskt inflytande kan vara så stor att Sveriges totala makt ökar, i bästa fall till position (3) eller något annat läge på kurva A.

Ju starkare organisation, desto mer att vinna på att tillhöra den. Bara en stark organisation kan erbjuda handlingsmöjligheter värda att försöka påverka. Bara en stark organisation kan begränsa medlemsstaternas handlingsfrihet i sådan grad att varje medlems handlingsfrihet ökar. Ju starkare organisation, desto mer handlingsutrymme finns att förlora — och att vinna.¹⁷

Diskussionen har hittills förts som om maktproblemet var enhetligt i de olika samhällssektorerna. Så är naturligtvis inte fallet, utan internationaliseringen har mycket olika karaktär beroende på vilken fråga det gäller. Som framhållits är det uppenbart att exempelvis ekonomi- och miljöområdena i Sverige har en påfallande hög grad av internationalisering. Men det finns även sektorer där internationaliseringen är mindre framträdande eller av marginell betydelse, t.ex. i jordbruksnäringen och i den sociala sektorn. I själva verket kan man betrakta det första fallet som de områden

där en politisk integration har de största förutsättningarna att förstärka den nationella makten, eftersom det tillkommer ett politiskt inflytande där man tidigare i stor utsträckning förlorat detta i praktiken. I det senare fallet däremot kan delar av det som tidigare kontrollerats nationellt utrikespolitiserats och innebära en försvagad politisk ställning för nationalstaten. I internationaliserade sektorer har staten mycket att vinna på politisk integration, medan staten kan förlora inflytande inom områden vilka ännu ej är internationaliserade men vilka skulle bli det vid ett EU-medlemskap.

Den nya europeiska scenen främjar internationaliseringen av samhällsproblemen genom att de europeiska samhällena växer ihop. Denna dynamik kan innebära att de områden där staten i utgångsläget har en hög faktisk självständighet kan komma att ändra karaktär i framtiden.

Internationaliseringen av viktiga samhällsproblem minskar det nationella handlingsutrymmet. Frågan är således om man bör försöka återerövra en del av detta utrymme eller kompensera förlusten av det genom politisk integration i form av EU. Ett försök att minska internationaliseringen har stora konsekvenser för den svenska välfärdsutvecklingen inom olika politikområden, förmodligen alltför stora inom många områden för att det skall vara en framkomlig politisk handlingslinje. Ovan har visats att det är principiellt möjligt att utveckla den nationella makten genom politisk integration. I nästa analysled är det därför viktigt att studera hur EU i praktiken är uppbyggd och demokratiskt legitimerad, i vad mån dess funktionssätt och insatser är ägnade att effektivt lösa de gemensamma samhällsproblemen i Europa och hur stort inflytande en mindre medlemsstat som Sverige skulle kunna utöva inom EU.

Vid medborgarnas värdering av ett svenskt deltagande i en europeisk integration spelar det nationella vägvalet mellan "medinflytande över mycket" och "självständig kontroll över mindre" en betydelsefull roll. Om man kan göra troligt att EU är en form för politiskt samarbete där en reducerad formell suveränitet kompenseras av ett ökat inflytande över europeiskt beslutsfattande, så ges ett rationellt argument för att rösta "Ja". På det formella planet kan visas hur Sverige på olika sätt kommer att bli representerat i EU-systemet vid ett medlemskap. Det reella inflytandet som Sverige kan utöva kommer emellertid i stor utsträckning att handla om det bidrag som landet kan ge till Europa i fråga om visioner om Europas samlade utveckling, om konkreta idéer till europeiska insatser och om förmågan att bilda slagkraftiga allianser i de europeiska förhandlingssystemen. I det senare avseendet handlar Sveriges anslutning till EU i hög grad om vårt nationella självförtroende.

2.2 EU:s uppbyggnad och beslutsprocesser

Sammanfattning: I detta avsnitt beskrivs de gemensamma institutionerna inom EU, deras sammansättning och viktigare uppgifter. Kommissionen och domstolen är sammansatta av ämbetsmän medan rådet och parlamentet är sammansatta av politiker från medlemsstaterna. Rådet består av representanter för medlemsstaternas regeringar. Parlamentets ledamöter tillsätts genom direkta val i medlemsstaterna. Vidare redogörs för beslutsprocessen inom EU. Grundläggande kännetecken är kommissionens uteslutande initiativ- och förslagsrätt samt rådets beslutande roll. Parlamentet har främst rådgivande och kontrollerande funktioner, men dess inflytande har stärkts genom Maastrichtfördraget. I vissa frågor har parlamentet en formell vetorätt. Domstolen är högsta uttolkare och tillämpare av EG-rätten. Här redovisas också vissa allmänna rättsprinciper som präglar verksamheten inom EU, såsom legalitets-, solidaritets- och icke-diskrimineringsprinciperna. En genomgång av medlemsstaternas representation i de gemensamma institutionerna visar att de mindre staterna markant gynnas på de större medlemsstaternas bekostnad. Slutligen redogörs för den pågående debatten om institutionella reformer.

Uppbyggnaden av EG/EU regleras i de tre grundläggande fördragen: Parisfördraget (1951) om Europeiska kol- och stålgemenskapen; Romfördraget (1957) om Europeiska ekonomiska gemenskapen; Euratomfördraget (1957) om fredligt utnyttjande av atomenergin. Andra viktiga fördrag är: Europeiska Enhetsakten (1986) om revision av Paris- och Romfördragen m.m.; samt Maastrichtfördraget (1992) om Europeiska unionen.

EU:s institutioner¹⁸

EU:s viktigaste institutioner är: *Europeiska unionens råd*, eller rådet som det också benämns, är EG:s främsta lagstiftande organ och består av de tolv ländernas utrikes- eller fackministrar. *Kommissionen* utgör det förslagsställande, utredande, verkställande och övervakande organet, men har också vissa normgivande uppgifter. *Europaparlamentet* är direktvalt och har ställningen som ett rådgivande, kontrollerande och i vissa fall med-

beslutande organ. *Domstolen* är högsta uttolkare av EG-fördragen och gemenskapens lagstiftning.

EU:s toppmöte, *Europeiska rådet*, tillkom på informell grund år 1974. Först i samband med Enhetsakten fick toppmötet en formell status. I Maastrichtfördraget har dess roll preciserats ytterligare. Europeiska rådet beslutar formellt i särskilt viktiga frågor i egenskap av rådet och enligt Romfördragets regler. Det är också detta organ som är särskilt inriktat på övergripande och långsiktiga frågor, även om det inte fattar rättsligt bindande beslut i dessa avseenden.

Ekonomiska och sociala kommittén är ett rådgivande organ med representanter för arbetsmarknadens parter, producent- och konsumentintressen, jordbruk m.m. i medlemsländerna. Genom Maastrichtfördraget inrättades ett nytt rådgivande organ, *Regionala kommittén*, med representanter för kommuner och regioner i medlemsstaterna.

De olika institutionerna är geografiskt spridda. I Bryssel finns rådet, kommissionen, många arbetsgrupper inom de olika institutionerna och parlamentets utskott. I Luxemburg finns bl.a. domstolen, revisionsrätten och parlamentets sekretariat. I Strasbourg, slutligen, äger parlamentets sessioner rum. Under parlamentets ordinarie sessioner förläggs kommissionens möten också till Strasbourg. Rådet har ett kansli i Bryssel och sammanträder särskilt i Bryssel och Luxemburg. Europeiska rådet sammanträder vanligen någonstans i det aktuella ordförandelandet. I varje medlemsstat finns ett EU-kontor i huvudstaden.

I EU:s interna arbete används officiellt nio språk — danska, engelska, franska, grekiska, italienska, nederländska, portugisiska, spanska och tyska. Alla officiella texter publiceras på de nio språken, men i praktiken tenderar franskan och engelskan att fungera som arbetsspråk. Det har beräknats att EU översätter en miljon textsidor varje år.

Kommissionen

Kommissionen har den viktigaste initiativtagande och verkställande rollen i EU-systemet. Dess uppgifter är att lämna förslag till rättsakter, verkställa rådets beslut och EG-fördragets bestämmelser, övervaka fördragets och de gemensamma reglernas efterlevnad, förvalta EU:s budget, förhandla och företräda EU samt besluta i konkurrens- och förvaltningsfrågor etc och allmänt främja utvecklingen mot gemensamma mål i EU. Kommissionen har långtgående befogenheter och kan, i begränsad utsträckning, utfärda samma slags rättsakter som rådet med stöd av Romfördraget eller på grundval av delegation från rådet. "Rättsakt" i EG:s terminologi kan sägas vara följdlagstiftning till de grundläggande fördragen. Genom Maastrichtfördraget förstärks kommissionens ställning inom

de utrikes- och inrikespolitiska områdena genom att den i fråga om initiativ- och yttranderätt i stor utsträckning jämföras med medlemsstaterna.¹⁹

Kommissionen består av 17 ledamöter som utses för femårsperioder av regeringarna i samförstånd, och efter godkännande av Europaparlamentet. Huvudregeln är att det skall finnas minst en kommissionär från varje medlemsstat. De stora länderna (Tyskland, Frankrike, Italien, Spanien och Storbritannien) har f.n. två ledamöter och övriga sju stater var sin ledamot. Tendensen har varit att inslaget av politiker har ökat så att numera nästan alla kommissionärer har en bakgrund i nationella regeringar och parlament. En ledamot utses till kommissionens president och ytterligare två kommissionärer utses till vicepresidenter.

Varje kommissionär har ett eget kabinett med en grupp tjänstemän som vederbörande själv utsett. Dessa kabinett leds av en kabinettsschef. Kommissionärerna är ansvariga för politiken inom ett eller flera s.k. generaldirektorat. De 23 generaldirektoraten (GD) ansvarar för gemenskapspolitiken inom ett eller ett par angränsande områden. Viktiga enheter är exempelvis GD III: Den inre marknaden och industriella frågor, GD IV: Konkurrens, GD VI: Jordbruksfrågor och GD XVI: Regionalpolitik. Generaldirektoraten kan ha mellan 150 och 450 anställda, fördelade på några direktorat. Den största enheten, GD VI, har dock en personalstyrka på inemot 1.000 personer, vilket beror på EG:s omfattande reglering av jordbrukspolitiken. Alla anställda är internationella tjänstemän och skall verka utifrån EU:s överordnade intressen. De gör ofta hela sin karriär inom EG/EU. Det finns fyra grupper av personal: kvalificerade tjänstemän med uppgift att formulera författningstexter och olika initiativ från kommissionen, tjänstemän underställda de kvalificerade tjänstemännen, kontorspersonal och servicepersonal. Rekryteringen till kommissionen sker i öppen konkurrens genom särskilda uttagningsprocedurer. Nya medlemmar i EU har vid inträdet getts förtur till vissa tjänster inom kommissionen och övriga EG-institutioner. När en stat blivit ny medlem har därför flera hundra tjänster besatts av personer från det nya medlemslandet.

De höga tjänstemannaposterna i kommissionen och generaldirektoraten fördelas med hänsynstagande till spridningen mellan medlemsstaterna. Kommissionärerna skall stå formellt självständiga i förhållande till de nationella intressena. De har också rättslig immunitet för åtgärder de vidtagit inom tjänsten. Regeringarna är ändå angelägna om att rekryteringen av kommissionärerna skall ske i alla medlemsstater.²⁰

Kommissionen har totalt ca 13.500 anställda i Bryssel, varav 2.000 är tolkar och översättare. Till detta kommer något tusental anställda inom forskningsprogrammen och några hundra inom publikationstjänsten.

Europeiska unionens råd

Den politiska viljan hos medlemsstaternas företrädare i rådet är avgörande för utvecklingen av den europeiska integrationen. Rådet är den främsta normgivande instansen inom EU och har till huvuduppgift att besluta om politiska åtgärder och om nya rättsakter på förslag av kommissionen, fastställa EU:s budget, samordna medlemsstaternas ekonomiska politik och delegera beslutanderätt till kommissionen. I regel krävs att rådet inhämtar parlamentets synpunkter innan en rättsakt kan antas.²¹

Rådet består av tolv ledamöter, en regeringsledamot från varje medlemsland. Medlemmarna företräder sitt lands intressen. Rådets verksamhet speglar därför bakomliggande nationella intressen, även om rådet skall ta tillvara gemenskapsintresset. Rådet har inte en fast sammansättning. Vilken regeringsföreträdare som deltar beror på frågans karaktär. Därför kan rådsmötena avlösa varandra, bestående av utrikesministrarna, jordbruksministrarna, miljöministrarna etc. En särställning intar rådsmötena med utrikesministrarna, *General Affairs Council*, där mer övergripande frågor behandlas. Utrikesministrarna sammanträder vanligen två gånger per månad. Fackministrar möts när frågor inom deras sektorer skall avgöras. Av särskilt stor betydelse är det s.k. *Ecofin*, dvs. rådet i sammansättning med ekonomi- och finansministrarna. Totalt brukar 80-100 möten årligen hållas i Bryssel eller Luxemburg. Vid sammanträdena deltar minst en ledamot av kommissionen. Ordförandeposten roterar mellan länderna på halvårsbas. Ordförandelandets utrikesminister tituleras rådsresident och företräder EU i internationella sammanhang, t.ex. i FN:s generalförsamling. Rådet sammankallas på initiativ av ordföranden eller om kommissionen eller någon av dess medlemmar begär det. Mötena är inte offentliga, men kommissionärerna får i regel delta.

EU:s toppmöten betecknas Europeiska rådet och består av stats- respektive regeringscheferna och kommissionens president. Kommissionens president och mest seniora vicepresident deltar utan rösträtt. Europeiska rådet sammanträder minst två gånger per år.

Allmänt gäller att rådets protokoll från möten hittills inte varit offentliga. Vid särskilda presskonferenser efter mötena brukar pressmeddelanden på de officiella språken delas ut med uppgifter om ärenden som behandlats och de beslut som fattats.

Rådet biträds av ett sekretariat som leds av en generalsekreterare. Detta sekretariat är indelat i sju olika generaldirektorat: personal och administration; jordbruk och fiske; inre marknaden m.m.; energi, konsumentfrågor, forskning, miljö och transport; externa relationer och utvecklingsarbete; förhållandet till Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén; ekonomiska, finansiella och sociala frågor. Antalet anställda uppgår till ca 2.000 personer.

De ständiga representanternas kommitté (COREPER) är ministerrådets beredande organ och består av de tolv staternas EU-ambassadörer och har till uppgift att jämkä samman skiljaktiga meningar inför beslut. COREPER tillkom år 1967 av praktiska skäl för att underlätta den dagliga kontakten mellan EG och medlemsstaternas regeringar. Med hjälp av över hundra kommittéer bereder COREPER kommissionens förslag till rådsbeslut. Kommittén sammanträder varje vecka och gör, tillsammans med rådets ordförande, upp föredragningslistan för rådsmötena.

Europaparlamentet

Ursprungligen bestod Europaparlamentet av parlamentariker från medlemsstaternas nationella parlament. Sedan år 1979 är parlamentet valt genom direkta val i medlemsstaterna, utan krav på att ledamöterna skall ha säte i de nationella parlamenten. En ledamot skall utöva sin rösträtt individuellt och personligt och får inte vara bunden t.ex. av instruktioner från sin regering.

Parlamentet har främst rådgivande och kontrollerande funktioner. Dess uppgifter är bl.a. att godkänna vissa avtal med tredje land, i och med Maastrichtfördraget också gemensamt fatta beslut med rådet, utöva vissa beslutsbefogenheter beträffande budgeten samt kontrollera kommissionen genom bl.a. möjlighet till misstroendevotum.

Arbetet i parlamentet sker utifrån tio "transnationella" partigrupper på vilka de ungefär 90 nationella partierna är fördelade; socialistiska gruppen (180), europeiska Folkpartigruppen (155), Liberala och demokratiska gruppen (49), De Gröna (28) m.fl.²² Parlamentet håller en årlig offentlig session och är samlat en eller två veckor i månaden under sessionen. På begäran av dess medlemmar, av rådet eller kommissionen kan det hålla extrasessioner. Dess 18 utskott sammanträder i regel i Bryssel och lämnar betänkanden som grund för plenardebatterna i parlamentet.²³ Ledamöterna avlönas av sina respektive stater, medan EU betalar omkostnaderna för sammanträden och assistenter. Parlamentet har ca 3.600 personer anställda.

Trots parlamentsbeteckningen fungerar Europaparlamentet på ett helt annat sätt än sina nationella motsvarigheter. Det saknar lagstiftnings- och beskattningsrätt, men har i stället en framträdande rådgivande roll i beslutsprocessen. Parlamentet har emellertid möjlighet att genom misstroendevotum avsätta hela kommissionen. Normalt fattar parlamentet beslut med en absolut majoritet av avgivna röster. I vissa fall, t.ex. vid beslut att förkasta ett förslag till EU-budget, krävs två tredjedels majoritet av avgivna röster.

Enhetsakten medförde att parlamentet flyttade fram sina positioner. Tidigare behövde rådet bara inhämta parlamentets yttrande innan det fattade

sitt beslut. Nyordningen innebär att parlamentet också kom in i beslutsprocessen en gång ytterligare sedan rådet tagit sin "gemensamma ståndpunkt", eftersom rådet i vissa fall blev skyldigt att fatta beslut "i samarbete med parlamentet".

I Maastrichtfördraget gavs också parlamentet ett förstärkt inflytande genom bl.a. en medbeslutanderätt i vissa frågor av typen regler om den inre marknaden. Det innebär en skärpning av samarbetsförfarandet, eftersom parlamentet får möjlighet att avslå rådets "gemensamma ståndpunkt" eller inleda en förhandlingsprocess om förändringar i förslaget med rådet. Parlamentet skall också godkänna förändringar i regelverket för strukturfonderna, godkänna nya medlemsstater samt godkänna ordförande och ledamöter i kommissionen. Parlamentets kontrollmöjligheter har ökat genom att det får tillsätta en särskild EG-ombudsman. Till denne kan medborgare i ett medlemsland vända sig vid brister i myndighetsutövningen hos en gemenskapsinstitution eller ett gemenskapsorgan. Ombudsmannen skall vara självständig och avge årliga rapporter till parlamentet. Vidare får EU-medborgarna klagorätt till parlamentet samt parlamentet en utfrågningsrätt gentemot kommissionen.

EG-domstolen

Domstolen tillkom 1952 och är högsta instans för EG-rätten. Dess uppgifter är att tolka och tillämpa EU:s fördrag och regelsystem, lämna bindande förhandsbesked till nationella domstolar, döma i vissa tvister mellan EU och medlemsländerna, döma i tvister mellan medlemsländerna och döma i tvister mellan EU och medborgarna. Större delen av EG-rätten tillämpas emellertid av de nationella domstolarna.

Domstolen har 13 domare och ungefär 900 anställda. Fördragen innehåller inga bestämmelser om domarnas nationalitet, men minst en domare kommer från varje medlemsstat. Domarna är dock inte företrädare för de nationella intressena. De utses för en period om sex år vid särskilda regelringskonferenser. De biträds av sex generaladvokater med uppgift att opartiskt och oavhängigt avge ett motiverat förslag till avgörande i målen. Domstolen uttalar sig endast samstämmigt. Någon avvikande mening redovisas inte.

Domstolen grundar sin verksamhet dels på den primära EG-rätten som framför allt utgörs av fördragstexterna, dels på den sekundära EG-rätten som består av de rättsakter som EG:s institutioner beslutat skall gälla inom gemenskapen, domstolens egna domar och den rättspraxis som domstolen utvecklat. EG:s samlade, gemensamt uppnådda regelverk, inklusive domstolens avgöranden och internationella avtal, brukar med ett franskt uttryck kallas *l'acquis communautaire* (dvs. det som gemenskapen har uppnått). Domstolens utslag sker efter omröstning bland domarna,

men överläggningarna är hemliga. EG:s expansion — fler medlemmar och ökade uppgifter — har också medfört att domstolen haft en kraftig tillväxt i ärendevolyms och organisation. En första instans har därför inrättats med uppgift att behandla bl.a. konkurrensärenden, vissa ärenden som rör Kol- och stålgemenskapen och personalärenden. Domstolen behandlar övriga mål. Första instansens domslut kan överklagas till EG-domstolen såvitt angår rättsfrågor. Varje år avkunnas sammanlagt ungefär 300 domar, varav 200 i domstolen och 100 i den första instansen.

Vid sin tillkomst 1957 kunde EG betecknas som en internationell organisation med vissa särdrag. Det var därför logiskt att Romfördraget fick karaktären av fördrag och inte av konstitution. Av särskilt intresse är att domstolen skapades som en överstatlig enhet och att den i praktiken kom att över åren omvandla fördraget i konstitutionell riktning.²⁴

Domstolen kan sägas ha bidragit till att utveckla EG-rätten i federativ riktning, i den meningen att EG-rätten numera anses ha företräde framför den nationella rätten inom EG:s kompetenssfär och att EG-rätten till övervägande del är direkt tillämplig utan att det behöver vidtas några särskilda åtgärder i medlemsstaterna. Den kan ge upphov till rättigheter och skyldigheter för enskilda fysiska och juridiska personer och har därmed s.k. direkt effekt i medlemsstaterna. Både enskilda och juridiska personer kan därför åberopa sig direkt på EG-rättens regler inför nationella domstolar och myndigheter. Dessa har inte bara att beakta den egna inhemska rätten utan också att tillämpa EG-rätt.²⁵

Beslutsprocessen i EU

Besluten i EU fattas av ministerrådet, oftast i samspel med kommissionen och vanligen efter hörande av parlamentet. I fråga om antagande av generella rättsakter och liknande beslut brukar man tala om olika beslutsprocedurer.

Grundmodellen är att beslut fattas av rådet på förslag från kommissionen och efter hörande av parlamentet. Detta förfarande har tillämpats sedan gemenskapen tillkom. Samtidigt som kommissionen beslutar att tillställa rådet ett förslag överlämnas förslaget informellt till parlamentet. Rådet begär som första åtgärd parlamentets yttrande, varefter rådet börjar sitt arbete med förslaget.

Genom Enhetsakten infördes en samarbetsprocedur som ger parlamentet ett något större inflytande. Maastrichtfördraget innehåller dessutom ett nytt förfarande, medbeslutandeproceduren, vilken är en påbyggnad på samarbetsproceduren och vilken ger parlamentet en reell vetorätt i vissa avseenden.

EG kan utfärda fem olika typer av rättsakter enligt artikel 189 Romfördraget. *Förordningar* är till alla delar omedelbart bindande och till-

ämpliga i varje medlemsstat. *Direktiv* är bindande för medlemsstaterna beträffande resultat och tidsfrist. Staterna avgör själva hur resultatet skall uppnås. Ett direktiv skall senast angiven dag vara införlivat i den nationella lagstiftningen. *Beslut* är bindande för den part det berör och blir gällande genom delgivning. *Rekommendationer och yttranden* är inte bindande. *Resolutioner* saknar rättsligt bindande verkan. Utöver dessa grundtyper av rättsakter förekommer ytterligare varianter.

Kommissionen skall ge rådet förslag till beslut och tillhandahålla ett beslutsunderlag. Rådet får, i de fall beslut skall fattas på förslag från kommissionen, inte frångå kommissionens förslag annat än genom ett enhälligt beslut. Kommissionen kan ändra eller återta förslaget under hela beslutsprocessen. Beredning av kommissionens ärenden sker inom generaldirektoraten och kabinetten, men också i speciella expertgrupper. Det handlar om tusentals ärenden varje år, varav flera hundra leder fram till ny lagstiftning. Ofta remitteras ärenden för synpunkter till den rådgivande Ekonomiska och sociala kommittén. När förslagen anses vara okontroversiella kan besluten fattas genom att förslaget till beslut cirkulerar mellan kommissionärerna och signeras av dem. Kontroversiella ärenden utgör en mindre del av ärendemängden och hanteras mer aktivt i kabinetten och kommissionen. Sammanträden äger rum varje vecka och är slutna.

När rådet delegerar befogenheter till kommissionen, föreskrivs att kommissionen skall framlägga sina förslag till åtgärder för en kommitté som består av representanter för medlemsstaterna med en kommissions-tjänsteman som ordförande. Det finns en ymnig flora av sådana kommittéer, vilka är av tre slag: rådgivande, förvaltande respektive föreskrivande. Vilket slag av kommitté som tillsätts beror på vilken grad av inflytande som medlemsstaterna vill försäkra sig om. När kommitténs ställning är rådgivande har kommissionen, efter att ha inhämtat kommitténs yttrande, suverän beslutanderätt. De förvaltande och föreskrivande har det gemensamt att om kommittén inte biträder kommissionens förslag skall rådet underrättas och ges möjlighet att besluta i frågan.

Kommissionen är måltavla för en omfattande verksamhet från olika lobbygrupper. Antalet lobbyister har uppskattats till ca 10.000 personer, vilka företräder ungefär 3.000 olika organisationer. Här finns en rik provkarta på europeiska intressen såsom företag, jordbrukarsammanslutningar, fackliga organisationer, städer och regioner.

Ikraftträdandet av Enhetsakten innebar att rådet fick ökade möjligheter att frångå enhällighetsprincipen, i synnerhet i frågor som gällde genomförandet av inre marknaden och att fatta beslut med kvalificerad majoritet. Enligt Maastrichtfördraget skall tillämpningen av majoritetsbeslut i rådet utvidgas och bli huvudregeln, bortsett från bl.a. jordbrukspolitik, skattepolitik, utrikespolitik, gränskontroll, industripolitik och kulturfrågor.

I tabellen nedan finns en översiktlig förteckning över beslutsreglerna i rådet och parlamentet inom olika sakområden.

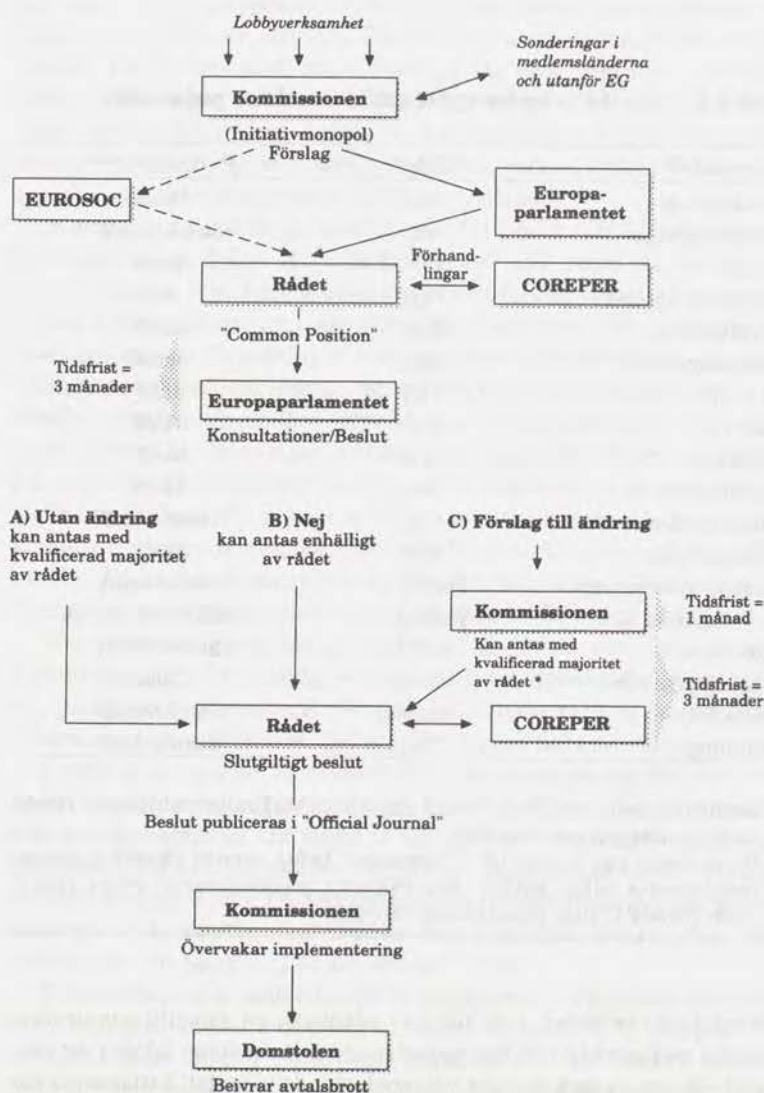
Tabell 2.1 EU:s beslutsregler i rådet respektive parlamentet

<i>Sakområde</i> ²⁶	<i>Rådet*</i>	<i>Parlamentet**</i>
Inre Marknaden	Maj	MedB
Konkurrensfrågor	Maj	SamA/SamB
Skatter	Enh	SamR
Gem handelspolitik	Maj	—
Gränskontroll	Enh	SamR
Jordbrukspolitik	Maj	SamR
EMU	Maj	Info
Kultur	Enh	MedB
Folkhälsa	Maj	MedB
Konsumentskydd	Maj	MedB
Transeuro nätverk	Maj	SamA/MedB
Industripolitik	Enh	SamR
Ekon/soc samordning	Enh/Maj	Godk/SamA
Forskning/tekn utv	Enh/Maj	SamR/MedB/SamA
Miljöfrågor	Enh/Maj	SamA/MedB
Utvecklingsbistånd	Maj	SamA
Sociala frågor	Enh/Maj	SamA/MedB
Utbildning	Maj	SamA/MedB

* Beslutsfattande med kvalificerad majoritet (**Maj**) eller enhällighet (**Enh**) som huvudregel inom området.

** Parlamentet kan ha rätt till information (**Info**), samråd (**SamR**), samarbetsprocedur enligt artikel 189c (**SamA**), medbeslutande enligt artikel 189b (**MedB**), eller godkännande (**Godk**).

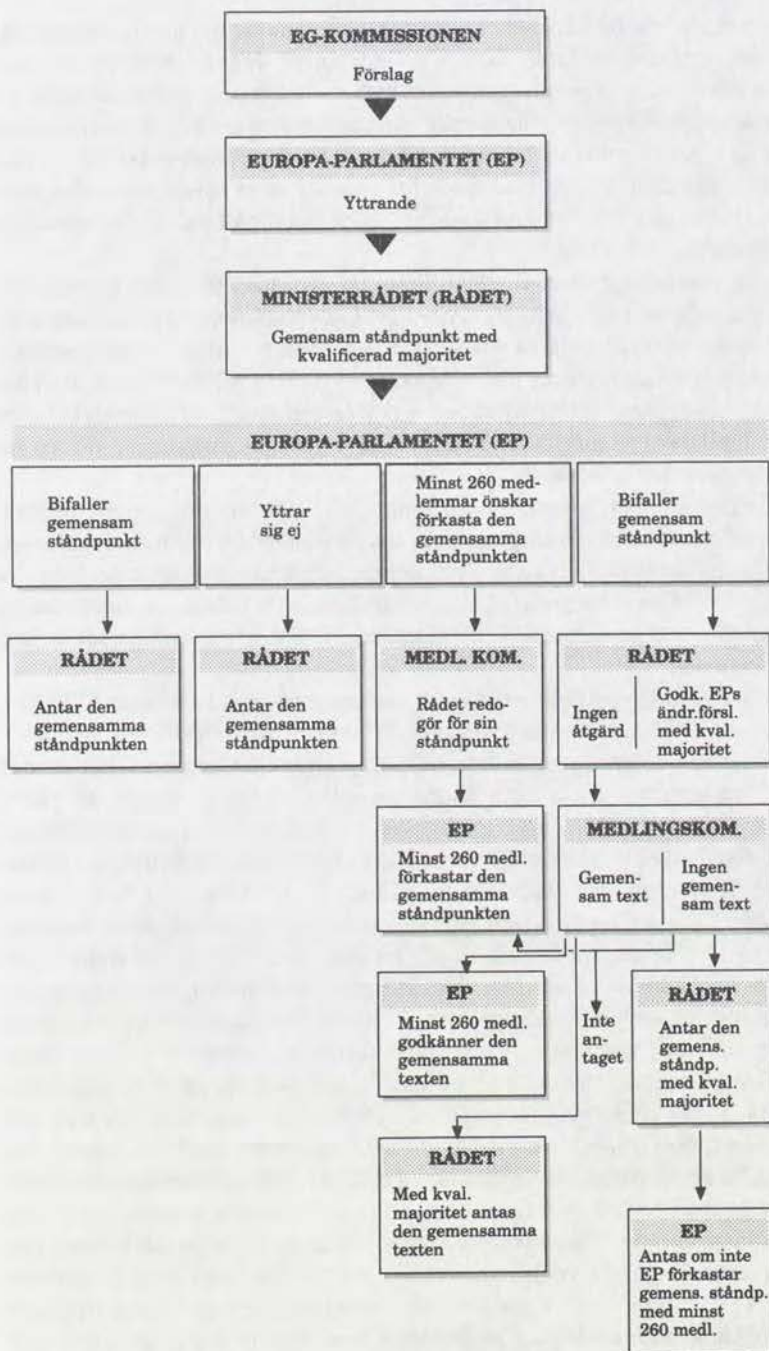
I Enhetsakten infördes, som tidigare påpekats, en särskild *samarbetsprocedur* mellan rådet och Europaparlamentet. Proceduren inleds i det skede av beslutsprocessen då rådet tidigare kunde fatta beslut. Parlamentet har inledningsvis hört en gång. Proceduren har flera steg och innebär inledningsvis att rådet skall anta en s.k. gemensam ståndpunkt med kvalificerad majoritet. Denna ståndpunkt skall delges parlament tillsammans med en utförlig redogörelse för rådets och kommissionens skäl. Därefter har parlamentet en tidsfrist om tre månader.



Figur 2.2

Beslutsprocessen i EU enligt samarbetsproceduren

Källa: Lindahl, Rutger, 1993. "Från Paris till Maastricht" i Bernitz, Ulf m fl., Vad betyder EG? En lärobok om den europeiska gemenskapen. Stockholm: SNS förlag, s. 65.



Figur 2.3

Beslutsprocessen i EU enligt medbeslutandeproceduren

Yttrar sig inte parlamentet inom fristen eller godtar det den gemensamma ståndpunkten, beslutar rådet i enlighet med denna. Inom fristen kan parlamentet med absolut majoritet av sina ledamöter föreslå ändringar i rådets gemensamma ståndpunkt, alternativt avvisa den. Kommissionen skall inom en månad på nytt överväga sitt förslag för att sedan lägga fram det i oförändrat eller nytt skick för rådet. I detta skede kan rådet med kvalificerad majoritet anta kommissionens slutliga förslag eller enhälligt fatta något annat beslut.

Genom Maastrichtfördraget tillkom ett nytt, men tämligen komplicerat förfarande med många turer, *medbeslutandeproceduren*, där parlamentets inflytande väsentligt stärks jämfört med det ovan beskrivna samarbetsförfarandet. Denna procedur omfattar exempelvis frågor rörande inre marknaden, kultur, konsumentskydd och folkhälsa (jfr tabell 2.1). Förstärkningen av parlamentets inflytande består framför allt i att parlamentet fått en reell, självständig vetorätt.

Efter att ha inhämtat parlamentets åsikt om kommissionens förslag, fattar rådet beslut om en gemensam ståndpunkt med kvalificerad majoritet. Därefter underställs beslutet parlamentet, vilket kan godkänna det inom tre månader. Om ståndpunkten inte behandlats inom tidsfristen anses den ha parlamentets godkännande och rådet antar förslaget med sin gemensamma ståndpunkt.

Om parlamentet med en absolut majoritet av dess ledamöter tillkänner att den ämnar avslå förslaget, förlängs tidsfristen till fem månader. Rådet kan då vända sig till en förlikningskommitté, liksom fallet är med av parlamentet föreslagna ändringar vilka ej har godtagits av rådet. Därefter kan parlamentet, med absolut majoritet, antingen bekräfta sitt förslag, vilket innebär att förslaget faller eller föreslå förändringar i förslaget. Kommissionen skall beredas tillfälle att yttra sig över ändringarna. Rådet kan därefter med kvalificerad majoritet godta förslaget om ändringarna. Om kommissionen har avgett ett negativt utlåtande om ändringarna krävs enhällighet i rådet. Om rådet inte accepterar ändringarna sammankallas förlikningskommittén på nytt. Efter det att kommittén uppnått enighet om en ny text måste en absolut majoritet av parlamentet samt en kvalificerad majoritet av rådet anta förslaget, annars faller det. Om kommittén inte lyckas skapa enighet kring ett nytt förslag anses förslaget som inte antaget, såvida inte rådet med kvalificerad majoritet inom sex veckor efter det att kommitténs sex veckor långa tidsfrist löpt ut, bekräftar den ståndpunkt man hade innan förlikningsprocessen påbörjades, eventuellt med parlamentets ändringsförslag. I sådant fall antas förslaget, såvida inte parlamentet inom sex veckor från rådets bekräftelse, med absolut majoritet förkastar förslaget. I sådant fall betraktas förslaget som avslaget. Godkännande innebär att parlamentet med absolut majoritet måste godkänna förslaget.

Beslutsflödet

Carl-Einar Stålvant beskriver i sin expertuppsats till den samhällsekonomiska konsekvensutredningen hur Enhetsakten medförde en uppstramning av EG:s beslutsprocess.²⁷ Den tid som förflyter från förslag till genomförande har kunnat förkortas. Under många år kännetecknades beslutsprocessen av att ärenden vilade i årslånga långbänkar. Om beslutsfattandet i slutet av 1980-talet jämförs med situationen ett decennium tidigare så har tiden från kommissionens presentation av förslag till beslut i rådet halverats, liksom den genomsnittliga tiden för konsultation med parlamentet. Förslagen som rör den inre marknaden kräver två läsningar i parlamentet och två behandlingar i rådet. Hela processen tar i genomsnitt 1,5 år.

Parlamentets tilläggsförslag till rådets förslag till direktiv och förordningar har fått en betydande genomslagskraft. Av de 2.374 tillägg till rättsakter som parlamentet beslutade i första läsningen under åren 1987-91 accepterades 60% av kommissionen. 45% accepterades och tillgodosågs i rådets gemensamma ståndpunkt. I andra läsningen föreslog parlamentet ytterligare 716 tillägg varav 48% godtogs av kommissionen och 27% antogs i det slutliga rådsbeslutet.²⁸

I rådet fattades 1987 majoritetsbeslut i 34 fall, 1988 var siffran 96 fall och 1989 69 fall. De flesta avgöranden sker på ett indirekt sätt genom att ordföranden avläser styrkefördelningen och i frånvaro av invändningar från de närvarande beslutas "att förutsättningar för beslut är uppfyllda".

Allmänna rättsprinciper

I de grundläggande fördragen finns ett antal allmänna rättsprinciper inskrivna.²⁹ Till en del har dessa principer utvecklats genom rättspraxis av EG-domstolen under inflytande av rättssystemen i olika medlemsstater. Principerna kan ses som EU:s grundläggande spelregler när det särskilt gäller kompetensfördelningen och relationerna mellan EU och medlemsstaterna, liksom mellan EG och enskilt rättssubjekt.

Legalitetsprincipen återfinns i Romfördraget och i Maastrichtfördraget. Romfördraget stadgar att "Varje institution skall handla inom ramen för de befogenheter som den tilldelats genom detta fördrag". Innebörden är att gemenskapens institutioner kan handla endast när de har en positiv befogenhet för detta i fördragen. Det räcker således inte att en rättsakt syftar till att uppfylla något av gemenskapernas mål eller ryms inom traktaternas allmänna tillämpningsområde. I praktiken förekommer emellertid ofta att fördragens bemyndiganden är vidsträckta och allmänt hållna.

Denna princip balanseras i viss mån av EG-domstolens tillämpning av principen om underförstådda eller förutsatta befogenheter. Dessa s.k. im-

plied powers innebär att även om fördragen inte uttryckligen ger någon EU-institution en viss befogenhet så måste institutionerna ändå anses ha de befogenheter som är nödvändiga för att utföra de uppgifter som fördragen anförtror dem.

Solidaritetsprincipen är ett uttryck för en allmän folkrättslig regel om att varje fördrag skall uppfyllas i god tro och med de bästa ansträngningar, vilken gäller även utanför EG/EU:s fördrag. I Romfördraget finns en särskild regel i artikel 5 med samma innebörd. Medlemsstaterna är förpliktade att "avhålla sig från alla åtgärder som kan äventyra att fördragets mål förverkligas".

Likabehandlingsprincipen innebär att varje form av diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden. Personer, organisationer och företag från andra medlemsstater skall behandlas på samma sätt som de inhemska.

Respekt för grundläggande mänskliga rättigheter är enligt EG-domstolens rättspraxis en integrerad del av gemenskapsrätten. Det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskyddets omfattning bestäms i sin tur dels av den tradition på området som kan sägas vara gemensam för medlemsstaterna och som finns i deras grundlagar, dels av internationella konventioner som medlemsstaterna medverkat till, särskilt Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och den rättspraxis som utvecklats av domstolen i Strasbourg.

Rättssäkerhetsprincipens kärna är förutsebarhet i lagstiftning och rättstillämpning. Ur ett allmänt rättssäkerhetsbegrepp kan flera andra principer som tillämpas av EG-domstolen härledas: principen om skydd för välförvärvade rättigheter och berättigade förväntningar, liksom det principiella förbudet mot retroaktiv lagstiftning och rättstillämpning.

Proportionalitetsprincipen innebär att de medel som används av institutionerna skall vara nödvändiga för att uppnå målet och det måste råda proportionalitet mellan mål och medel.

Rätten att inte dömas ohörd och rätten till försvar har utvecklats särskilt i mål som avsett kommissionens kontrollverksamhet inom ramen för EG:s konkurrensrättsliga regler.

Subsidiaritetsprincipen innebär att åtgärder inte skall vidtas på högre beslutsnivå än nödvändigt. Principens tillämpning analyseras utförligt senare i framställningen.

Medlemsstaternas representation i EU

De nuvarande tolv medlemsstaterna i EU har stora skillnader i befolkningsstorlek. Störst är Tyskland med över 80 miljoner invånare, minst är Luxemburg med 400.000 invånare. De fem största staterna (Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Italien och Spanien) har tillsammans ungefär fem sjättedelar av EU:s befolkning. De ekonomiska skillnaderna mellan

länderna är också betydande, t.ex. i fråga om storleken på BNP och om industriell utveckling. En utvidgning av EU med de fyra EFTA-staterna Finland, Norge, Sverige och Österrike innebär en klar förstärkning av gruppen mindre stater.

Mot denna bakgrund är det av stort intresse att studera efter vilka principer som medlemsstaterna är representerade i EU-systemet. I en aktuell utvärdering av EG-medlemskapets konsekvenser för Belgien citeras en formulering av den förre brittiske kommissionären Christopher Tugendhat:

Det är ödet för små och relativt svaga länder att bli nedkämpade när deras stora grannländer krigar och att få sina intressen trampade på när deras grannar gör upp...Skönheten i Schumanplanen och efterföljande förslag var att de lyfte fram möjligheten av garantier för jämlikhet som man inte ens kunnat drömma om i tidigare försök till europeiskt samarbete.³⁰

Framträdande belgiska politiker, Paul-Henri Spaak var en av de första, har konsekvent drivit på den europeiska integrationen utifrån den fasta övertygelsen att EG representerar ett framträdande intresse hos Europas mindre stater. I den belgiska utvärderingen framhålls att EG-medlemskapet inneburit en reell möjlighet att få större deltagande i ekonomiska och politiska beslut, vilka tidigare avgjordes genom direkta kontakter mellan de stora staterna i Europa. Genom EG har det, enligt utvärderingen, varit möjligt att binda in de stora staterna i ett politiskt nätverk där också de små staterna har inflytande.

Om det belgiska EG-perspektivet är korrekt är det naturligtvis av synnerligt intresse för de mindre EFTA-stater som nu ansöker om EU-medlemskap. En viss prövning av detta perspektiv kan göras genom en granskning av representationsreglerna i de olika EU-institutionerna.

Medlemsstaternas representation i olika organ kan beskrivas som följer:

Rådet

Rådet består av en regeringsledamot från varje medlemsstat. Rådets beslut skall antingen fattas genom enkel majoritet (med en röst från varje medlemsstat), kvalificerad majoritet (där medlemsstaterna har olika röstetal) eller enhälligt. Vid majoritetsbeslut fördelas 76 röster på ledamöterna. Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Italien har tio röster var, Spanien åtta röster, Belgien, Grekland, Nederländerna och Portugal fem röster var, Danmark och Irland tre röster var och Luxemburg två röster.

Den formella huvudregeln är att rådet fattar beslut med enkel majoritet. Flertalet bestämmelser i fördragen föreskriver emellertid att beslut skall

fattas enhälligt eller med kvalificerad majoritet. För sådana majoritetsbeslut krävs minst 54 röster, vilket innebär att de fem stora staterna med sina 48 röster inte ens tillsammans kan genomdriva beslut mot de övriga staternas vilja. I själva verket krävs att ytterligare minst två stater stöder förslaget för att majoritetsbeslutet skall kunna fattas. Sedan den informella s.k. Luxemburg-kompromissen 1966 anses ett medlemsland ha rätt att begära att ingen omröstning sker i frågor som kan beslutas med kvalificerad majoritet och som berör medlemslandets vitala nationella intressen. Det finns dock exempel på att majoritetsbeslut fattats trots påpekan- den om hotade vitala nationella intressen.³¹

Tabell 2.2 Medlemsstaternas representation i rådet

<i>Medlemsstat</i>	<i>Miljoner inv*</i>	<i>Röstetal</i>	<i>Milj inv/röst</i>
Tyskland	80.6	10	8.1
Storbritannien	57.9	10	5.8
Frankrike	57.5	10	5.8
Italien	56.9	10	5.7
Spanien	39.1	8	4.9
Nederländerna	15.2	5	3.0
Grekland	10.3	5	2.1
Belgien	10.0	5	2.0
Portugal	9.8	5	2.0
Danmark	5.2	3	1.7
Irland	3.5	3	1.2
Luxemburg	0.4	2	0.2
Totalt	346.4	76%	4.6
Totalt för de fem stora staterna	292.0	63%	6.1
Totalt för de övriga staterna	54.4	37%	1.9

* Per den 1 januari 1993.

De mindre staternas röstetal är klart överrepresenterade i förhållande till de stora staternas. Det krävs i medeltal mer än tre gånger så stort befolkningsunderlag för varje röst för de stora staterna, jämfört med förhållandet för de mindre staterna.

Europaparlamentet

Parlamentet består för närvarande av 518 ledamöter med femåriga mandatperioder. Som en följd av den tyska återföreningen ökas antalet ledamöter till 567 från och med september år 1994.

Tabell 2.3 Medlemsstaternas representation i parlamentet

<i>Medlemsstat</i>	<i>Antal ledamöter i parlamentet (1994-)</i>		
	<i>För närvarande</i>	<i>Fr.o.m sept 94</i>	<i>Milj inv/mandat</i>
Tyskland	81	99	0.81
Storbritannien	81	87	0.67
Frankrike	81	87	0.66
Italien	81	87	0.65
Spanien	60	64	0.61
Nederländerna	25	3	0.49
Grekland	24	25	0.41
Belgien	24	25	0.40
Portugal	24	25	0.39
Danmark	16	16	0.33
Irland	15	15	0.23
Luxemburg	6	6	0.07
Totalt	518	567	0.61
Totalt för de fem stora staterna	74%	75%	0.69
Totalt för övriga stater	26%	25%	0.38

Den största förändringen är att Tyskland får 99 mandat och att Frankrike, Italien och Storbritannien får 87 mandat vardera, Spanien 64 och Nederländerna 31. De större staterna har sålunda fått en något ökad utdelning i förhållande till sin befolkningsstorlek i antalet parlamentsledamöter. Den allmänna bilden är emellertid att de mindre staterna fortfarande är klart överrepresenterade i förhållande till de fem stora. Det krävs i genomsnitt nästan dubbelt så stort befolkningsunderlag för ett parlamentsmandat i de stora staterna som för de mindre staterna.

Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionala kommittén

I Ekonomiska och sociala kommittén finns 189 organiserade företrädare för tillverkare, jordbrukare, arbetstagare, köpmän, hantverkare etc. från de olika medlemsländerna. Regionala kommittén som inrättats genom Maastrichtfördraget har samma storlek och länderkvoter, men ledamöterna kommer från regionala och lokala organ i medlemsstaterna.

Tabell 2.4 Medlemsstaternas representation i Ekonomiska och sociala kommittén samt i Regionala kommittén.

<i>Medlemsstat</i>	<i>Antal ledamöter</i>		
	<i>Ekon.-soc. kommittén</i>	<i>Regionala kommittén</i>	<i>Milj inv/ledamot</i>
Tyskland	24	24	3.4
Storbritannien	24	24	2.4
Frankrike	24	24	2.4
Spanien	24	24	1.9
Nederländerna	21	21	1.3
Grekland	12	12	0.86
Belgien	12	12	0.83
Portugal	12	12	0.82
Danmark	9	9	0.58
Irland	9	9	0.39
Luxemburg	6	6	0.07
Totalt	189	189	1.8
Totalt för de fem stora staterna	62%	62%	2.5
Totalt för övriga stater	38%	38%	0.76

Även här känns det allmänna mönstret igen. De mindre staterna är klart överrepresenterade i förhållande till befolkningsunderlaget jämfört med de stora staterna. Det krävs nästan fyra gånger så stort befolkningsunderlag för ett mandat i något av råden i de stora staterna i förhållande till de mindre staterna.

EU-systemet i övrigt

I kommissionen kommer två ledamöter från var och en av de fem största staterna och en ledamot från varje övrigt land. EG-domstolen har i princip en domare från varje medlemsstat. Medlemsländernas fasta diplomatiska representationer i Bryssel — EG-ambassadörerna och deras ställföreträdare — ingår i "De ständiga representanternas kommitté" (COREPER).

EU är en stor arbetsgivare. Det finns inte några formella nationella kvoter i sammansättningen av tjänstemän i de olika organen. I praktiken rekryteras emellertid tjänstemännen med visst hänsynstagande till nationalitet. Det finns fyra kategorier tjänstemän i EU-systemet. Kategori A är handläggande tjänstemän, B är biträdande handläggare (motsvarande kansli-sekreterare/byråassistent), C är sekreterare och D vaktmästare och annan teknisk personal. Kategorin L avser tolkar och översättare.

Som exempel på länderfördelningen av tjänstemännen kan förhållandena i några viktiga organ studeras³²:

Tabell 2.5 EU-tjänstemännens rekrytering

<i>EU-organ</i>	<i>Tjänstemannakategori</i>				
	<i>A</i>	<i>L</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>
Komm.*	4.079	1.569	2.626	4.474	305
Parlam.**	544	636	510	1.512	294
Rådet***	218	481	182	1.167	139
Totalt	4.841	2.686	3.318	7.153	1.238
Rekrytering från de fem stora staterna	65%	49%	52%	44%	51%
Rekrytering från övriga stater	35%	51%	48%	56%	49%

* Per den 27 september 1993.
 ** Per den 14 oktober 1993.
 *** Per den 1 april 1993.

Den allmänna bilden är att rekryteringsmönstret ger en klar överrepresentation åt de mindre staterna i förhållande till befolkningsstorlek. Överrepresentationen är särskilt påfallande i B-, C- och D-kategorierna. I fråga om den nationella spridningen gäller, inte oväntat, att den är störst i A- och L-kategorierna och att en förhållandevis hög andel av kategorierna B, C och D kommer från värdländerna. I alla kategorier finns emellertid en betydande nationell spridning.

Kommissionen, vilken är den i särklass största arbetsgivaren, har en rekrytering av A-tjänstemän vilken avviker minst från medlemsstaternas befolkningsstorlek i jämförelse med rådet och parlamentet. Fortfarande är emellertid de mindre staterna överrepresenterade. För att ge några exempel har Frankrike 17%, Tyskland 14%, Italien 13%, Storbritannien 12%, Spanien 10%, Nederländerna 6% och Danmark 3% av A-tjänstemännen. I kategorin B-tjänstemän har Belgien hela 33%, följt av Frankrike och Italien med vardera 11%, Tyskland och Spanien med vardera 9%. I C-kategorin är de stora länderna Belgien och Italien med 39% respektive 14%.

I parlamentet kommer den största andelen A-tjänstemän från Frankrike (16%). Även här återkommer emellertid mönstret att de stora staterna är underrepresenterade: Italien 15%, Tyskland 15%, Storbritannien 13%, Spanien 9% och Danmark 4%. I B-kategorin har särskilt Belgien en hög andel (20%), men de stora staterna är också väl företrädda.

I rådets sekretariat har Belgien drygt 19% av den totala personalen, främst beroende på det stora antalet belgiska sekreterare och vaktmästare. I förhållande till invånarantalet har emellertid Belgien en god kvot A-tjänstemän — 10%. Italien och Tyskland har det största antalet A-tjänstemän med vardera 14%. Frankrikes andel av personalen uppgår till 8,5% och av A-kategorin till 13%. De franska tolkarnas och översättarnas antal är dock litet, vilket avspeglar franskans dominerande ställning i rådssekretariatet. Danmark har ungefär 6,5% av den totala personalen med höga kvoter för tolkar och översättare.

Debatten om institutionella reformer

Inför den eventuella utvidgningen av EU med de fyra EFTA-staterna Finland, Norge, Sverige och Österrike pågår en debatt bland medlemsstaterna om huruvida institutionella reformer skall genomföras. Tidigare har Europeiska rådet i Lissabon 1992 uttalat sig för en representation för nya medlemsstater efter samma kriterier som gäller för närvarande.

Om utvidgning sker med de fyra EFTA-staterna stiger EU-befolkningen från 346.4 miljoner till 372.2, vilket innebär en ökning med 7,5%. Antalet medlemsstater ökar däremot med 33%, från 12 till 16. Konse-

kvensen av utvidgningen med nuvarande regler är att de mindre staternas representation förstärks ytterligare i förhållande till de stora staternas.

I debatten spelar därför relationen mellan staternas röstetal och befolkningstal en avgörande roll. Det är särskilt företrädare för de stora staterna som drivit debatten och hävdat att balansen mellan stora och mindre stater inte bör förskjutas till de storas nackdel genom utvidgningen. Debatten gäller särskilt rådet och kommissionen.

Hittills har en kvalificerad majoritet av röstetalet i rådet i praktiken krävt ett befolkningsunderlag på minst 60% av den totala EU-befolkningen. För att de stora staterna skall uppnå kvalificerad majoritet behöver de, som tidigare framhållits, stöd från minst två övriga stater. För en blockerande minoritet krävs i praktiken ett underlag på inte mer än 11% av den totala EU-befolkningen.

Om EU utvidgas på nuvarande premisser och rådet får totalt 92 röster sjunker de fem stora staternas röstetal till ungefär 52%, trots att befolkningen efter utvidgningen motsvarar 78% av den totala EU-befolkningen. De stora staterna behöver därför bilda allians med ytterligare minst tre mindre stater för att uppnå kvalificerad majoritet. För att skapa en blockerande minoritet räcker det att de åtta minsta medlemsstaterna går samman, med ett befolkningsunderlag på 12% av den totala EU-befolkningen.

En talesman för de tyska kristdemokraterna i Förbundsdagen, Karl Lamers, har fört fram tanken på "dubbla majoriteter", nämligen att majoritetsbeslut i rådet skall kräva såväl stipulerat röstetal, som att regeringsföreträdarna också representerar en befolkningsmässig majoritet i EU. Vidare föreslår han att beslut som f.n. kräver enhällighet skall ersättas av en "superkvalificerad majoritet" bestående av fyra femtedelar eller tre fjärdedelar av EU:s befolkning. Också frågan om ordförandeskapet i rådet har diskuterats utifrån synpunkten att någon av de stora staterna ständigt bör ingå i "ordförandetrojkan", nämligen den avgående, sittande och tillträdande ordföranden.

Andra förslag som förts fram i debatten är att minska antalet ledamöter i kommissionen till 10 — samtidigt som en ledamot skulle komma från envar av de fem stora staterna och rekryteringen av de övriga fem ledamöterna skulle "rotera" bland de övriga staterna.

Förslagen är djupt kontroversiella inom EU, inte minst bland de mindre medlemsstaterna. Den politiska möjligheten att genomföra förslagen är mycket liten, eftersom sådana beslut förutsätter enhällighet i rådet. EU kommer emellertid inte att aktualisera institutionella reformer före regeringskonferensen i december 1996, vilket innebär att nya medlemsstater får möjlighet att delta i en eventuell beslutsprocess i frågan.

2.3 Kompetensfördelningen mellan EU och dess medlemsstater

Sammanfattning: De grundläggande gemenskapsfördragen, framför allt Romfördraget och Maastrichtfördraget, bestämmer EG:s beslutsbefogenheter. Genom fördragen skapades en ny rättsordning av eget slag, gemenskapsrätten, vars högsta uttolkare är EG-domstolen. Kompetensfördelningen mellan EG och medlemsstaterna grundas framför allt på legalitetsprincipen och principen om begränsade eller tilldelade kompetenser. Dessa innebär principiellt att nationell kompetens är huvudregeln och gemenskapskompetens undantag. Gemenskapsrätten har dock en dynamisk karaktär och har fortlöpande utvecklats genom EG-domstolens rättspraxis. På ett fåtal politikområden har EG i huvudsak ett ensamt ansvar att vidta normgivningsåtgärder, s.k. exklusiv kompetens. På det stora flertalet områden som omfattas av samarbetet inom EG har emellertid gemenskapen och medlemsstaterna ett delat ansvar för politikens och regelverkens utformning. Slutligen ligger vissa områden i huvudsak utanför gemenskapssamarbetet. Genom Maastrichtfördraget tillkom två viktiga samarbetsområden, nämligen utrikes- och säkerhetspolitik samt samarbete i fråga om rättsliga och inrikes frågor.

Gemenskapen upprättades, som tidigare framhållits, genom de tre grundläggande fördragen: Romfördraget, Kol- och stålfördraget och Euratomfördraget. Dessa fördrag, slutna mellan självständiga stater, brukar betecknas som gemenskapens konstitution. Fördragen bestämmer gemenskapens maktbefogenheter och utgör därför en grundläggande utgångspunkt för en analys av kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna.

Gemenskapen skiljer sig i väsentliga avseenden från traditionella mellanfolkliga organisationer, grundade uteslutande på folkrätten. Den saknar föregångare och förebilder. Genom de grundläggande fördragen, i första hand Romfördraget, skapades en ny rättsordning, gemenskapsrätten. Denna brukar betecknas som en rättsordning *sui generis*, av sitt eget slag, självständig och samtidigt integrerad med medlemsstaternas nationella rättssystem. Högsta uttolkare av gemenskapsrätten är EG-domstolen. En redovisning av kompetensfördelningen mellan gemenskapen och dess medlemsstater måste därför beakta de allmänna uttalanden EG-domstolen gjort om gemenskapsrättens särskilda natur. Redan i mål 26/62, van Gend en Loos, uttalade domstolen att gemenskapen grundas på en ny rättsord-

ning, till förmån för vilken medlemsstaterna har begränsat sina suveräna rättigheter och vars subjekt inte bara är medlemsstaterna utan även deras medborgare. Domstolen fastslog vidare att gemenskapsrätten, oberoende av medlemsstaternas lagstiftning, inte bara ålägger individerna skyldigheter utan också avser att ge dem rättigheter. I mål 6/64, Costa mot ENEL, vidareutvecklade domstolen detta resonemang. Domstolen uttalade att gemenskapsrätten är en ny rättsordning av särskild natur som skiljer sig från allmän folkrättslig traktaträtt. Domstolen fortsatte:

Genom att skapa en gemenskap för obegränsad tid som har egna institutioner, är en egen juridisk person, har en egen rättskapacitet och rätt att uppträda som part på det internationella planet samt, särskilt, har verkliga befogenheter som härrör från det förhållandet att staterna begränsat sin suveränitet eller överlätit sina befogenheter till gemenskapen, har medlemsstaterna begränsat sina suveräna rättigheter, låt vara inom begränsade områden och därigenom skapat en rättsordning som binder såväl staternas medborgare som staterna själva.³³

Domstolens uttalanden klargör att medlemsstaterna inom begränsade områden anses ha överlätit nationella beslutsbefogenheter eller kompetenser till de gemensamma institutioner som har upprättats genom fördragen. Normbeslut som fattas gemensamt i rådet, med stöd av dessa överlåtna befogenheter, binder även enskilda individer och företag i medlemsstaterna. Medlemsstaterna uppger på så sätt en motsvarande del av statsorganens konstitutionella befogenheter. Denna överförda suveränitet utövas därefter gemensamt av medlemsstaterna i rådet.

Av fundamental betydelse vid en närmare analys av kompetensfördelningen mellan gemenskapen och dess medlemsstater är den *legalitetsprincip* som anges i artikel 4 Romfördraget: "Varje institution skall handla inom ramen för de befogenheter som den tilldelats genom detta fördrag." I Maastrichtfördraget bekräftas denna legalitetsprincip: "Gemenskapen skall utöva sin verksamhet inom ramen för den behörighet som den har tilldelats och de mål som har uppställts för den enligt detta fördrag".³⁴ De gemensamma institutionerna är, när de tillämpar och vidareutvecklar gemenskapsrätten, bundna av legalitetsprincipen. Som Grundlagsutredningen framhåller innebär denna princip att institutionerna endast kan agera när de ges en positiv befogenhet härtill i fördragen. Det räcker således inte att en rättsakt i vidsträckt mening syftar till att uppfylla något av gemenskapernas mål eller ryms inom fördragens allmänna tillämpningsområde.³⁵

I den EG-rättsliga litteraturen brukar ofta framhållas att gemenskapen är grundad på *principen om begränsade eller tilldelade kompetenser*.³⁶ Principens betydelse har också understrukits av den tyska författningsdomstolen i en dom av den 12 oktober 1993 angående Maastrichtfördragets förenlighet med den tyska författningen (jfr avsnitt 2.4). Denna princip

kan sägas vara ett utflöde av att fördragen systematiskt är uppbyggda så att enskilda fördragsbestämmelser tilldelar gemenskapens institutioner särskilt angivna beslutsbefogenheter. Denna befogenhetskatalog är i princip uttömmande. Institutionerna har att utöva de tilldelade kompetenserna på de villkor och för de ändamål som anges i fördragsbestämmelserna. Ett karakteristiskt drag i denna ordning är att varje bindande beslut av institutionerna, såsom utfärdande av förordningar och direktiv, rättsligt måste vara grundat på en eller flera enskilda bestämmelser i fördragen. Den rättsliga grunden skall dessutom särskilt anges i eller på annat sätt tydligt framgå av varje enskild rättsakt. Detta anses följa av artikel 190 Romfördraget och har också bekräftats av EG-domstolen.³⁷ Valet av rättslig grund har stor betydelse, eftersom det bestämmer vilka procedurregler som är tillämpliga vid frågans behandling i de gemensamma institutionerna (omröstningsregler i rådet, parlamentets roll etc.) Valet av rättslig grund skall ske efter objektiva och rättsligt prövningsbara kriterier. Detta hänger samman med att EG-domstolen enligt artikel 173 Romfördraget har att övervaka lagenligheten av bindande rättsakter som utfärdats av rådet eller kommissionen. En talan enligt artikel 173 kan anhängiggöras vid domstolen av en medlemsstat, kommissionen, rådet och i vissa fall också av fysiska och juridiska personer. Även Europaparlamentet och Europeiska centralbanken kan föra talan enligt artikel 173 i syfte att bevaka sina rättigheter. Såväl underlåtenhet att ange rättslig grund som angivande av felaktig rättslig grund kan leda till att domstolen ogiltigförklarar den ifrågakvarande rättsakten.³⁸

Principen om begränsade eller tilldelade kompetenser avspeglar den viktiga och principiella utgångspunkten att medlemsstaterna äger kompetens även inom fördragens allmänna tillämpningsområde, om inte annat följer av någon särskild bestämmelse i fördragen. Ursprungligen låg ju all kompetens hos medlemsstaterna. Ett annat och kanske tydligare sätt att uttrycka detta är att säga att nationell kompetens är huvudregel och gemenskapskompetens undantag.³⁹

Legalitetsprincipen innebär emellertid inte att gemenskapens beslutsbefogenheter utan svårigheter låter sig räknas upp och exakt beskrivas. Detta beror främst på förekomsten av s.k. dynamiska eller expansiva inslag i gemenskapsrätten. En orsak härtil är att Romfördraget är ett s.k. ramfördrag med påfallande allmänt angivna målsättningar. Fördraget fylls fortlöpande ut genom sekundärlagstiftning, främst förordningar och direktiv samt genom domstolens rättsskapande verksamhet.

De yttre gränserna för Romfördragets sakliga tillämpningsområde är flytande och otydliga. Flera av fördragets bemyndiganden är vidsträckta och allmänt hållna. Detta gäller framför allt när de är utformade som ett allmänt bemyndigande att genomföra en gemensam politik, så som är fallet beträffande jordbruk (artikel 43), transport (artiklarna 75 och 84) och utrikesthandel (artikel 113).

Förutom fördragsregler som tilldelar institutionerna kompetenser inom särskilda sakområden finns också bestämmelser av generell karaktär. Viktiga exempel på sådana bestämmelser är artiklarna 100 och 100a om s.k. lagharmonisering, varmed avses ett inbördes närmande av nationella lagar. Detta sker i huvudsak genom att harmoniseringsbestämmelser utfärdas i direktivform. Lagharmonisering utgör ett medel för förverkligandet av den gemensamma marknaden och är en i hög grad dynamisk uppgift, eftersom den fyller ut fördraget och bidrar till att gemenskapens kompetenser tas i anspråk. Den centrala bestämmelsen i sammanhanget är dock artikel 235 Romfördraget, vilken möjliggör s.k. fördragsutfyllnad. Med stöd av denna betydelsefulla bestämmelse kan under vissa särskilt angivna förutsättningar beslutas om sådana åtgärder för vilka några uttryckliga befogenheter inte föreskrivits i fördraget. De nu berörda bestämmelserna kommer att närmare behandlas nedan.

Legalitetsprincipen har inte heller lagt hinder i vägen för domstolen att tolka fördragens bemyndiganden på ett vidsträckt sätt. Domstolen uttalade sålunda i mål 281, 283-5, 287/85 Tyskland mot kommissionen, att i de fall bestämmelser i fördragen ställer upp en viss målsättning eller tilldelar institutionerna en särskild uppgift, måste bestämmelserna i fråga också underförstått tilldela institutionerna de kompetenser som är oundgängliga för att uppnå målsättningen eller för att utföra uppgiften.

Avgörandet utgör ett illustrativt exempel på vad som avses med gemenskapsrättens dynamiska eller expansiva karaktär. Som Grundlagsutredningen framhållit har EG-domstolen i sin rättsskapande verksamhet ofta tillämpat den allmänna folkrättsliga principen om underförstådda eller förutsatta befogenheter.⁴⁰ Denna princip har använts av domstolen även i andra sammanhang, bl.a. för att utsträcka gemenskapens kompetens att ingå internationella överenskommelser utöver vad som direkt framgår av fördragen.⁴¹ Principen om underförstådda befogenheter kan sägas på visst sätt vara fastslagen i de grundläggande fördragen genom artikel 235 Romfördraget om fördragsutfyllnad. Motsvarande bestämmelser finns också i artikel 95 Kol- och stålfördraget och i artikel 203 Euratomfördraget.

Slutsatsen är att någon exakt och uttömmande uppräknings- och beskrivning av gemenskapens kompetenser inte låter sig göras. Det är därför ofta svårt eller omöjligt att dra en exakt skiljelinje mellan vad som är gemenskapskompetens och vad som är nationell kompetens.

En fråga som utredningen har anledning att beröra är närmast av terminologisk karaktär. Subsidiaritetsprincipen har genom Maastrichtfördraget förts in bland Romfördragets inledande bestämmelser som en allmän princip för gemenskapssamarbetet med generell tillämplighet. Inledningen av andra stycket i artikel 3b Romfördraget lyder sålunda: "På de områden där gemenskapen inte ensam är behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen agera endast..." Maastrichtfördraget skiljer följaktligen mellan områden där gemenskapen är ensam behörig att vidta åtgärder

och områden där gemenskapen delar beslutsbefogenhet med medlemsstaterna. I det förstnämnda fallet åtnjuter gemenskapen vad som brukar kallas *exklusiv kompetens*. Med begreppet exklusiv kompetens i detta sammanhang brukar traditionellt avses att gemenskapens institutioner genom de grundläggande fördragen har tilldelats ett ensamt ansvar att utföra vissa uppgifter eller att nå vissa mål.⁴² Av artikel 3b följer att exklusiva kompetensområden helt är undantagna från subsidiaritetsprincipens tillämpning. Motsatsen gäller på områden där medlemsstaterna och gemenskapen delar beslutskompetens. I dessa fall skall alltså subsidiaritetsprincipen tillämpas.

Uppdelningen i exklusiva och delade kompetensområden har i den EG-rättsliga doktrinen utsatts för kritik.⁴³ Terminologin används inte heller i de grundläggande gemenskapsfördragen. Det måste emellertid här beaktas att EG-domstolen i flera avgöranden har använt begreppet exklusiv kompetens för att beteckna visst slag av gemenskapskompetens.⁴⁴ Begreppet är också etablerat i den EG-rättsliga litteraturen. Redovisningen av kompetensfördelningen utgår här från Romfördragets uppdelning i exklusiva och delade kompetensområden.

Ett annat betydelsefullt förhållande som här belyses är att de kompetenser som fördragen har tilldelat gemenskapen succesivt har tagits i anspråk. Detta förklaras främst av Romfördragets uppdelning i tidsfrister för olika åtgärders genomförande. Medlemsstaterna har vidkänts en motsvarande gradvis inskränkning i utövandet av sina fulla nationella kompetenser. Det successiva ianspråktagandet av kompetenser beror också på Romfördragets karaktär av ramfördrag, som fortlöpande fylls ut genom sekundärlagstiftning. Man kan uttrycka det så att gemenskapen av fördragen har tilldelats vilande kompetenser, vilka tas i anspråk genom att gemenskapens institutioner fortlöpande utfärdar bindande rättsakter. På vissa områden innehåller fördragen en uttrycklig frist för utfärdandet av en sådan rättsakt och en precisering av vilken typ av akt som skall utfärdas. På andra områden, t.ex. de gemensamma politikområdena, avgör gemenskapen om och på vilket sätt den potentiella kompetens som överförts genom fördraget skall tas i anspråk.

Så länge gemenskapen inte har utnyttjat sin kompetens på ett område som omfattas av gemenskapssamarbetet behåller medlemsstaterna sin kompetens på området. Denna kvardröjande nationella kompetens är emellertid endast av övergående karaktär. Dessutom gäller enligt samarbets- och lojalitetsförpliktelsen i artikel 5 Romfördraget att medlemsstaterna inte får vidta åtgärder som strider mot gemenskapsrätten eller som riskerar att äventyra förverkligandet av något av fördragens mål. Vissa av bestämmelserna i de grundläggande fördragen utgör i princip hinder mot att vidta nationella åtgärder som konkurrerar med bestämmelserna, även om den aktuella regleringsbefogenheten ännu inte har utnyttjats av gemenskapens institutioner. Detta förekommer på områden där gemenskapen åtnju-

ter exklusiv kompetens. Även i dessa fall finns emellertid ett visst begränsat utrymme för medlemsstaterna att vidta nationella lagstiftningsåtgärder. Samarbets- och lojalitetsförpliktelser i artikel 5 spelar också här en avgörande roll. Allteftersom gemenskapskompetenserna tas i anspråk — exklusiva eller delade — blir medlemsländernas eget utrymme för nationell lagstiftning s.a.s. upptaget. Man brukar här tala om *principen om lagstiftningsutrymmets upptagenhet*.⁴⁵

De grundläggande fördragen

Vid en redovisning av kompetensfördelningen mellan gemenskapen och dess medlemsstater enligt de grundläggande fördragen är Romfördraget av särskilt intresse. Framställningen hänför sig därför uteslutande till detta fördrag. Romfördraget, som trädde i kraft den 1 januari 1958, förpliktar medlemsstaterna att upprätta en tullunion och innanför den skapa en gemensam marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbetskraft, att säkerställa tullunionens och den gemensamma marknadens funktion och att i övrigt samverka på olika politikområden. Sedan ikraftträdandet har, som tidigare berörts, många av fördragets bestämmelser fyllts ut genom att de gemensamma institutionerna med stöd av fördraget förlöpande har utfärdat ett stort antal s.k. sekundära rättsregler. Fördraget har genom Enhetsakten, som trädde i kraft den 1 januari 1987 och genom Maastrichtfördraget, som trädde i kraft den 1 november 1993, undergått förändringar på många viktiga områden. Romfördraget omfattar sex delar. Fördraget inleds med en ingress ur vilken syftet med fördraget framgår. Denna ingress har inte ändrats genom Maastrichtfördraget. I den första delen anges de principer och målsättningar som fördraget vilar på. Fördragets andra del behandlar unionsmedborgarskapet. Den tredje delen avser gemenskapens politik, den fjärde delen association av utomeuropeiska länder samt den femte delen gemenskapens institutioner. Den sjätte delen, slutligen, innehåller vissa allmänna bestämmelser och slutbestämmelser. Till fördraget hör också ett antal protokoll, bilagor och förklaringar.

En allmän utgångspunkt vid en redogörelse för kompetensfördelningen enligt de grundläggande fördragen är att undersöka Romfördragets inledande målsättningsbestämmelser. I fördragets första artikel anges i och med Maastrichtfördragets ikraftträdande att de fördragsslutande parterna upprättar en Europeisk gemenskap. Den nya benämningen på gemenskapen antyder en förskjutning av samarbetets inriktning genom att ordet "ekonomisk" fallit bort. I artikel 2, som också ändrats genom Maastrichtfördraget, uppställdes tidigare två centrala medel för upprättandet av gemenskapen, nämligen upprättandet av en gemensam marknad och ett gradvis tillnärmande av medlemsstaternas ekonomiska politik. Som ett

medel för fördragsmålens förverkligande kvarstår även efter Maastricht-fördragets ikraftträdande den gemensamma marknaden, men jämsides därmed anges i stället för samordning av ekonomisk politik upprättandet av en ekonomisk och monetär union. Som ett tredje medel för att förverkliga fördragsmålen nämns den genom Maastrichtfördraget utökade verksamhetskatalogen i artiklarna 3 och 3a. Även fördragsmålen omformuleras i viss utsträckning. Som riktmärken anges nu även skonsamhet mot miljön, ekonomisk konvergens, hög nivå för sysselsättning och socialt skydd, en höjning av livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna.

I artikel 3 anges vad gemenskapens verksamhet skall innefatta för att uppnå de mål som uppställs i artikel 2. Verksamhetskatalogen i artikel 3 har genom Maastrichtfördraget utökats med en rad nya verksamhetsområden för gemenskapen. Artikeln är av central betydelse för denna redovisning och bör därför återges i sin helhet:

För att uppnå de mål som anges i artikel 2 skall gemenskapens verksamhet, på de villkor och i den takt som anges i detta fördrag, innefatta

- a) avveckling av tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna vid in- och utförsel av varor samt alla övriga åtgärder med motsvarande verkan,
- b) en gemensam handelspolitik,
- c) en inre marknad som kännetecknas av att hindren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital mellan medlemsstaterna avskaffas,
- d) åtgärder beträffande människors inresa till och rörlighet inom den inre marknaden i enlighet med artikel 100 c,
- e) en gemensam politik på jordbruks- och fiskeområdet,
- f) en gemensam politik på transportområdet,
- g) en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids,
- h) tillnärmning av ländernas nationella lagstiftning i den utsträckning som detta är nödvändigt för den gemensamma marknads funktion,

- i) en politik på det sociala området som innefattar en europeisk social fond,
- j) stärkande av den ekonomiska och sociala sammanhållningen,
- k) en miljöpolitik,
- l) stärkande av gemenskapsindustrins konkurrenskraft,
- m) främjande av forskning och teknisk utveckling,
- n) stimulans till upprättande och utveckling av alleuropeiska nät,
- o) bidrag till uppnåendet av en hög hälsoskyddsnivå,
- p) bidrag till god utbildning samt till kulturens blomstring i medlemsstaterna,
- q) riktlinjer för utvecklingssamarbete,
- r) associering av utomeuropeiska länder och områden i syfte att öka handeln och att gemensamt främja den ekonomiska och sociala utvecklingen,
- s) bidrag till att stärka konsumentskyddet,
- t) åtgärder på områdena energi, räddningstjänst och turism.

Romfördragets artikel 5, som berörts på flera ställen, innehåller också regler som är grundläggande för samarbetet inom gemenskapen. Den intar tveklöst också en central plats vid en redovisning av kompetensfördelningen mellan gemenskapen och dess medlemsstater. Artikel 5 återspeglar en folkrättslig solidaritetsprincip, på vilken Romfördraget vilar. Medlemsstaternas förpliktelser enligt artikel 5 kan indelas i skyldigheter att vara positivt verksamma och skyldigheter att avhålla sig från vissa åtgärder. Första stycket innehåller en skyldighet att samarbeta som ålägger medlemsstaterna att vidta alla lämpliga åtgärder, såväl allmänna som särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter som följer av fördraget eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner iakttas. I andra stycket föreskrivs att medlemsstaterna skall avstå från alla åtgärder som kan äventyra förverkligandet av fördragets mål. Artikel 5 har genom ett stort antal avgöranden av EG-domstolen kommit att ges en mycket vidsträckt tolkning. Detta har framför allt att göra med gemenskapssamarbetets speciella natur och de långtgående målsättningar som ställs upp i för-

draget. Medlemsstaterna måste vidta alla slags åtgärder, såväl av lagstiftande, rättskipande som verkställande karaktär, som behövs för att ge full verkan åt gemenskapsrätten. Det kan handla om att genomföra regler i direktiv och förordningar på ett avsett sätt och att tillhandahålla enskilda individer ett effektivt rättsskydd. Särskilt stor betydelse kan bestämmelsen ha på områden där medlemsstaterna delar beslutskompetens med gemenskapen. Det är viktigt att understryka att skyldigheterna enligt artikel 5 omfattar alla nationella domstolar, myndigheter och andra offentliga organ i en medlemsstat, även regionala och lokala.

Som tidigare påpekats har gemenskapsrätten ett starkt dynamiskt eller expansivt inslag. Detta hänger inte minst samman med att EG-domstolen i sin rättskapande verksamhet har använt sig av principen om underförstådda eller förutsatta befogenheter. En ytterligare betydelsefull komponent i detta sammanhang är artikel 235 Romfördraget som används för fördragsutfyllnad. Artikel 235 har följande lydelse:

Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig vara nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål och om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs.

Som Grundlagsutredningen framhåller ger bestämmelsen rådet en vid men inte obegränsad kompetens. Vissa förutsättningar måste vara uppfyllda för att den skall kunna komma till användning.⁴⁶ Viktiga förutsättningar är att beslut som fattas med stöd av artikel 235 inte får ändra fördraget och att besluten skall vara enhälliga. Fördragsändringar regleras i artikel N.1 Maastrichtfördraget som innehåller särskilda procedurregler. Endast genom fördragsändringar kan nya kompetenser överföras till gemenskapen. Artikel 235 kan alltså endast användas för fördragsutfyllande ändamål, vilket också framhållits av den tyska författningsdomstolen i dess dom den 12 oktober 1993. Bestämmelsen anger vissa ytterligare förutsättningar som måste vara uppfyllda. För det första är artikel 235 stödjande i förhållande till andra fördragsbestämmelser. Detta betyder att den endast får användas om inte någon annan fördragsbestämmelse ger tillräcklig befogenhet att vidta åtgärden i fråga. Enligt rättspraxis kan artikeln också komma till användning i sådana fall då en viss fördragsbestämmelse visserligen ger en befogenhet, men otillräcklig, att vidta en viss typ av åtgärd.⁴⁷ För det andra skall åtgärden vara nödvändig för att förverkliga något av gemenskapens mål och det skall ske inom den gemensamma marknadens ram. Med gemenskapens mål åsyftas i första hand artikel 2 Romfördraget jämförd med artikel 3 Romfördraget. Målen i artikel 2 är generella till sin natur och har också getts en vidsträckt tolkning.

Artikel 235 har bl.a. använts för att vidga gemenskapens uppgifter till ursprungligen ej förutsedda områden, såsom forskning, utbildning, kultur, energi, miljö, regionalpolitik samt det europeiska monetära systemet. Bestämmelsen har därmed möjliggjort att gemenskapen tagit på sig ytterligare uppgifter utan att formella fördragsändringar har behövt göras. Genom Enhetsakten har dock nya politikområden förts in i fördraget och artikel 235 har inte behövt utnyttjas i samma omfattning som tidigare.⁴⁸ Den har dock även under senare år kommit till användning i flera fall. Genom Maastrichtfördraget har som bekant tillkommit ytterligare politikområden.

Slutligen bör också i detta sammanhang artiklarna 100 och 100a Romfördraget beröras. Dessa ger rådet möjlighet att under vissa förutsättningar utfärda direktiv i syfte att harmonisera nationella regler som rör den gemensamma marknaden respektive den inre marknaden. Med harmonisering avses här en anpassning eller ett tillnärmande av nationella regler på bestämda områden så att skillnader mellan de nationella rättssystemen i medlemsstaterna utjämnas. Dessa bestämmelser har utnyttjats i stor omfattning och har haft utomordentlig betydelse för den gemensamma marknadens genomförande. Artikel 100 ger rådet kompetens att enhälligt på förslag av kommissionen utfärda direktiv för harmonisering av nationella regler som direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande och funktion. Artikel 100a, som tillkom 1986 genom Enhetsakten, medförde en omvälvning av beslutsfattandet inom gemenskapen. Således slopades kravet på enhällighet för lagharmonisering och i stället föreskrevs kvalificerad majoritet. Artikel 100a syftar till att upprätta den inre marknaden och att få den att fungera. Den inre marknaden skall enligt artikel 7a Romfördraget omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs enligt bestämmelserna i fördraget. Undantag har dock gjorts för skatteregler, bestämmelser om fri rörlighet för personer och om anställdas rättigheter och intressen. På dessa områden krävs fortfarande enhällighet i rådet.

Exklusiv gemenskapskompetens

Som tidigare framhållits brukar med exklusiv gemenskapskompetens avses att gemenskapens institutioner genom de grundläggande fördragen har tilldelats ett ensamt ansvar att utföra vissa uppgifter eller att uppnå vissa mål. Medlemsstaterna har på sådana områden ett mycket begränsat utrymme för nationella lagstiftningsåtgärder. I den EG-rättsliga litteraturen framförs inte sällan olika uppfattningar om i vilken omfattning exklusiv kompetens förekommer.⁴⁹ I denna framställning skall emellertid göras ett försök att redovisa områden som helt eller i vissa delar brukar bedömas falla under begreppet exklusiv gemenskapskompetens. Det är angeläget att

understryka att inte alla åtgärder inom ett visst angivet område nödvändigtvis faller under exklusiv gemenskapskompetens. Vidare bör framhållas att gemenskapskompetenserna inte alltid tagits i anspråk i den utsträckning som förutsetts i fördragen. På områden där gemenskapen ensam är behörig att vidta åtgärder skall subsidiaritetsprincipen inte tillämpas. Frågan om vilka områden som faller under gemenskapens exklusiva beslutskompetens har därför stor praktisk betydelse.

De gemensamma politikområdena

Det mest långtgående samarbetet inom gemenskapen förekommer på de s.k. gemensamma eller samfälliga politikområdena. På dessa områden har gemenskapens institutioner redan genom de grundläggande fördragen tilldelats tillräckliga kompetenser för att helt eller delvis ersätta nationell politik och nationell lagstiftning. De gemensamma politikområdena är enligt artikel 3 Romfördraget utrikeshandel, jordbruk och transport. I detta sammanhang berör utredningen också en särskild typ av gemensamt politikområde, den gemensamma konkurrenspolitiken.

Den gemensamma handelspolitiken

Gemenskapen grundar sig enligt artikel 9 Romfördraget på en tullunion, som omfattar all handel med varor. En gemensam tulltariff gentemot tredje land har införts. Tullunionen nödvändiggör att gemenskapen för en gemensam handelspolitik gentemot tredje land. Enligt artikel 113 Romfördraget skall den gemensamma handelspolitiken grundas på enhetliga principer, särskilt när det gäller att ändra tulltariffer, ingå tull- och handelsavtal, uppnå enhetlighet i fråga om liberaliseringsåtgärder, exportpolitik samt handelspolitiska skyddsåtgärder, inbegripet åtgärder vid dumpning och subventioner. Tullunionen är fullt genomförd. Det är oomstritt att handelspolitiken utgör exklusiv gemenskapskompetens, vilket också har bekräftats av EG-domstolen.⁵⁰ Efter övergångsperiodens utgång kan nationella åtgärder på området vidtas endast efter godkännande av gemenskapen.⁵¹

Den gemensamma jordbrukspolitik

Romfördragets regler om jordbruk finns i artiklarna 38-47. De båda inledande artiklarna fastställer jordbrukspolitikens omfattning och mål. Artikel 40 och följande artiklar behandlar införandet av den gemensamma jordbrukspolitik. Artikel 38 föreskriver att den gemensamma marknaden

skall omfatta jordbrukssektorn och handeln med olika slag av jordbruks- och fiskeprodukter. Jordbrukspolitiken innebär att frågor rörande jordbrukets produktivitet, tekniska utveckling, rationalisering och struktur utgör gemensamma angelägenheter. Jordbrukspolitiken har företrädesvis genomförts genom att rådet har utfärdat förordningar som ställt upp regler om gemensamma marknadsordningar. Sådana marknadsordningar omfattar numera flertalet jordbruksvaror. Medlemsstaternas utrymme för nationella regleringar anses vara mycket begränsat till följd av inrättandet av dessa marknadsordningar. Detta förhållande har också bekräftats av EG-domstolens rättspraxis.⁵² När det finns en marknadsordning för en jordbruksprodukt får medlemsstaterna endast införa vissa tillämpningsföreskrifter, t.ex. för att straffsanktionera överträdelser mot bestämmelser i marknadsordningen.⁵³ Enligt principen om lagstiftningsutrymmets upptagenhet kan ju medlemsstaterna inte införa eller behålla nationella regler som konkurrerar med de gemensamma. Romfördraget innehåller inga särskilda regler för fisket. En gemensam fiskeripolitik har emellertid utvecklats och ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken. Fiskeripolitiken utvecklades främst med hänsyn till internationella regler på området och för att förhindra utfiskning. Grunderna för politiken finns angivna i ett antal rådsförordningar. Som exempel på frågor som regleras kan nämnas bestämmelser om tillträde till fiskezoner och bestämmelser om bevarande av tillgängliga fiskeresurser (fångstbegränsningar, kvotfördelningar, regler om fiskets bedrivande o.d.). Av EG-domstolens rättspraxis framgår att bestämmelser om bevarande av fiskeresurser faller under exklusiv gemenskapskompetens.⁵⁴

Den gemensamma transportpolitiken

Romfördragets regler om den gemensamma transportpolitiken finns i artiklarna 74-84. Av artikel 74 följer att medlemsstaterna på detta område skall fullfölja fördragets syften inom ramen för en gemensam transportpolitik. Transportpolitiken omfattar vägtrafik, järnvägstrafik, transporter på inre vattenvägar, sjöfart och luftfart. Centrala element i transportpolitiken återfinns i artikel 75. Där föreskrivs att rådet med tillämpning av samarbetsproceduren i artikel 189c för genomförandet av artikel 74 skall fastställa gemensamma regler för internationella transporter från eller till en medlemsstat eller genom en eller flera medlemsstaters territorier. Vidare skall villkor utformas under vilka transportörer får utföra transporter inom en medlemsstat där de inte har sin hemvist (s.k. cabotage).

Vissa centrala element i den gemensamma transportpolitiken brukar anses falla under exklusiv gemenskapskompetens.⁵⁵ EG-domstolen har inte haft anledning att uttryckligen uttala sig just i denna fråga. Någon entydig slutsats kan därför inte dras på denna punkt. Man bör emellertid kunna

anta att regler rörande internationella transporter och transit, vilka förutses i artikel 75, innefattar sådana centrala element.⁵⁶ Det är viktigt att understryka att den kompetens som fördraget tilldelar gemenskapens institutioner på transportområdet inte har tagits i anspråk i samma utsträckning som på jordbruksområdet. Det är därför i stor utsträckning fråga om en i fördraget förutsedd men ännu outnyttjad kompetens. Rådets underlåtenhet att genomföra den förutsedda gemensamma transportpolitiken ledde till att parlamentet stämde rådet inför domstolen för passivitet enligt artikel 175 Romfördraget.⁵⁷ Domstolen slog i sin dom fast att rådet var förpliktat att genomföra ett fritt utbyte av tjänster inom transportområdet enligt vad som förutses i artikel 75 om internationella transporter och s.k. cabotage.

De gemensamma konkurrensreglerna

De gemensamma konkurrensreglerna utgör en särskild typ av gemenskapspolitik. I artikel 3g Romfördraget anges således att gemenskapen skall upprätta en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. De grundläggande konkurrensreglerna finns i artiklarna 85 och 86 Romfördraget. Till skillnad från fördragets bestämmelser och bemyndiganden i fråga om de tidigare berörda gemensamma politikområdena handel, jordbruk och transport är konkurrensreglerna detaljerade och anger tydligt gemenskapens kompetens på området. Artikel 85 innehåller det s.k. kartellförbudet, vilket riktar sig mot konkurrensbegränsande överenskommelser och samordnade förfaranden mellan företag. Artikel 86 riktar sig mot marknadsdominerande företags missbruk av sin ställning. Det finns inom ramen för konkurrenspolitiken också regler om offentliga företag och offentliga stödåtgärder (statsstöd).

Vissa författare i den EG-rättsliga litteraturen brukar i likhet med EG-kommissionen hänföra vissa centrala element i konkurrenspolitiken under exklusiv gemenskapskompetens. Det är viktigt att understryka att de grundläggande konkurrensreglerna endast tar sikte på vissa särskilt angivna förfaranden som påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Det måste röra sig om gränsöverskridande verkningar. Förfaranden som endast har verkningar inom en medlemsstat träffas inte av de gemensamma reglerna. Medlemsstaterna är följaktligen oförhindrade att ha egna nationella konkurrensregler, men dessa får inte inverka på de gemensamma reglernas effekt.

Gemenskapens externa kompetens (traktatkompetensen)

Gemenskapen har på vissa områden rätt att ingå internationella avtal med stater och internationella organisationer. Denna gemenskapskompetens

följer bl.a. uttryckligen av artikel 113 Romfördraget om ingående av tull- och handelsavtal inom ramen för den gemensamma handelspolitiken och av artikel 238 Romfördraget som gäller associationsavtal. Det viktigaste exemplet på den sistnämnda avtalstypen är EES-avtalet. Romfördraget ger vidare gemenskapen rätt att sluta avtal på sådana områden som forskning och miljö. Traktatkompetensen är främst på utrikeshandelsområdet exklusiv till sin natur, vilket innebär att medlemsstaterna på sådana områden förlorat sin rätt att ingå internationella överenskommelser. På andra områden, t.ex. miljöområdet, delar gemenskapen traktatkompetensen med medlemsstaterna. I vissa frågor är inte bara gemenskapen utan även dess medlemsstater avtalsparter. Sådana avtal brukar benämnas blandade avtal. Livsmedelshjälp till u-länder regleras genom blandade avtal. Blandade avtal förekommer också på miljöområdet.

EG-domstolen har genom sin rättspraxis utvidgat gemenskapens externa kompetens genom en tillämpning av principen om underförstådda befogenheter. I ett av de första fallen där det prövades om traktatkompetensen kunde gå utöver uttryckliga bestämmelser i fördragen erkändes en sådan underförstådd kompetens för gemenskapen att ingå avtal.⁵⁸ Så snart gemenskapen har intern kompetens att vidta en viss åtgärd finns också en motsvarande extern kompetens att ingå avtal på det internationella planet. Det brukar sägas att domstolen genom ERTA-domen anslöt sig till den s.k. paralleldoktrinen. Enligt denna doktrin är gemenskapens traktatkompetens en återspeglning av dess interna kompetens. En underförstådd traktatkompetens kan föreligga även om inte den interna kompetensen utnyttjats. En förutsättning härför är att det internationella avtalet är nödvändigt för att uppnå något av fördragsmålen.⁵⁹

EG-kommissionens ståndpunkt

Av stort intresse är kommissionens syn på exklusiv gemenskapskompetens. Denna framgår av kommissionens meddelande i oktober 1992 till rådet och parlamentet om subsidiaritetsprincipen. Det måste dock understrykas att kommissionen och medlemsstaterna av naturliga skäl ofta har olika uppfattningar om i vilken omfattning exklusiv gemenskapskompetens föreligger. Kommissionen ser sig som gemenskapsrättens och integrationsprocessens väktare och strävar i allmänhet efter att främja utvecklingen i riktning mot utökad och fördjupad integration inom gemenskapen.

Kommissionen framhåller inledningsvis att det på nuvarande stadium inte är möjligt att ur rättslig synvinkel exakt ringa in de exklusiva kompetensområdena. Kommissionen anlägger i meddelandet ett närmast funktionellt synsätt. Begreppet exklusiv kompetens växte historiskt sett fram ur förpliktelsen att inrätta en gemensam marknad. Denna förpliktelse un-

derströks av Enhetsaktens bestämda tidsgräns för upprättandet av den inre marknaden. Mot bakgrund därav menar kommissionen att det är möjligt att tala om utvecklandet av ett block av exklusiva kompetenser kring de fyra friheterna och vissa gemensamma politikområden som är väsentliga för upprättandet av den inre marknaden.

Avgörande vid en bedömning av om exklusiv kompetens föreligger är "den fria rörlighetens imperativ". Därför, menar kommissionen, faller inte alla åtgärder som har anknytning till den inre marknads funktion under exklusiv kompetens.

Kommissionen räknar sedan upp sådana block som man anser bör falla under exklusiv gemenskapskompetens. Dessa är a) avlägsnandet av hinder för den fria rörligheten för varor, personer, tjänster och kapital, b) den gemensamma handelspolitiken, c) de allmänna konkurrensreglerna, d) gemensamma marknadsordningar på jordbruks- och fiskeområdet, e) bevarandet av fiskeresurser samt slutligen f) grundläggande element i den gemensamma transportpolitiken.

Att exklusiv kompetens föreligger innebär inte att allt ansvar på området ligger hos gemenskapen. Här måste sunt förnuft användas, menar kommissionen. Vidare understryks att gränsdragningen mellan exklusiv och delad kompetens fortlöpande ändras i ljuset av den ständigt pågående integrationsprocessen.

Vid rådsmötet i Edinburgh avstod medlemsländerna från att kommentera kommissionens försök att avgränsa och räkna upp de exklusiva gemenskapskompetenserna. I stället framhölls principen om tilldelade kompetenser, vilken innebär att nationell kompetens är huvudregeln och gemenskapskompetens undantag. Vidare underströks att subsidiaritetsprincipen inte inverkar på den rådande kompetensfördelningen mellan gemenskapen och dess medlemsstater.

Delade kompetensområden

På det stora flertalet av de områden som berörs av gemenskapssamarbetet delar gemenskapen och medlemsstaterna beslutskompetens. På samtliga dessa områden skall subsidiaritetsprincipen tillämpas. När nya rättsakter övervägs skall gemenskapen enligt den nyinförda artikel 3b Romfördraget agera endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås av gemenskapen.

En uttömmande genomgång av områden med delad kompetens är inte möjlig att göra inom ramen för detta betänkande. I det följande skall dock beröras ett antal viktigare sådana områden. Det bör här nämnas att ytterli-

gare samarbetsområden tillkommer genom Maastrichtfördraget. Dessa behandlas nedan.

Ekonomisk politik

Redan av de inledande bestämmelserna i Romfördraget, vilka undergått betydande förändringar genom Maastrichtfördraget, framgår att medlemsstaternas ekonomiska politik är av stor vikt för gemenskapssamarbetet. Enligt artikel 2 i dess nya lydelse skall gemenskapen bl.a. ha till uppgift att, genom att upprätta en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union, främja en harmonisk och väl avvägd utveckling av den ekonomiska verksamheten, en bärkraftig och icke-inflatorisk tillväxt som är skonsam mot miljön samt en hög grad av ekonomisk konvergens. I artikel 3a föreskrivs vidare att för att uppnå målen i artikel 2 skall gemenskapens och medlemsstaternas verksamhet bl.a. innefatta införandet av en ekonomisk politik baserad på en nära samordning av medlemsstaternas politik på detta område. Vidare innehåller artikeln föreskrifter om ett framtida införande av en enda gemensam valuta, eucn och om fastställandet och införandet av en gemensam penning- och valutapolitik som skall ha som huvudmål att upprätthålla prisstabilitet samt, utan att detta mål påverkas, att understödja den allmänna ekonomiska politik som bedrivs inom gemenskapen i överensstämmelse med principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens. I artikel 4a, också införd genom Maastrichtfördraget, finns bestämmelser om upprättandet av ett europeiskt centralbankssystem och en europeisk centralbank. En ny artikel 4b behandlar inrättandet av en europeisk investeringsbank. Romfördragets närmare bestämmelser om ekonomisk politik samt penning- och valutapolitik finns i artiklarna 102a-109m. Dessa bestämmelser skall dock inte behandlas inom ramen för denna framställning.

Socialpolitik

Redan i ingressen till Romfördraget sägs att ett väsentligt mål för gemenskapen är att fortgående förbättra levnads- och arbetsvillkoren för dess folk. I artikel 2 sägs bl.a. att gemenskapen skall främja en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd samt en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten. I artikel 3 föreskrivs att gemenskapens verksamhet skall innefatta en politik på det sociala området som innefattar en europeisk social fond. Fördragets särskilda bestämmelser om socialpolitiken finns i artiklarna 117-122. I artiklarna 123-125 finns närmare bestämmelser om den europeiska socialfonden. De sociala frågorna har fått en allt viktigare ställning inom gemenskapssamarbetet. Detta har bl.a.

lett till att en s.k. social stadga har antagits 1989 av samtliga medlemsstater utom Storbritannien. Den sociala stadgan och ett i samband därmed av EG-kommissionen utarbetat socialt handlingsprogram har lett till att lagstiftningsarbetet på området har aktiverats. Enligt artikel 117 är medlemsstaterna ense om nödvändigheten att främja en förbättring av arbetstagarnas arbetsvillkor och levnadsstandard. Dessa villkor skall harmoniseras på en allt högre nivå. Artikel 118 konkretiseras genom sekundär rättsbildning, främst direktiv. EG-kommissionen skall enligt artikel 118 främja ett nära samarbete mellan medlemsstaterna på det sociala området, särskilt i fråga om sysselsättning, arbetsrätt och arbetsförhållanden, yrkesutbildning, social trygghet, arbetarskydd, arbetshygien samt förenings- och förhandlingsrätt. Genom Enhetsakten 1986 tillkom bl.a. bestämmelser som syftar till att främja förbättringar av arbetsmiljön (artikel 118a). Med stöd av denna artikel har ett antal s.k. minimidirektiv om arbetsmiljö antagits. Genom dessa direktiv fastläggs en viss lägsta nivå som inte får underskidas. Medlemsstaterna är dock oförhindrade att införa strängare nationella arbetsmiljöregler. Artikel 119 kommer in på jämställdhetsfrågor och föreskriver att principen om lika lön för män och kvinnor för lika arbete skall tillämpas i medlemsstaterna. Rådet har i ett antal olika direktiv vidareutvecklat regelverket på jämställdhetsområdet.

Regionalpolitik

Genom Enhetsakten infördes ett särskilt avsnitt om ekonomisk och social samordning i Romfördraget (artiklarna 130a-e).⁶⁰ Reglerna rör främst strukturell och regionalpolitisk utveckling. Enligt artikel 130a skall gemenskapen för att främja en allmän harmonisk utveckling fullfölja och vidareutveckla sin verksamhet som syftar till att stärka gemenskapens ekonomiska och sociala sammanhållning. Gemenskapen skall därvid framför allt sträva efter att minska klyftorna mellan de olika regionerna och att utveckla de mindre gynnade regionerna. För att möjliggöra en utjämning mellan olika regioner har ett antal s.k. strukturfonder inrättats, bl.a. Europeiska regionala utvecklingsfonden.

Forskning och teknisk utveckling

Liksom i fråga om regionalpolitik tillkom genom Enhetsakten ett särskilt avsnitt i Romfördraget om forskning och teknisk utveckling (artiklarna 130f-q).⁶¹ Enligt artikel 130f skall målsättningen vara att stärka den vetenskapliga och teknologiska grunden för europeisk industri och att stimulera den att bli mer konkurrenskraftig på internationell nivå. För att uppnå dessa mål skall gemenskapen enligt artikel 130g bl.a. genomföra

program för forskning och teknisk utveckling genom att främja samarbete med och mellan företag och forskningsinstitutioner och att verka för samarbete på gemenskapsnivå med tredje land och internationella organisationer. Enligt artikel 130i skall fleråriga ramprogram fastställas. Enskilda program skall godkännas av berörda medlemsstater.

Miljöpolitik

Genom Enhetsakten tillkom också särskilda bestämmelser på miljöområdet (artiklarna 130r-t).⁶² Enligt artikel 130r skall gemenskapens miljöpolitik bidra till fullföljandet av vissa mål. Dessa är att bevara, skydda och förbättra miljön, att bidra till att skydda människors hälsa, att säkerställa ett varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna och att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem. Gemenskapens miljöpolitik skall syfta till en hög skyddsnivå med hänsyn tagen till de olikartade förhållandena inom olika områden inom gemenskapen. Den skall bygga på försiktighetsprincipen och principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att den som skadar miljön skall betala. Miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik på andra områden. Det är viktigt att understryka att medlemsstaterna i regel är fria att ha strängare nationella miljöskyddsregler.

Av särskilt intresse är artikel 130r.4 som infördes 1986 genom Enhetsakten och för första gången direkt i fördragstext gav uttryck för subsidiaritetsprincipen. Artikel 130r.4, som erhållit ny lydelse genom Maastrichtfördraget, föreskrev tidigare att gemenskapen skulle vidta åtgärder på miljöområdet i den utsträckning som målen med miljöpolitiken bättre kunde uppnås på gemenskapsnivå än på de enskilda medlemsstaternas nivå (se vidare härom i avsnitt 3.2). Genom Maastrichtfördraget infördes i stället en generell tillämplig subsidiaritetsbestämmelse bland Romfördragets inledande artiklar.

Energipolitik

Gemenskapens energipolitik berör samtliga de tre grundläggande gemenskapsfördragen, men är ändå relativt sett outvecklad. Man har i första hand eftersträvat att samordna medlemsstaternas politik genom att utfärda riktlinjer, som inte varit rättsligt bindande. Kol- och stålfördraget reglerar energikällan kol och skall inte närmare beröras här. Euratomfördraget behandlar kärnkraften. Euratomfördragets huvudsyften är enligt artikel 2 bl.a. att främja forskning, etablera enhetliga säkerhetsstandarder, trygga

råvaru- och bränsleförsörjning samt garantera att material som används vid kärnkraftsproduktion inte brukas för annat än avsett ändamål. Romfördraget är tillämpligt i fråga om olja, naturgas och elektricitet men innehåller inga särskilda bestämmelser om energipolitik. Allmänna fördragsbestämmelser har i stället åberopats, bl.a. artikel 235 om fördragsutfyllnad. Ett mindre antal rådskdirektiv har under årens lopp utfärdats med stöd av bestämmelser i Romfördraget. Bl.a. kan nämnas ett direktiv om beredskapslagring av olja i samband med oljekrisen 1973 samt under senare tid två direktiv om transitering av elektricitet och naturgas.

Industripolitik

Romfördraget innehöll tidigare inga särskilda bestämmelser om en gemensam industripolitik. Någon samlad industripolitik i egentlig mening har heller inte utvecklats. Genom sekundärlagstiftning har gemenskapen antagit regler om branschvisa stödåtgärder till speciella industrigrenar som varv, stål, textil och konfektion. Utrymmet för branschstöd är dock begränsat på grund av de allmänna statsstödsreglerna i fördraget. Vidare kan nämnas att gemenskapen har antagit aktionsprogram för främjande av små och medelstora företag. Genom Maastrichtfördraget har införts särskilda bestämmelser om industripolitik i artikel 130 Romfördraget. Där föreskrivs att gemenskapen och medlemsstaterna skall säkerställa att de nödvändiga förutsättningarna för gemenskapsindustrins konkurrenskraft är för handen. För detta ändamål skall bl.a. göras insatser som är inriktade på att påskynda industrins anpassning till strukturförändringar och att främja en gynnsam miljö för initiativ och för utveckling av företag, särskilt små och medelstora, inom hela gemenskapen. Gemenskapen har främst en understödande roll på industripolitikens område.

Konsumentpolitik

Inte heller på konsumentskyddsområdet fanns tidigare särskilda bestämmelser i Romfördraget. Under årens lopp har emellertid gemenskapen antagit en relativt omfattande sekundärlagstiftning, främst i direktivform. Som exempel kan nämnas rådskdirektiv om konsumentkrediter, vilseledande reklam, produktansvar och produktsäkerhet. Utformandet av sekundärlagstiftning på konsumentområdet har skett med utgångspunkt i fördragets allmänna bestämmelser om skydd för liv och hälsa och behovet av att harmonisera medlemsstaternas nationella regler inför förverkligandet av den inre marknaden. Genom Enhetsakten slogs i artikel 100a.3 fast att kommissionen i sina förslag rörande hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd skall utgå från en hög skyddsnivå. Medlemsstaterna är oför-

hindrade att bibehålla eller införa mer långtgående bestämmelser än de gemensamt överenskomna. Sådana nationella regler får dock inte verka diskriminerande eller utgöra förtäckta handelshinder. Genom Maastrichtfördraget har införts en särskild artikel om konsumentskydd i Romfördraget, artikel 129a. Där föreskrivs att gemenskapen skall bidra till att en hög konsumentskyddsnivå uppnås genom åtgärder som vidtas enligt artikel 100a inom ramen för förverkligandet av den inre marknaden och genom särskilda insatser som understöder och kompletterar medlemsstaternas politik. Syftet med dessa särskilda åtgärder skall vara att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen och att tillhandahålla en fullgod konsumentupplysning.

Exklusiv medlemsstatskompetens

Områden som ligger utanför gemenskapssamarbetet faller naturligtvis helt under medlemsstaternas egen kompetens. Romfördragets sakliga tillämpningsområde bestäms i grova drag av de inledande målsättningsbestämmelserna. En god vägledning rörande gemenskapssamarbetets räckvidd ges också av bestämmelserna om lagharmonisering i artiklarna 100 och 100a. Den allmänna kompetensen för lagharmonisering omfattar regler som direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande eller funktion. Som exempel på områden som torde falla utanför harmoniseringskompetensen har nämnts familje- och arvsrätten, äganderätten till fast egendom samt den allmänna straff- och skadeståndsrätten.⁶³ I praktiken har det dock visat sig vara svårt att upprätthålla några klara gränsdragningar mellan områden som berörs av gemenskapssamarbetet och områden som helt ligger under medlemsstaternas egen kompetens. Bilden kompliceras ytterligare genom Maastrichtfördragets tillkomst.

Maastrichtfördraget

Fördraget om den europeiska unionen, det s.k. Maastrichtfördraget, undertecknades den 7 februari 1992 och trädde i kraft den 1 november 1993. Fördraget rubbar inte de principer för kompetensfördelningen mellan gemenskapen och dess medlemsstater som tidigare har redovisats. I fördragets inledande artikel slås fast att fördraget markerar en ny fas i processen mot skapandet av en allt fastare sammanslutning av de europeiska folken, där besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt. Unionen skall respektera den nationella identiteten i medlemsstaterna, vilkas styrelseformer bygger på den demokratiska principen.⁶⁴ Unionen grundas på de tre grundläggande fördragen och två nytillkomna samarbetsformer som införs genom fördraget. Fördraget liknas ofta vid en konstruktion med tre pelare.

Dessa pelare utgörs av Europeiska gemenskapen och innehåller ändringar i de grundläggande fördragen (den första pelaren), bestämmelser om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (den andra pelaren) och slutligen bestämmelser om samarbete i rättsliga och inre angelägenheter (den tredje pelaren).

Den första pelaren

Den första pelaren utgörs av Europeiska gemenskapen och dess verksamhet enligt de tre grundläggande fördragen. Dessa fördrag undergår förändringar på flera viktiga områden genom Maastrichtfördraget. Ändringarna har i viss utsträckning berörts ovan i redovisningen av kompetensfördelningen enligt de grundläggande fördragen. Därutöver bör här följande framhållas. Nya verksamhetsområden har lagts på gemenskapen. Dessa är utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor, kultur, folkhälsa, konsumentskydd, alleuropeiska nät, industri- samt utvecklingssamarbete. Alla dessa områden hör till den kategori av kompetenser där gemenskapen och medlemsstaterna har ett delat ansvar. Bestämmelserna är genomgående relativt allmänt hållna. Lagharmonisering är på flera av dessa områden uttryckligen utesluten i fördragstexten. I stället skall olika stimulansåtgärder kunna komma i fråga. Gemenskapens roll är alltså främst av understödande karaktär. Detta gäller också i hög grad beträffande de tre ytterligare områden som nämns i artikel 3t, energi, räddningstjänst och turism. I avsaknad av närmare fördragsbestämmelser torde till stöd för gemenskapsåtgärder främst artikel 235 få användas.

Enligt artikel 2 Romfördraget skall jämte den gemensamma marknaden en ekonomisk och monetär union upprättas. Enligt artikel 3a skall gemenskapens ekonomiska politik så småningom leda till bl.a. införandet av en enda gemensam valuta, ecu. Om och när detta sker förvärvar gemenskapen med nödvändighet exklusiv kompetens i fråga om handhavandet av denna gemensamma valuta.

En annan nyhet i Maastrichtfördraget är inrättandet av ett unionsmedborgarskap. Enligt artikel 8 skall ett sådant unionsmedborgarskap innehas av varje person som är medborgare i en medlemsstat. En unionsmedborgare skall åtnjuta de rättigheter och vara underkastade de förpliktelser som följer av främst Romfördraget. Slutligen skall nämnas artikel 3b som lägger fast den principiellt betydelsefulla subsidiaritetsprincipen. Denna bestämmelse behandlas dock inte särskilt i detta avsnitt.

Den andra pelaren

Det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet, också benämnt det politiska samarbetet, är den andra pelaren i Maastrichtfördraget. Det utgör följaktligen en del av unionen. Bestämmelserna på området präglas av traditionellt mellanstatligt samarbete. Det är viktigt att understryka att grundprincipen för samarbetet är enhällighet. I ingressen till fördraget och i dess artikel B talas om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som på lång sikt kan komma att omfatta en gemensam försvarspolitik. Denna skulle i sin tur kunna komma att leda till ett gemensamt försvar, vilket enligt ingressen skulle stärka den europeiska identiteten och Europas oberoende i syfte att främja fred, säkerhet och framsteg i Europa och övriga delar av världen. Medlemsstaterna skall enligt artikel J.2 informera varandra och samarbeta om alla utrikes- och säkerhetspolitiska frågor av allmänt intresse. Vid behov skall medlemsstaterna i rådet fastställa en gemensam ståndpunkt. Det är då medlemsstaternas skyldighet att se till att deras nationella politik överensstämmer med de gemensamma ståndpunkterna. Även i internationella organisationer och andra fora skall de gemensamma ståndpunkterna hävdas. Europeiska rådet skall enligt artikel J.8 ange principerna och de allmänna riktlinjerna för den gemensamma politiken. Rådet skall fatta nödvändiga beslut för att definiera och genomföra den gemensamma politiken på grundval av Europeiska rådets riktlinjer. Sådana rådsbeslut skall som nämnts vara enhälliga. På områden där medlemsstaterna har viktiga gemensamma intressen kan enligt artikel J.3 gemensamma aktioner komma i fråga. Rådet skall på grundval av allmänna riktlinjer från Europeiska rådet besluta att en fråga skall bli föremål för en gemensam aktion. I ett sådant beslut, som måste vara enhälligt, skall bl.a. aktionens exakta omfattning, mål, tidsram, medel och förfaranden anges. Vissa beslut under den gemensamma aktionens förlopp kan enligt vad rådet bestämmer fattas med kvalificerad majoritet.

Den tredje pelaren

Det har tidigare i framställningen konstaterats att de grundläggande fördragen och då i första hand Romfördraget är grundade på principen om begränsade eller tilldelade kompetenser. Fördragen innehåller inte alltid tillräckliga bemyndiganden på för gemenskapssamarbetet viktiga områden, t.ex. den allmänna civilrätten. Mot denna bakgrund har i Maastrichtfördraget införts bestämmelser om samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Detta samarbete skall äga rum inom ramen för unionen som en tredje pelare och ligger alltså utanför Europeiska gemenskapen. I artikel K.1 nämns följande områden som intressanta för samarbetet:

- Asylpolitik
- Regler för människors passage av medlemsstaternas yttre gränser
- Invandringspolitik rörande medborgare i tredje land
- Bekämpning av narkotikamissbruk
- Bekämpning av bedrägerier i internationell skala
- Civilrättsligt samarbete
- Straffrättsligt samarbete
- Tullsamarbete
- Polisiärt samarbete

På initiativ av kommissionen eller en medlemsstat kan rådet anta gemensamma ställningstaganden eller besluta om gemensamma åtgärder. I fråga om straffrättsligt samarbete samt tull- och polissamarbete är det endast medlemsstaterna som har initiativrätt. Samarbetet i denna tredje pelare kan enligt artikel K.3 komma att handla om utarbetande av internationella konventioner som medlemsstaterna sedan efter eget val kan tillträda.

På sikt kan vissa av samarbetsområdena inom den tredje pelaren komma att flyttas över till det mer omfattande gemenskapssamarbetet i den första pelaren. Av en nyinförd artikel i Romfördraget (artikel 100c) följer att visumpolitiken utgör ett av de områden som skall föras över till den första pelaren. Även andra områden kan komma att flyttas över efter beslut i rådet.

2.4 EU:s demokratiska legitimitet

Sammanfattning: Avsnittet behandlar den komplicerade frågan om EU:s demokratiska legitimitet. Utgångspunkten är att EU är en hybrid mellan tre olika typer av internationella organisationer (förvaltningsunion, statsförbund och förbundsstat) respektive tre skilda slag av rättsordning (EG-rätt, folkrätt och statsrätt). För var och en av dessa aspekter finns en särskild form för demokratisk legitimitet. Förvaltningsunionens legitimitet beror i hög grad av dess konsekvenser för staternas faktiska suveränitet och individernas frihet, medan statsförbundet och förbundsstaten särskilt legitimeras av deras arbetssätt. För statsförbund handlar det om den nationella demokratiska processen och i fråga om förbundsstat om att undanröja det "demokratiska underskottet" på det europeiska planet.

Vilken demokratisk legitimitet har EU? För att besvara denna grundläggande fråga behandlar utredningen fyra viktiga aspekter. Först klarläggs innebörden av den demokratiska principen. Därefter studeras vad EU är för slags internationell organisation. Vidare undersöks i vad mån den demokratiska principen är tillgodosedd inom ramen för denna unika internationella organisation.⁶⁵ Slutligen diskuteras öppenheten och deltagandet i Europapolitiken på det nationella planet.

Den demokratiska principen

Framväxten av den europeiska integrationen är mer än något annat förknippad med demokratis återupprättande och försvar efter andra världskriget. Historiskt har gemenskapen varit ett samlande forum i förhållande till de totalitära ideologierna, nazismen, fascismen och kommunismen. Kol- och stålgemenskapen skapades i början av 1950-talet som ett led i försöket efter de båda världskrigens fruktansvärda blodsutgjutelse och förstörelse av mänskliga och materiella värden. De som skulle försonas var de nya tyska och italienska demokratierna å ena sidan och dessa länders franska, belgiska, nederländska och luxemburgska motståndare i kriget å den andra. Förenta staterna krävde av sina allierade ett mer djupgående samarbete för att effektivare kunna motverka det totalitära Sovjetunionen och dess imperium. Till bilden hörde i hög grad även den starka ställning som kommunisterna hade i fransk och italiensk politik under det första decenniet efter andra världskriget. Under 1970- och 1980-talen var på motsvarande sätt risken för ett återinförande av diktaturen i Grekland, Portugal och Spanien ett viktigt motiv för att stödja dessa nya demokratier genom att erbjuda dem medlemskap i EG.⁶⁶

I Parisstadgan avgav medlemsstaterna i ESK följande definition:

Ett demokratiskt styrelseskick grundar sig på folkets vilja, vilken regelbundet kommer till uttryck i fria och rättvisa val. Demokratins fundament utgörs av respekten för människan och rättsstaten. Demokratin utgör det bästa skyddet för yttrandefrihet, för tolerans av alla grupper i samhället och för lika möjligheter för envar. Demokratin, som till sitt väsen är representativ och pluralistisk, medför ansvar inför valmanskåren, en förpliktelse för myndigheterna att följa lagen och en opartisk rättskipning. Ingen står över lagen.⁷¹

Frågan om vilken roll politiken skall ha i människors liv i en demokrati är klassisk. Under ytan av den samstämmighet i demokratisynen som illustreras av ESK-definitionen finns två skilda idétraditioner, där olika aspekter av definitionen betonas.⁷²

Den ena traditionen kan betecknas som *samhällscentrerad* och har rötter i antikens och den franska revolutionens föreställningsvärldar. Utgångspunkten är idén om folksuveräniteten och den enskilde som samhällsmedlem. Man kan säga att dess tyngdpunkt ligger på formuleringen att ett "demokratiskt styrelseskick grundar sig på folkets vilja, vilken regelbundet kommer till uttryck i fria och rättvisa val" i ESK-definitionen. Människor förutsätts ha en kollektiv identitet i form av gemensamma seder, skick och moraliska principer. Den enskildes livschanser bestäms i hög grad av de omgivande sociala strukturerna och kulturen. Strukturerna påverkar individernas resurser, valmöjligheter och tankemönster. Offentlighet och allmänintressen är viktiga begrepp i denna demokratisyn. Grundantagandet är sålunda att samhällsmedlemmarna uppnår mest genom att samarbeta med varandra och att kollektiven är de effektiva aktörerna. Politiken tenderar att få en stor roll i människors liv och det är på denna plattform som välfärdsstaten byggs upp.

En helt annan demokratitradition kan kallas *individcentrerad* och har en politisk-filosofisk bakgrund i idéerna bakom de engelska och amerikanska revolutionerna på 1600- respektive 1700-talet. I denna tradition ligger betoningen närmast på formuleringen att "demokratins fundament utgörs av respekten för människan och rättsstaten" i ESK-definitionen. Utgångspunkten tas i föreställningen om den suveräna individen, som inte får underordnas kollektiva behov eller hänsyn. Alla människor är likvärdiga och det anses vara moraliskt korrekt att göra motstånd mot politiskt beslutsfattande som inte bygger på samtycke av de enskilda som berörs. Individen förutsätts ha möjlighet att välja och ta ansvar för sina beslut. Egendomsrätten utgör grunden för självständigheten. Den enskilde måste därför kunna tillägna sig resurser och fritt disponera dem. Genom fri konkurrens skapas effektivitet och dynamisk anpassning till skiftande förutsättningar vilket kommer hela samhället till del. Den privata sfären hotas av den politiska sfären och en grundläggande fråga är hur individer och minoriteter kan skydda sig mot kollektiva beslut. Idealet är ett samhälle där alla individer har rätt att forma sina personliga öden genom frivilligt byte och självorganiserad samordning utan stor inblandning av andra. Staten är ofrånkomlig men dess funktioner bör begränsas till att skapa en politisk scen med grundläggande regler för individernas spel och att sanktionera de oundvikliga brotten mot reglerna. Staten skall dock inte söka skapa ett "gott" samhälle eller garantera den enskildes välfärd. Solidaritet är en fråga om de enskildas osjälviskhet och inte ett beslutsärende för politiska församlingar. Denna demokratisyn tenderar således att främja en expansion av den fria marknaden och betona rättssäkerheten. Individualismen har vuxit sig stark i Europa under efterkrigstiden och förefaller vara nära knuten till moderniseringen av ekonomin och den höjda allmänna utbildningsnivån.

EU:s karaktär och demokratiska legitimitet

I den vetenskapliga och politiska debatten i Europa har stor uppmärksamhet ägnats åt frågan om EU:s "demokratiska legitimitet" (dvs. dess folkliga stöd och möjlighet till ansvarsutkrävande), inte minst efter de olika folkomröstningarna om Maastrichtfördraget. Diskussionen får inte stanna vid frågan om upphovet till EG som rättsordning, vilken naturligtvis är demokratiskt legitim eftersom EG har skapats av demokratiska stater, utan bör ägna stor uppmärksamhet åt frågan om arbetssättet i EU och dess konsekvenser uppfyller demokratiska krav.

Den viktigaste anledningen till att EU ofta uppfattas som en komplicerad skapelse är att den inte entydigt kan klassificeras som någon av de olika huvudtyperna av internationella organisationer, nämligen förvaltningsunion, statsförbund och förbundsstat. Förvaltningsunionen är ett slags "opolitiskt" samarbete mellan olika stater som utgår från enskilda sakfrågor och sektorer, medan statsförbundet och förbundsstaten har mer politisk innebörd. Den närmare innebörden av dessa olika organisations typer redovisas nedan. Uppbyggnaden av EU lånar drag från dem alla. EU är också en konstitutionell hybrid som grundas på tre typer av rättsordningar, nämligen EG-rätt, folkrätt och statsrätt. Det förtjänar påpekas att folkrätten reglerar främst förhållandet mellan staterna, men det finns också traktatregler om skydd för individens rättigheter. Folkrätten består dels av sedvanerätt, dels av traktaträtt.

De tre modellerna (förvaltningsunion, statsförbund och förbundsstat) är uttryck för olika politiska ambitioner och intressen i den europeiska integrationen. Situationen liknar i någon mån den som rådde i kejsardömet på medeltiden: det existerar flera rättsordningar och organisationsformer parallellt. I de olika medlemsstaterna har dessa olika ambitioner med den europeiska integrationen yttrat sig som nya politiska skiljelinjer. Särskilt tydligt har de nya skiljelinjerna framkommit vid folkomröstningarna om EG/EU:s utveckling under de senaste decennierna.

Det finns en utvecklingsretorik inom EU som exempelvis kommer till uttryck i artikel A i Maastrichtfördraget, där bilden frammanas av en kontinuerlig integration med en bestämd riktning — "en ny fas i processen mot skapandet av en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt". Men det finns ingen enhetlig politisk vision för integrationen, utan tre skilda perspektiv. Företrädare för de olika perspektiven har haft en tendens att utveckla en ödestro i förhållande till förvaltningsunionen, den suveräna nationalstaten i statsförbundet, respektive förbundsstaten.

Frågan om EU är demokratisk är komplex just på grund av organisationens hybridkaraktär. För var och en av de tre modellerna som den lånat drag av är det emellertid möjligt att skissera hur demokratiprincipen kan

tillgodoses.⁶⁹ För att analysera EU:s demokratiska legitimitet använder utredningen därför i tur och ordning de olika "glasögonen", utifrån övertygelsen att det är omöjligt att bedöma saken utan att utgå från någon av grundmodellerna. För varje sådan utgångspunkt kan sedan de för grundmodellen "främmande elementen" i det reellt existerande EU särskilt bedömas. Nedanstående beskrivning av de olika synsätten grundas särskilt på Sverker Gustavssons uppsats i expertbilagan.

EU som förvaltningsunion

En förvaltningsunion är ett slags "opolitiskt" samarbete mellan olika stater som utgår från enskilda sakfrågor och sektorer. Staterna bygger upp gemensamma institutioner efter behov.

De som inom EG drivit utvecklingen utifrån denna utgångspunkt kan betecknas som "funktionalister". Funktionalisterna betonar dynamiska aspekter på samhällsutvecklingen i form av självorganisering av sociala och ekonomiska nätverk samt i form av utvecklingen av kunskap. Integrationen är tänkt att åstadkommas genom att gemensamma transnationella intressen utvecklas och problemen löses på teknisk-administrativ väg och genom att politiskt kontroversiella frågor genom kunskapsutvecklingen och ömsesidigheten i de internationella relationerna övergår i tekniska spörsmål som kan lösas harmoniskt.

Klassiska funktionella enheter är internationella organisationer vilka har till uppgift att samordna och standardisera järnvägen, posten, flyget, sjöfarten, radion etc. Den funktionalistiska grundprincipen är att organisationen skall ske område för område och utformas med hänsyn till områdernas speciella förutsättningar.⁷⁰ Ett framgångsrikt samarbete inom en sektor kan stimulera framväxten av samarbete inom ett annat politikområde. När vissa sektorer i suveräna stater integreras genom att ställas under staternas gemensamma kontroll, inleds enligt de s.k. neo-funktionalisterna, en process i vilken politiska partier och intressegrupper tenderar att inbegripas. För att en sådan önskvärd involvering skall ske, måste sakfrågorna vara betydelsefulla och kontroversiella, men inte så kontroversiella att vitala intressen hos staterna omedelbart berörs eller så att den politiska eliten upplever att dess maktställning eller direkta intressen är allvarligt hotade.⁷¹

Om man — som vi har gjort tidigare i betänkandet — beskriver EG/EU:s utveckling i termer av gemensam problemlösning ligger det nära till hands att framhålla egenskaper hos EG som utgår från dess roll som förvaltningsunion. Man kan exempelvis betrakta tillkomsten av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) och Europeiska Ekonomiska Gemenskapen (EEG) som naturliga konsekvenser av den tidigare skapade Kol- och stålgemenskapen. På samma sätt kan alla de tekniska

kommittéer som är knutna till kommissionen, liksom kommissionen själv, uppfattas som beståndsdelar i en förvaltningsunion. I synnerhet kan EG-domstolen och utvecklingen av EG-rätten som en rättsordning av eget slag (*sui generis*), skild från såväl statsrätten som folkrätten, ses som en förväntad utveckling i en förvaltningsunion. I den svenska samhällsdebatten har detta perspektiv på EU i stor utsträckning försumrats och det är därför angeläget för utredningen att framhålla dess betydelse.

Sverker Gustavsson för sin del hävdar att EU bör betraktas som en förvaltningsunion. Därmed ansluter han sig till den tolkning av EG som "Zweckverband", vilken gjordes av Hans Peter Ipsen år 1972 i en omfattande lärobok om EG-rätten. Huvudargumentet är att gemenskapen verkar i sin egen rätt och har sin egen historia. Dess yttersta legitimationsgrund är de sakliga ändamål för vilken den är skapad. Sedan EG väl konstituerats fungerar EG-rätten utan hänsyn till de regler som gäller för vare sig förbundsstaten eller statsförbundet.

Främmande inslag i EU utifrån ett förvaltningsunions-perspektiv är emellertid EG-rättens företrädare framför nationell rätt samt EG-rättens direkta effekt i medlemsstaterna.

Gemenskapen låter sig inte reduceras till något annat än vad den "egentligen" och "innerst inne" är. Dess legitimitet är ytterst en fråga om dess demokratiska upphov och om dess sakpolitiska effektivitet. Sverker Gustavsson ställer frågan hur man skall kunna "omvandla en teknokratiskt legitimerad förvaltningsunion till en politisk gemenskap med en egen demokratisk legitimitet". Han finner emellertid att också den allra mest avancerade diskussionen om möjliga idéer är i det stycket trevande och att frågan i praktiken betraktas som ett politiskt problem.

Vad som emellertid är typiskt för just en förvaltningsunion är att dess legitimitet är knuten till *konsekvenserna*, till skillnad från de politiskt motiverade modellerna (statsförbund/förbundsstat) där legitimeringen i hög grad sker genom *arbetssättet*. Viktiga konsekvenser av en förvaltningsunion är hur staterna med detta instrument kan främja stabiliteten i den nya situationen i Europa och genom gemensam problemlösning förstärka sin sakpolitiska effektivitet, dvs. öka sin faktiska suveränitet, inom olika politikområden t.ex. ekonomisk politik, miljö, forskningspolitik. Den politiska demokratin har ett starkt samband med suveräniteten. Om suveräniteten urholkas minskar möjligheten att förverkliga folkviljan. Om konsekvensen av förvaltningsunionen är att staternas faktiska suveränitet ökar, innebär det en reell demokrativinst — trots att unionens arbetssätt inte är demokratiskt legitimerat!

Den brittiske ekonomi-historikern Alan S. Milward gav 1993 ut en bok med den intresseväckande titeln *Den europeiska räddningen av nationalstaten* (övers.). Milward underkänner där den gängse uppfattningen att EG-integrationen är nationalstatens motsats. Tvärtom har, hävdar han, EG:s utveckling varit en nödvändig förutsättning för den europeiska na-

tionalstatens överlevnad. Överförandet av nationell suveränitet till EG är en aspekt av det framgångsrika förstärkandet av nationalstaten som den grundläggande organisationsenheten i Europa. Grundbulten i denna nationalstatens europeiska räddning är att den politiska makten i EU är lokaliserad till institutioner som kontrolleras av nationalstaterna, särskilt rådet, men också att EU:s roll i förhållandet till medlemsstaterna begränsas utifrån subsidiaritetsprincipen.

I ett individcentrerat perspektiv, vilket särskilt anknyter till förvaltningsunionen, beror EU:s demokratiska legitimitet i hög grad på individens rättsliga status i Europa och vilka konsekvenser integrationen medför för individens frihet. De intressegrupper som vill befordra detta perspektiv använder ofta slagordet "medborgarnas Europa". Idén om att EG-rätten skapar rättigheter och skyldigheter inte bara för stater utan även för individer kom först till uttryck i en dom från EG-domstolen år 1963 i en tvist om huruvida artikel 12 Romfördraget hade direkt effekt.⁷² Domstolen slog fast att en ny rättsordning hade skapats inom speciella politikområden och att medlemsstaterna och deras medborgare var underställda denna ordning. Enskilda individer tillerkändes rättigheter, grundade direkt på fördragen och tilldelades därmed också en roll i att säkerställa gemenskapens allmänintresse genom att göra sina rättigheter gällande inför domstol och därigenom bidra till övervakningen av medlemsstaternas och EG-institutionernas agerande.⁷³ Den inre marknaden innebär en konkret, närmast dramatisk ökning av den individuella rörelsefriheten.

Utifrån en individcentrerad demokratisyn kan sålunda EG-rätten och den inre marknaden betraktas som viktiga källor till demokratisk legitimering av EU.

EU som statsförbund

Ett statsförbund (konfederation) är ett frivilligt politiskt samarbete mellan olika regeringar. Samarbetet grundas på folkrätten och överenskommelserna har karaktär av fördrag. Beslutsfattandet sker genom samstämmighet och varje regering har i praktiken vetorätt. De som inom EG drivit utvecklingen utifrån denna utgångspunkt, ofta med slagordet "fäderneslandens Europa", kan betecknas som "konfederalister".

Det som känns igen från statsförbund som organisationsform är:

- EU grundas på mellanstatliga fördrag.
- Medlemsstaterna kontrollerar EU:s mäktigaste organ: rådet och Europeiska rådet.

- Vissa viktiga beslut i rådet kräver enligt Romfördraget enhällighet.
- Medlemsstaterna har en aktiv roll i beredningen av ärenden inom EU — t.ex. i COREPER och olika arbetsgrupper knutna till kommissionen.
- Enligt Luxemburg-kompromissen anses en medlemsstat ha rätt att i rådet begära att ingen omröstning sker i frågor som kan beslutas med kvalificerad majoritet och som berör landets vitala nationella intressen.
- Befolkningen i EU har i första hand nationella eller regionala identifikationer och inte en europeisk identitet.
- Två nya mellanstatliga "pelare" i Maastrichtfördraget: utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete, respektive polisiärt och juridiskt samarbete.

I statsförbundet är frågan om demokrati uteslutande en nationell fråga för medlemsstaterna. Dessa internationella organisationers avtalsförhållanden bygger på folkrätten, vilken inte ställer något krav på demokrati på det internationella planet. Regeringar som möts på det internationella planet kan i princip inte gemensamt utöva någon för alla bindande makt. Det kan därför inte finnas något demokratiproblem eller "demokratiskt underskott" i själva förbundet. Den demokratiska aspekten framstår som meningsfull bara i förhållande till det interna beslutsfattandet i vart och ett av medlemsländerna. Huruvida demokratiprincipen tillgodoses är sålunda uteslutande en fråga för den nationella demokratin.

För att belysa hur den demokratiska legitimiteten hos det reellt existerande EU kan betraktas i ett statsförbundsperspektiv utgår utredningen från en inträngande analys som gjorts av författningsdomstolen i en av EU:s medlemsstater, nämligen Tyskland. I sin dom den 12 oktober 1993, som redan flera gånger berörts, prövade domstolen frågan om det går att förena Maastrichtfördraget om Europeiska unionen med den tyska grundlagen.

Den tyska författningsdomstolen ger i sin dom en tydlig definition av EU. Domstolen framhåller att unionen bygger på principen om begränsade kompetenser och inte på någon unionens "kompetens över kompetenserna". Utökade uppgifter och befogenheter för EU måste komma till stånd genom fördragsförändringar, vilket i sin tur kräver godkännande av de nationella parlamenten. Fördragen lägger, enligt domstolen, grunden för ett "Staatenverbund" för att förverkliga en allt fastare sammanslutning mellan de i stater organiserade europeiska folken.⁷⁴ Medlemsstaterna förblir dock "fördragens herrar". Den europeiska unionen grundar sig på be-

myndiganden från stater som förblir suveräna och som i regel handlar genom sina regeringar och styr integrationen i ett mellanstatligt samarbete. Detta förblir i första hand ett regeringssamarbete. Gemenskapsmakten beror på att den utövas av organ som inrättats av medlemsstaternas regeringar. Giltigheten i och tillämpningen av EG-rätten i Tyskland grundar sig på de bemyndiganden som Tyskland givit, på de befogenheter som överlåtits. EU kan inte utvecklas till en federation som gör Tyskland till en europeisk delstat. Tyskland kan upphäva sitt medlemskap genom ett nationellt beslut.

Längs en första linje, i analysen av EU:s demokratiska legitimitet, betonas domstolen överhögheten för den tyska demokratin. Förbundsdagens ledamöter är i alla hänseenden fria, obundna och de enda rätta företrädarna för det tyska folket. Därigenom säkerställs den s.k. evighetsgarantin. Enligt denna får grundlagen aldrig ändras i de delar som gäller respekten för människovärdet, liksom när det gäller att Tyskland är och förblir en demokratisk och social förbundsstat. I den år 1992 införda artikel 23 om medlemskapet i EG finns en spärregel om att Tysklands medverkan i den europeiska integrationen begränsas av denna evighetsgaranti. I den mån fördragen framgent skall ändras, kan det från tysk sida inte ske, understryker domstolen, med mindre än att kraven på människovärde, demokrati, välfärdsstat och federal organisation i det egna landet anses uppfyllda. Domstolen förbehåller sig rätten att pröva om europeiska rättsakter och europeiska institutioner håller sig inom ramen för de befogenheter som överlåtits. Grundläggande för medlemskapet är och förblir demokratiprincipen sådan den kommer till uttryck i den tyska grundlagen.

Längs en andra linje, som inte utvecklas med samma utförlighet, uttalar sig domstolen om betydelsen av en rimlig avvägning mellan demokrati och effektivitet på europeisk nivå. Utvidgningen av utrymmet för majoritetsprincipen och införandet av en gemensam penningpolitik och ekonomisk politik innebär nya, demokratiska problem. Dessa nya möjligheter motsvaras emellertid ännu inte av en tillräcklig förstärkning av det demokratiska underlaget. Genom Maastrichtfördraget skapas en ny nivå i integrationen, där demokrati och effektivitet mer än hittills skall prägla arbetet. Vad domstolen syftar på är artikel F.1 i fördraget, enligt vilken Unionen förutsätts "respektera den nationella identiteten i medlemsstaterna", vilkas styrelseformer bygger på demokratiska principer. Gemenskapen förutsätts alltså själv utvecklas i riktning mot en demokrati, samtidigt som den förutsätts respektera demokratin i medlemsländerna. Avgörande blir nu att det demokratiska underlaget byggs ut steg för steg i takt med den faktiska integrationen och att detta inte går ut över den levande demokratin i Tyskland.⁷⁵

De delar av EU vilka kan betecknas som mellanstatliga legitimeras naturligen via de demokratiskt valda nationella parlamenten. Domstolens grundproblem är uppenbarligen hur legitimeringen skall ske av dragen av

förbundsstat i EU (se nedan). Ett minimivillkor är att EU:s utveckling är förutsebar för de nationella parlamenten och att gemenskapen endast kan verka inom de ramar som parlamenten accepterat. De enskilda medlemsstaternas kompetens är huvudregeln och gemenskapens kompetens är undantaget. Den bortre gränsen för integrationen sätts av domstolen i konstanterandet att EU inte kan bli en förbundsstat. Det understryks också att det inte finns någon "automatik" i genomförandet av gemensam valuta och europeisk centralbank.

I princip kan domstolen sägas stå för synsättet att den demokratiska legitimeringen för överstatligheten i EU utgår från de nationella parlamenten. Domstolen ser det direktvalda Europaparlamentet, liksom det nya unionsmedborgarskapet, som "stödande funktioner" för legitimeringen av EU.

EU som förbundsstat

En demokratisk förbundsstat (federation) är en statsrättslig ordning, där såväl den federala nivån som delstaterna har demokratiskt valda beslutande församlingar. I fall av oklarhet har rätten på den högre nivån företräde framför rätten på den lägre nivån, vilket kan ske utan att delstatens lagstiftande församling fattar något särskilt beslut om saken. Ordningen som helhet har karaktären av konstitution.

En förbundsstat är därmed den mest långtgående modellen för integration. I princip kan man säga att medlemsstaterna går samman och bildar en gemensam stat, där de själva blir delstater. De som inom EG drivit utvecklingen utifrån denna utgångspunkt, ofta med slagordet "Europas förenta stater", kan betecknas som "federalister".

Federalisterna ser politiken som det sammanhållande elementet i ett samhälle inom vars ramar de värdeskapande processerna äger rum. Federalism innebär sammansmältning av nationer som uppger (stora delar av) sin suveränitet och skapar en förbundsstat med överstatliga institutioner. Skillnaden mellan en federation och en enhetsstat består främst i att de politiska uppgifterna inom federationen är uppdelade i territoriellt avgränsade områden och att den högsta politiska nivån har en definierad politisk sfär skild från andra nivåer, medan enhetsstaten fungerar sammantvinnat.

Det finns egenskaper hos EU som anknyter till förbundsstat som organisationsform:

- Det direktvalda Europaparlamentet
- Användningen av majoritetsbeslut i rådet
- Principen om EG-rättens företräde framför nationell rätt i medlemsstaterna

- EG-rättens direkta tillämplighet och effekt
- Det nya unionsmedborgarskapet
- Planerna i Maastrichtfördraget på gemensam valuta, en europeisk centralbank och ett gemensamt försvar

Maastrichtfördraget inför ett europeiskt medborgarskap av bl.a. följande innebörd:⁷⁶

- Varje unionsmedborgare skall ha rätt att röra sig och uppehålla sig fritt inom medlemsstaternas territorium med de begränsningar och på de villkor som fastställs i Romfördraget och i bestämmelserna om genomförandet av fördraget.
- Varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat i vilken han inte är medborgare skall ha rösträtt och vara valbar vid kommunala val i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten.
- Varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat i vilken han inte är medborgare skall ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten.
- Varje unionsmedborgare skall, inom ett tredje lands territorium där den medlemsstat i vilken han är medborgare inte är representerad, ha rätt till skydd från varje medlemsstats diplomatiska och konsulara myndigheter på samma villkor som medborgare i den staten.
- Varje unionsmedborgare skall ha rätt att göra framställningar till Europaparlamentet och att vända sig till den nya ombudsmannainstitutionen.

Enligt schweiziske forskaren Ernst-Ulrich Petersmann tillför unionsmedborgarskapet en ny komponent i den demokratiska legitimeringen av EU i ett förbundsstatsperspektiv. Han tolkar förändringen på följande sätt:

I en konstitutionell demokrati måste hela det rättsliga och politiska systemet byggas upp på ett sådant sätt att det maximerar det lagstiftande, verkställande och judiciella skyddet av de väsentliga och procedurella rättigheterna för alla medborgare. Procedurella rättigheter att delta och bli representerad i politiska beslutsprocesser, procedurella garantier om rättsligt skydd av individuella rättigheter eller det föreslagna "europeiska medborgarskapet" med bosättningsrättigheter och rösträtt i europeiska

och lokala val i hela gemenskapen är inte mindre betydelsefulla för den "demokratiska legitimiteten" än väsentliga individuella rättigheter.⁷⁷

Det har förts en omfattande diskussion i Europa om "det demokratiska underskottet" i EU, vilket framförallt syftar på den omständigheten att det finns en demokratisk legitimitet på det nationella planet för EU:s mellanstatliga samarbete, men att EU som överstatlig ordning inte tillräckligt präglas av den demokratiska principen. Makten kvarstår i stor utsträckning i rådet, trots förekomsten av det direktvalda parlamentet. För federalisten är en successiv omvandling av EU till en federal statsbildning ett givet politiskt mål och under den processens gång måste utvecklingen av överstatligheten legitimeras genom en kontinuerlig politisk förstärkning av Europaparlamentet.

"Det demokratiska underskottet" i EU sägs i princip endast kunna försvinna genom att EU omvandlas till en förbundsstat, där Europaparlamentet ges motsvarande roll som den tyska förbundsdagen eller genom att EU renodlar sin roll som statsförbund. Men det förstnämnda alternativet är problematiskt av flera skäl, även för en federalist. Ett sådant skäl är att parlamentets legitimitet är begränsad, direktvalet till trots, beroende på det låga (och sjunkande) valdeltagandet i Europavalen, jämfört med de allmänna valen till de nationella parlamenten. En förstärkning av parlamentet på rådets bekostnad riskerar därför på ett paradoxalt sätt att försvaga EU:s demokratiska legitimitet. Europafrågorna har också haft påfallande svårt att tränga undan de vanliga nationella frågorna i valrörelserna inför Europavalen. Ett annat skäl är att medborgarnas europeiska identifikation är så mycket svagare än deras nationella eller regionala medvetande.

Det är få som betraktar den existerande EU-organisationen som en statsbildning, utan frågan om skapandet av en europeisk förbundsstat har i regel karaktären av en framtidsvision.⁷⁸ Det finns här en lång historisk tradition. En tysk filosof, Karl Friedrich Krause, hävdade redan 1819 att den politiska utvecklingen i Europa hade tre historiska stadier.⁷⁹ Det första var naturtillståndet, det andra territorialstater med suveränitet och det tredje en europeisk federation. Under 1900-talet har många politiska krafter och Europarörelser haft en europeisk förbundsstat som målsättning.

Sedan direktval hade genomförts till Europaparlamentet 1979 startade diskussionerna i parlamentet om att utveckla ett traktatförslag om en europeisk, demokratisk union. Den nyvalde parlamentarikern Altiero Spinelli ledde detta arbete i ett särskilt konstitutionsutskott. Den vägleddande föreställningen var att en förstärkning av Europaparlamentets ställning var nödvändig för att demokratiskt legitimera EG, men att tiden ännu inte var mogen att skapa en europeisk förbundsstat. Utskottets förslag kom två år senare och innebar betydande institutionella reformer. Särskilt viktigt var att Europaparlamentets roll skulle förstärkas och att det fö-

reslogs få två kammare, varav den ena skulle vara folkvald och representera Europas väljare och den andra — unionsrådet — skulle bestå av permanenta Europaministrar vilka skulle företräda medlemsstaternas regeringar. Unionsrådet skulle dela lagstiftningsmakten med den folkvalda kammaren och ha offentliga sammanträden. Kommissionens president skulle, enligt förslaget, utses av Europeiska rådet och kommissionärerna av presidenten. Innan kommissionen kunde börja arbeta krävdes emellertid ett godkännande av parlamentet, men någon parlamentarism i egentlig mening föreslogs inte. Unionen skulle få ett vidsträckt kompetensområde. Detta det mest långtgående förslaget i federalistisk riktning inom EG:s ram kom emellertid inte att föreläggas de nationella parlamenten för godkännande.

Det finns en föreställning om att Europa under kommande decennier skulle kunna skapa en genuin europeisk identitet. Många tecken tyder på att denna uppfattning främst finns hos elitskikten i västra Europa. Ideologiseringen i Europa pekar emellertid åt flera håll samtidigt. Det finns en paneuropeisk trend men också tydliga förändringsmönster som går i nationalistiska och regionalistiska riktningar. Kanske är det detta som är Europas kännetecken och som kommer att påverka den framtida utvecklingen: att den kulturella mångfalden inte låter sig reduceras till en enda dominerande tillhörighet och att den kulturella särart som finns i olika nationer och regioner snarast förstärks av internationaliseringen.

En situation med geografiskt splittrade identiteter hos Europas folk innebär emellertid inte att det saknas förutsättningar för att utveckla en demokratisk förbundsstat på det europeiska planet. Den holländske statsvetaren Arend Lijphart har utvecklat en speciell federal modell — *alliansdemokratin* ("Consociational Democracy") — vilken anvisar hur mångkulturella statsbildningar trots allt kan vara demokratiskt legitima och politiskt stabila. Han har särskilt studerat förhållandena i Schweiz, Holland, Belgien och Österrike, men analysen är av stort intresse också för bedömningen av möjligheten för EU att utvecklas till en förbundsstat i framtiden.⁸⁰ Eftersom demokratin i kulturellt splittrade miljöer bär på fröet till sitt eget sönderfall, så måste de demokratiska institutionerna alltid ge stort utrymme för representation av eliter som kan företräda de olika folkgrupperna. Enligt Lijphart är det viktigaste målet för sådana "fragmentiserade men stabila demokratier" att motverka splittring mellan konkurrerande grupper i samhället, politiskt stillastående och tillfälliga passionerade utfall av fientlighet. Politiken i den representativa demokratin lever hela tiden under hot om splittring och fiendskap, varför de demokratiska institutionerna som utöver folklig representation måste ge formellt utrymme för olika gruppstillhörigheter. Representationen av de olika splittrade identiteterna är minst lika viktig för den demokratiska legitimiteten som att alla medborgare får delta i allmänna och lika val. Om folket är splittrat måste eliterna ta på sig uppgiften att hålla samman det politiska systemet.

Denna föreställning om förstärkt minoritetsmakt står i bjärt kontrast mot idén om majoritetsprincipen.

För att en hållbar politisk demokrati skall kunna vidmakthållas i ett mångkulturellt samhälle krävs, enligt Lijphart, att skillnaderna och gränserna mellan olika grupper måste klargöras och respekteras. Varje folkgrupp bör ha en levande politisk debatt, så att folkgrupperna kan bilda fasta pelare att bygga demokratin på. Detta är grunden för politisk stabilitet. Höga krav ställs på dessa och de måste vara medvetna om sin speciella roll i demokratin. De måste också kunna identifiera gemensamma intressen över gruppkillnaderna och sträva efter samarbete, så att ett maximalt antal samhällsintressen tillgodoses. Ytterst handlar alliansdemokratin om att skapa en politisk allians, som är så beskaffad att ingen (större) folkgrupp känner sig stå utanför de beslut som fattas.⁸¹

Öppenheten och deltagandet i Europapolitiken

EU:s medlemsländer har inte någon gemensam syn på frågan om allmänhetens tillgång till myndigheternas handlingar. Reglerna är i stället olika i varje land efter en glidande skala där Storbritannien har den mest restriktiva hållningen och Danmark den öppnaste.

Enligt dessa skall omröstningsresultaten när rådet antar förordningar, direktiv och beslut offentliggöras om inte en majoritet beslutar att utfallet skall hemlighållas. I andra fall skall resultatet offentliggöras om ett medlemsland begär det och detta bifalls av majoriteten. Det kan i detta sammanhang förtjäna att påpekas att formell omröstning i rådet hör till undantagen. Som regel fattas inte beslut förrän man nått fram till en kompromiss som samtliga eller nästan samtliga kan acceptera.

Dessa regler följs upp av mer detaljerade tillämpningsföreskrifter som varje institution antar för sig. En ansökan om att få ta del av en handling skall vara skriftlig och skall besvaras inom en månad. Avslagsbeslut skall vara motiverade och gå att överklaga.⁸²

Traditionellt finns en artskillnad mellan beslutsprocessen i utrikespolitik och inrikespolitik. Demokratins krav på fri tillgång till information, öppen redovisning av beslutsalternativen och brett folkligt engagemang är svåra att tillgodose i internationella frågor och det centrala i utrikespolitiken är anpassning till villkoren i den internationella omgivningen. Det kan också med viss rätt sägas finnas en brist på oberoende expertkunskap inom det utrikespolitiska området, eftersom framgångsrik utrikespolitik kräver specifik kunskap som endast finns hos de inblandade parterna själva. De olika staternas utrikesförvaltningar har därför en för statsförvaltningen ovanligt stark ställning inom sitt politikområde. På grund av utrikespolitikens förhandlingskaraktär tenderar dess beslutsfattande att vara mer elitistiskt än vad som gäller inom inrikespolitiken. Utrikespolitikern

har att, med ett minimum av offentlighet och debatt, nå framgång i internationella förhandlingar; inrikespolitikern agerar ute i offentligheten, bildar opinion för sin mening och tänker på nästa val. För att följa Kjell Goldmanns analys kan skälen för utrikespolitikens särprägel grupperas i tre principer: överlevnads-, förhandlings- och distansprinciperna.

Grunden för överlevnadsprincipen är tanken att det som står på spel i utrikespolitiken ytterst är freden och säkerheten — de högsta nationella värdena, det allt överskuggande nationella intresset. Ett öppet ifrågasättande av vad man kommer fram till betraktas sällan som demokratiskt berömvärt.

Förhandlingsprincipen utgår från förhållandet att utrikespolitik består av och för sin framgång är beroende av, samspel med stater i landets omgivning. Även om utrikespolitik bara ibland genomförs i formella förhandlingar, bedrivs den i praktiken ofrånkomligen i ett förhandlingsliknande tillstånd. Framgångsrik förhandling förutsätter en konsekvent strategi, hög trovärdighet i motpartens ögon och följsamhet gentemot förhandlingsförloppets dynamik. Det är ingen god idé att öppet ventilera sina bedömningsproblem och sina handlingsalternativ under en förhandling om saken och det går inte att komma någon vart med en utländsk motpart om man själv sprider ut vad motparten önskar hålla hemligt. Allt detta är svårt att förena med demokratins krav på öppen debatt om huvudalternativen.

Distansprincipen gäller avståndet mellan de utrikespolitiska besluten och den enskilde medborgarens situation. Det är lättare att se vad olika handlingsalternativ innebär för den enskilde i fråga om skatter, pensioner och skola än då det gäller diplomatiskt handlande.

Hela denna problematik förändras när ett antal demokratiska välfärdsstater länkas samman i täta beroendeförhållanden, som mindre präglas av militär antagonism, anarki och traditionellt maktbalanstänkande och mer av omfattande multilateral diplomati och internationellt samarbete kring andra frågor än de klassiska säkerhetsproblemen.⁸³ En tydlig konsekvens av den politiska internationaliseringen är att skillnaden mellan utrikespolitik och inrikespolitik blir otydligare. Det mönster som framträder i den europeiska integrationen är att utrikespolitiken penetrerar allt fler politikområden som tidigare tillhört inrikespolitiken. Hur påverkas handlingsfriheten, informationsspridningen och det folkliga deltagandet i beslutsprocessen om en växande mängd frågor är utrikes- och inrikespolitik på samma gång och där de tre ovannämnda principerna pekar i skilda riktningar? Kommer utrikespolitiken att "demokratiseras" när den utrikespolitiska dagordningen blir föremål för inrikespolitisering eller är det utrikespolitiken som blir mönsterskapande?

Enligt den tyske statsvetaren Karl Kaiser är det senare alternativet den troligaste effekten. För att särskilt mindre stater skall kunna bevara något av sin handlingsfrihet inom ramen för kollektiva uppgörelser och samti-

digt uppnå en kapacitet att handla som leder till internationellt inflytande, krävs en nationell kraftsamling och nedtoning av interna konflikter.

Klyftan mellan politikernas och "gräsrötters" uppfattning om det internationella engagemangets villkor och värde riskerar naturligtvis att öka om ledande politiker tenderar att fjärma sig från sin valmanskår och dess vardagsproblem för att i stället identifiera sig alltmer med sina internationella samarbetspartners. Magnus Jerneck framhåller, i sin uppsats i expertbilagan, att den internationella värdegemenskap, som växer fram bland politiska och byråkratiska eliter i allmänhet saknar en folklig motsvarighet i de enskilda EU-länderna.

Detta illustreras t.ex. av att valen till Europaparlamentet väckt mycket svagt gehör bland EU-ländernas medborgare. De partifederationer, som bildats för att fungera som valorganisationer utifrån paneuropeiska parti-program, har inte i någon större utsträckning lyckats mobilisera väljarkåren i de olika länderna. Valen har uppfattats som politiskt mindre viktiga. Den nationella mediebevakningen av de europeiska valkampanjerna har hittills varit förhållandevis lam och mycket begränsad, jämfört med hur de nationella valrörelserna täckts av nyhetsmedierna.

Det stora engagemanget i Europafrågorna har främst kommit till uttryck i de olika folkomröstningarna om integrationens skilda faser som arrangerats i medlemsstaterna. Här har valdeltagandet ofta varit förhållandevis högt, kampanjerna har varit intensiva liksom mediebevakningen.

De politiska partierna har hamnat i ett dilemma, där de sökt balansera både folkliga opinionstryck och europeiska intressen men där de senare hittills ofta kommit till korta; den kortsiktiga hänsynen till det egna väljarunderlaget har ofta begränsat det långsiktiga paneuropeiska ansvarstagandet, samtidigt som det kraftigt försvårat möjligheterna att stimulera framväxten av nya, på gemensam europeisk grund baserade politiska ideal inom breda befolkningsgrupper. Partierna har i hög grad hittills misslyckats med att fungera som aktiva och centrala pådrivare av EG:s utveckling.⁸⁴

Kravet på partipolitisk kraftsamling för att stärka de nationella positionerna i internationella förhandlingar får sålunda vittgående konsekvenser för partiernas internationella självständighet och därmed ytterst för möjligheterna att etablera fristående europeiska kontrollstrategier i partiernas regi. På motsvarande sätt kan även de fristående massmedierna i sin internationella bevakningsroll ställas inför besvärande lojalitetsproblem; samtidigt som de för allmänhetens räkning skall blottlägga politiska överväganden kan ett avslöjande av det egna landets förhandlingsposition och interna politiska problem skada det nationella intresset.

Noter

1. Avsnittet bygger särskilt på Goldmann, Kjell, "Sverige, EG och politikens internationalisering" i expertbilagan till utredningens betänkande.
2. Underdal, Arild, 1984. "Internationalisering og offentlig politikk: problemer, muligheter og svar", *Statsviteren*, nr. 1, ss. 4-22.
3. Jfr. Maktutredningens huvudbetänkande, *Demokrati och makt i Sverige*, SOU 1990:44, s. 386.
4. Reich, Robert B., 1991. *The Work of Nations*. New York: Alfred A. Knopf, s. 304, 315.
5. Jfr. Tägil, Sven (red.), 1992. *Europa — historiens återkomst*. Hedemora: Gidlunds.
6. Jfr. Hallström, Pär, 1987. *Europeisk gemenskap och politisk union*. Stockholm: Norstedts; Sæfter, Martin, 1987. *Det Europæiske Fælleskab*. Drammen: Universitetsforlaget.
7. Goldstein, Walter, 1992. "Europe after Maastricht", *Foreign Affairs*, 1992/93, vol. 5, ss. 117-32.
8. Jfr. Goldmann, Kjell, 1989. "The Line in Water: International and Domestic Politics", *Cooperation and Conflict*, vol. 24, ss. 103-116.
9. Regeringsformen 10:5.
10. Jfr. Keohane, Robert O. & Hoffmann, Stanley (eds.), 1991. *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*. Oxford: Westview Press, s. 13f.
11. Resonemanget om den gemensamma suveräniteten och om kompositionen av suveräniteten bygger på Gidlund, Janerik (red.), 1993. *Den nya politiska konserten. Identitet, suveränitet och demokrati i den europeiska integrationen*. Malmö: Liber Hermods. Termen "gemensam suveränitet" används av pedagogiska skäl i stället för den i boken använda "förhandlad suveränitet".

12. Elvander, Nils, 1989. "Den sociala dimensionen och statens suveränitet" i Elvander, Nils & Gustavsson, Rolf (red.), *EG — integration och suveränitet*. Stockholm: SNS, s. 30.
13. Goldmann, Kjell, a.a., s. 15.
14. Ikenberry, John, 1986. "The State and Strategies of International Adjustment", *World Politics*, vol. 39, ss. 53-77.
15. Goldmann, Kjell, a.a., s. 15.
16. Jfr. analysen i Gidlund, Janerik & Sörlin, Sverker, 1993. *Det europeiska kalejdoskopet*. Stockholm: SNS förlag, s. 139f.
17. Goldmann, Kjell, a.a., s. 16.
18. Beskrivningen av EU:s institutioner och beslutsprocess bygger särskilt på betänkandet av Utredningen om statsförvaltningen och EG, SOU 1993:80.
19. Jfr. artikel J.8, J.9 och K.3 Maastrichtfördraget.
20. I praktiken kan dock hävdas att regeringarna har förväntningar på att deras nationella "företrädare" ska visa särskild förståelse för respektive nations ställningstaganden och krav. En tydlig illustration till det beroende som en kommissionär har i förhållande till sin stat inträffade 1988 när den brittiske premiärministern Margaret Thatcher beslöt att inte ge Lord Cockfield förlängt förordnande, trots att han endast uppehållit posten under en period. Thatcher ansåg att denne hade blivit alltför entusiastisk för europeisk integration och därmed i praktiken distanserat sig från den nationella ståndpunkten.
21. En tidig föreställning om rådet var att det småningom skulle flytta in i Europaparlamentet och omvandlas till en senat i ett tvåkammerssystem. Jfr. Evans, Andrew & Falk, Per, 1991. *Law and Integration. Sweden and the European Community*. Stockholm: Norstedts.
22. Enligt 1989 års Europaval.
23. För ytterligare belysning av utvecklingen se Gidlund, Gullan, 1992. *Partiernas Europa*. Stockholm: Natur och Kultur.

24. Jfr. Mancini, Federico, 1991. "The Making of a Constitution for Europe", i Keohane, Robert O. & Hoffmann, Stanley (eds.), a.a.
25. Jfr. Bernitz, Ulf, 1993. "EG-rätten" i Bernitz, Ulf m.fl., *Vad betyder EG?* Stockholm: SNS, s. 249.
26. Översikten är hämtad från Utrikesdepartementet, 1992. Maastrichtfördraget om Europeiska unionen — i korthet. *Fakta Europa* 1992:3, ss. 20-21.
27. Stålvant, Carl Einar, 1993. *Om Sveriges inflytande i den Europeiska unionen*. Bilaga 5 till EG-konsekvensutredningarna: samhällsekonomi, ss. 34-35.
28. Jfr. Wessels, W., 1991. "The EC Council: The Community's Decision-Making Center" i Keohane, Robert O. & Hoffmann, Stanley (eds.), *The New European Community*. Boulder: Westview Press.
29. Avsnittet utgör ett kort sammandrag av Grundlagsutredningen inför EG, *EG och våra grundlagar*, SOU 1993:14, ss. 54-62.
30. Meerhaeghe, M.A.G., van (ed.), 1992. *Belgium and EC Membership Evaluated*. London: Pinter Publishers, ss. 111-112. (Övers.)
31. Ett exempel på att Luxemburg-kompromissen inte respekteras är majoritetsbeslutet 1982 rörande prisökningar på vissa jordbruksvaror. Storbritannien hade anmält att beslutet gick emot vitala brittiska intressen varefter Storbritannien tillsammans med Grekland och Danmark avstod från att rösta.
32. Fax från Sveriges EG-delegation i Bryssel, UD/H nr. 1104, 15 oktober 1993.
33. Målet 6/64 Costa mot ENEL [1964] ECR s. 585 och SOU 1993:14, s. 66.
34. Artikel 3b Romfördraget
35. Se SOU 1993:14, s. 55.
36. Översättning av "the principle of limited or attributed powers"; "compétence d'attribution".

37. Målet 45/86 Kommissionen mot rådet [1987] ECR ss. 1519-1520.
38. Weatherill, Stephen m.fl., 1993. *EC Law, the Essential Guide to the Legal Workings of the European Community*. London: Penguin Books, s. 19ff.
39. Se EG-kommissionens meddelande av den 27 oktober 1992 till rådet och parlamentet om subsidiaritetsprincipen, SEC (92) 1990 final, s. 3.
40. Se SOU 1993:14, s. 55.
41. Målen 22/70 Kommissionen mot rådet (ERTA-målet) [1971] ECR s. 263, och 3, 4 och 6/76 Kramer [1976] ECR s. 1279.
42. Se målet 41/76 Donckerwolcke [1976] ECR s. 1937.
43. Toth, A.G., 1992. "The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty", *Common Market Law Review*, vol. 29, no. 6, ss. 1079-1105.
44. Se t.ex. målet 3,4 och 6/76 Kramer samt yttrandet 1/75 Local Cost Standard [1975] ECR s. 1355.
45. Se t.ex. målet 41/76 Donckerwolcke, samt Pålsson, Sten m.fl., 1993. *EG-rätten. Ny rättskälla i Sverige*. Stockholm: Publica, s. 128f.
46. Se SOU 1993:14, ss. 55ff.
47. Målet 8/73 Massey-Ferguson [1973] ECR s. 897.
48. Artiklarna 130 a-t och 102a Romfördraget.
49. Se å ena sidan Toth, A.G., a.a., s. 1079ff, och å andra sidan Begg, David, m.fl., 1993. *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?* London: CEPR, s. 17.
50. Yttrandet 1/75 Local Cost Standard och målet 41/76 Donckerwolcke.
51. Kapteyn, P.J.C., 1990. "Introduction to the Law of the European Communities", *R.A.E.*, no. 2, s. 791.

52. Målet 47-48/83 *Pluimveeslachterij* [1984] ECR s. 1721.
53. Pålsson, Sten m.fl., a.a., s. 219.
54. Målen 3,4 och 6/76 *Kramer och 804/79 Kommissionen mot Storbritannien* [1981] ECR s. 1045.
55. Jfr. Hallström, Pär, 1992. "Några tankar om subsidiaritetsprincipens tillämpning i EG-rätten", *Svensk Juristtidning*, nr. 3, s. 177ff; Pålsson, Sten m.fl., a.a., s. 128; EG-kommissionens meddelande av den 27 oktober 1992 till rådet och parlamentet om subsidiaritetsprincipen, s. 7.
56. Kapteyn, P.J.C., a.a., s. 718f.
57. Målet 13/83 *Parlamentet mot rådet* [1985] ECR s. 1513.
58. Målet 22/70 *ERTA*.
59. Yttrandet 1/76 (det s.k. flodbåtsärendet) [1977] ECR s. 741.
60. Artiklarna har erhållit ny lydelse genom Maastrichtfördraget.
61. Artiklarna har erhållit ny lydelse genom Maastrichtfördraget.
62. Artiklarna har erhållit ny lydelse genom Maastrichtfördraget.
63. Jfr. Pålsson, Lennart, 1978. *EG-rätt*. 2:a tryckningen. Malmö: Studentlitteratur, s. 75; Lysén, Göran, 1992. *Introduktion till EG-rätten*. Uppsala: Justus Förlag och Juridiska Föreningen i Uppsala, s. 143.
64. Artikel F.1 Maastrichtfördraget.
65. Avsnittet om EG/EU:s demokratiska legitimitet bygger särskilt på Gustavsson, Sverker, "EG:s demokratiska legitimitet" i expertbilagan.
66. Jfr. Gustavsson, Sverker, a.a.
67. "Parisstadgan för ett nytt Europa" i Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). Toppmötet i Paris 1990. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny serie II: 45, s. 69.

68. Uppdelningen bygger på en idé av Johan P. Olsen i *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons, 1990.
69. Jfr. Gustavsson, Sverker, 1993. "Förbundsstat i vardande?" i Sterzel, Fredrik, (red.), 1993. *EG och den svenska grundlagen — Förbundsstat i vardande?* Uppsala: Justus förlag, ss. 82ff.
70. En av funktionalismens teoretiska förgrundsgestalter är David Mitrany med bl.a. sitt verk *A Working Peace System* (London: Royal Institute of International Affairs) från 1943:

"Genom att anförtro en auktoritet med en viss uppgift, med därtill hörande erforderlig makt och medel, så överförs en smula suveränitet från den gamla auktoriteten till den nya; och ackumulationen av sådana mindre överföringar kommer så småningom att medföra en kodifiering av den egentliga makten.

(Sådana överföringar skulle)...överlagra politiska skiljelinjer med en allt större väv av internationella aktiviteter och organ, i vilka och genom vilka, intressena och livet i alla nationer skulle gradvis integreras", s. 31, 35. (Övers.).

71. Detta senare synsätt ingår i en utveckling av funktionalismen vilken brukar benämnas "neo-funktionalism". Profilen är mera statsvänlig än hos funktionalismen och politiska institutioner betraktas som viktiga integrationsfaktorer. Samhället är självreglerande och pluralistiskt och dess enhet vilar på anpassning till accepterade normer. De politiska institutionerna innehåller procedurer för beslutsfattande och utför styrning. Staternas tvångsmakt har en undanskymd position.

Krav formuleras av partier och lobbygrupper, vilka ses som de betydelsefullaste bärarna av värden och ideologier och vars opposition, identitet och konvergens bestämmer framgången eller misslyckandet för en transnationell ideologi. Inledningsvis är denna aktivitet en ny faktor i den nationella politiken. Överstatliga regionala institutioner ges mera makt och uppgifter från medlemsstaterna som svar på denna politiska påtryckning. Neo-funktionalisterna hävdar att de politiska kraven, förväntningarna och lojaliteterna hos partierna och intressegrupperna gradvis kommer att omorienteras i riktning mot de nya beslutsinstitutionerna. De federala institutionerna svarar på kraven och blir den drivande politiska kraften i regionen. Detta är "den expansiva logiken i integrationen" eller med andra ord den s.k. spillover-effekten. En av den s.k. neo-funktionalismens främste företrädare är statsvetaren Ernst B. Haas, som 1958 publicerade boken *The Uniting of Europe: Political,*

Social and Economic Forces (Stanford: Stanford University Press) och år 1964 *Beyond the Nation-State* (Stanford: Stanford University Press): "Erfarenheten av Kol- och stålunionen har frambringat en teori om internationell integration", s. xii. (Övers.)

72. Målet 26/62 Van Gend en Loos [1973] ECR s. 1.
73. Meehan, Elizabeth, 1993. *Citizenship and the European Community*. London: Sage Publications, ss. 56-57.
74. Den tyska författningsdomstolen gjorde med ordet "Staatenverbund" en språklig innovation och undvek att använda den ordinarie beteckningen "Staatenbund". Denna nyansskillnad kan syfta på att EU genom Maastrichtfördraget kommit så långt från vad som vanligen brukar avses med "Staatenbund" att EU:s särdrag på detta sätt borde markeras.
75. Analysen av de två linjerna i den tyska författningsdomstolens utlåtande är hämtad från Gustavsson, Sverker, "EG:s demokratiska legitimitet" i expertbilagan.
76. Artikel 8 Romfördragets ändrade lydelse enligt Maastrichtfördraget.
77. Petersmann, Ernst-Ulrich, 1991. "Constitutionalism, Constitutional Law and European Integration", *Aussenwirtschaft*, vol. 46, Heft III/IV, Zürich, ss. 34-35.
78. I exempelvis Begg, David m.fl., 1993. *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization in Europe?* London: CEPR, s. 162 hävdas emellertid att "...the European Community is already in essential respects a federal state in all but the name. Unlike most federations, however, it has not come to terms with that fact."
79. Jfr. boken *Entwurf eines europäischen Staatenbundes als Basis des allgemeinen Friedens und als rechtliches Mittel gegen jeden Angriff wider die innere und äussere Freiheit Europas*. 1819.
80. Jfr. Lijphart, Arend, 1968. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. London: University of California Press; Lijphart, Arend, 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twentyone Countries*. London och New Haven: Yale University Press.

81. Analysen av alliansdemokratien är hämtad från Gidlund, Janerik, a.a.
82. Beskrivningen av offentligheten i EG/EU är hämtad från Betänkande av utredningen om statsförvaltningen och EG, *Statsförvaltningen och EG*, SOU 1993:80, s. 205.
83. Se Jerneck, Magnus, "Demokratisk förankring" i expertbilagan.
84. Jfr. även Gidlund, Gullan, a.a.; Lindahl, Rutger, 1993. "Från Paris till Maastricht", i Bernitz, Ulf m.fl., *Vad betyder EG?* Stockholm: SNS.

3 Subsidiaritetsprincipen

3.1 Uppkomst och innebörd

Sammanfattning: Ordet subsidiaritet kommer från latinets *subsidiarior*: Att tjäna eller stå i reserv. När subsidiaritetsprincipen används i fråga om politiska maktförhållanden åsyftas normalt att de högre politiska nivåerna skall vara ett stöd för de lägre politiska nivåernas insatser. Principen studeras här i tre olika sammanhang där den har kommit till användning, nämligen inom den katolska socialläran, i fråga om politiska nivårelationer samt inom EG/EU. Det är omstritt när subsidiaritetsidéen gjorde insteg i den västeuropeiska integrationsprocessen. Vissa hävdar att den förekommer på olika sätt redan i de grundläggande fördragen. Den infördes för första gången uttryckligen i fördragstext genom enhetsakten 1986 och då inom ett begränsat område, miljöpolitiken. Genom Maastrichtfördraget infördes en bestämmelse med allmän tillämplighet inom gemenskapssamarbetet (artikel 3b). Bestämmelsen innefattar tre skilda men besläktade principer: legalitets-, subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Den reglerar utövandet av den makt som EG/EU har tilldelats genom fördragen och under vilka förutsättningar sådan maktutövning kan anses berättigad.

Subsidiaritetsprincipens allmänna innebörd är att besluten skall fattas på så låg politisk nivå som sakfrågans karaktär tillåter. De högre beslutsnivåerna skall inte ta över i onödan utan vara stödjande resurser för de lägre nivåerna. I den svenska samhällsdebatten är subsidiaritet något av en politisk nyhet, vilket motiverar att principen ägnas särskild uppmärksamhet. I expertbilagan finns därför en bibliografi av Johan Eriksson rörande den vetenskapliga och politiska diskussionen om subsidiaritetsprincipen.

Ordet subsidiaritet kommer från latinets *subsidiarior*: att tjäna eller att stå i reserv. Ursprungligen hade ordet en militär innebörd och syftade på det som var i reserv, reservtrupper. Senare vidgades den militära betydelsen

till att gälla både truppförstärkningar och stödtrupper. Slutligen började ordet användas i den allmänna betydelsen av stöd och hjälp.¹ I svenskt språkbruk används ordet *subsidier* om (penning)understöd, vanligen beträffande offentliga bidrag till företag, organisationer och individer. När subsidiaritet används om politiska maktförhållanden åsyftas att den högre nivån skall vara ett stöd för de lägre nivåernas insatser. Men subsidiaritets-tanken är ingen entydig decentraliseringsidé, eftersom den kan användas för att motivera såväl centralisering som decentralisering beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är denna dubbelnatur i subsidiaritetsprincipen som gör det oegentligt att bruka den i Danmark vanliga översättningen "naerhedsprincippet". I en idéhistorisk lärobok från 1960-talet används termen "hjälpprincipen", vilken ligger betydligt närmare subsidiaritetsprincipens idémässiga innehåll.² I de övriga EU-staterna används subsidiaritetsbegreppet utan tolkande översättning. I detta betänkande används mot denna bakgrund genomgående termen "subsidiaritetsprincipen".

Subsidiaritetsidén är emellertid inte någon exakt grundsats. Kritiken mot subsidiaritetsprincipen är också att den är mångtydig och ger dålig vägledning vid tillämpningen. Det har exempelvis hävdats att subsidiaritet kan användas ungefär liktydigt med det svenska ordet *lagom*.³ Det har också påpekats att medan de centrala politiska begreppen finns i motsatspar: demokrati — diktatur, frihet — tvång, offentligt — privat etc., är det svårt att säga vilket begrepp som är motsatsen till subsidiaritet. En viktig förklaring till oklarheten i subsidiaritetsbegreppet är att det inte kan analyseras i sig, utan måste ses i sitt speciella sammanhang. Det är begreppets *funktion* som är det viktiga — hur det används och för vilka syften. Sammanhanget skänker mening åt begreppet. Det är därför viktigt att studera de meningsbärande sammanhang i vilka begreppet har använts och används för att förstå subsidiaritetsprincipens roll i den europeiska integrationen. Tre sådana sammanhang kan urskiljas, nämligen den katolska socialläran, politiska nivårelationer och EU.⁴

Den katolska socialläran

Det går att härleda subsidiaritetstanken till gamla politiska världsbilder. Med viss rätt kan exempelvis den grekiske filosofen Aristoteles under antiken, den katolske teologen Thomas av Aquino på 1200-talet och den protestantiske filosofen Althusius på 1500- och 1600-talen sägas ha haft subsidiaritet idéer, låt vara att de inte uttryckligen skrev om subsidiaritet i sina skrifter. Under medeltiden hade kyrkan just den position som den småningom skulle tillmäta den subsidiära staten: den hjälpte där ingen annan kunde hjälpa.⁵ Den röda tråden i denna idétradition är föreställningen om den s.k. *naturrätten*, nämligen att den politiska ordningen

måste vara baserad på en samling tidlösa morallagar. Dessa morallagar har inte skapats av människan utan är en del av den mänskliga naturen och kan upptäckas av förnuftet.⁶ Naturrätten går före statsrätten. Den politiska maktens roll och berättigande grundar sig på det förhållandet att där de olika sociala grupperna har det främsta ansvaret för sina egna begränsade mål, har statsmakten det främsta ansvaret för det gemensamma bästa (*bonum commune*). Detta gemensamma bästa kan ses som en politisk-rättslig ordning och ett ekonomiskt-socialt sammanhang där enskilda och gemenskaper har de bästa förutsättningar att i samstämmighet och i enlighet med sina naturliga rättigheter och även skyldigheter, fullgöra sina uppgifter och "vara det de är".⁷ Den politiska maktens roll uppfattas således som rättskipande, samordnande och understödjande.⁸ Även i vår sekulariserade tid spelar naturrätten en viktig roll som politisk inspirationskälla, särskilt i fråga om föreställningen om okränkbara mänskliga rättigheter. Det förtjänar dock att understrykas att naturrätten har spelat en betydligt mindre roll i den svenska politiska traditionen än på kontinenten.

Det var också på naturrättens grund som subsidiaritetsstanken kom att bli en del av den romersk-katolska socialläran mot slutet av 1800-talet. Lanseringen gjordes av påven Leo XIII år 1891 i en påvlig rundskrivelse till biskoparna — *Rerum Novarum* ("Nya saker"). Denna encyklika innebar att den katolska kyrkan drog upp gränser mellan individen, sociala grupper och staten. Det var i den gränsdragningen som subsidiaritetsprincipen fick sin viktigaste funktion. Rätten till privat ägande hävdades vara given av naturen. Staten borde ingripa i marknaden för att ta tillvara medborgarnas intressen och skydda människovärdet. *Rerum Novarum* har i den katolska kulturmiljön gått till eftervärlden som ett "arbetarnas *Magna Charta*" och huvuddelen av dokumentet handlar just om försvaret av människans värdighet med betoning av de rättigheter och skyldigheter som följer av naturrätten. Mot socialisterna försvarade Leo XIII med eftertryck rätten till egendom som en naturlig rättighet. Arbetaren hade emellertid rätt till en del av arbetets frukter, vilket utvecklades till ett krav på arbetsgivaren att betala en rättvis lön där hänsyn togs till arbetarnas materiella behov. Mot den dåtida liberalismen framhävde påven arbetarnas rätt att bilda fackföreningar och riktade skarp kritik mot t.ex. barnarbete. Påven fördömde det marxistiska klasskampstänkandet och menade, även om han inte uteslöt strejkvapnet, att arbete och kapital var ömsesidigt beroende av varandra och måste samverka i ett ömsesidigt hänsynstagande till rättigheter och skyldigheter.

Subsidiaritetsprincipen fick sitt mest genomarbetade uttryck år 1931 i rundskrivelsen *Quadragesimo Anno* ("På det fyrtionde året") av påven Pius XI.⁹ Syftet förefaller ha varit att i en orolig tid med totalitära nazistiska och kommunistiska regimer finna gränser för statens roll i människors liv och etablera "en rätt ordning".

På samma sätt som det är fel att ta ifrån en individ och överlämna till en grupp det som privat företagssamhet och industri kan utföra, är det orättfärdigt, av ondo och störande av den rätta ordningen om en större eller överordnad samfällighet tillväller sig de funktioner som kan utföras effektivt av mindre och lägre sällskap. Detta är en grundläggande, orubbad och orubblig princip för social filosofi. På grund av dess själva natur skall all social handlings sanna mål vara att hjälpa medlemmarna i samhällskroppen och aldrig försöka att förgöra eller införliva dem...

Låt dem som är vid makten därför övertygas om att ju trognare denna princip om subsidiär funktion följs och man låter det finnas en graderad hierarkisk ordning mellan olika samfälligheter, ju mer kommer det att finnas både förtroende för den sociala ordningen och social effektivitet och ju lyckligare och mer blomstrande kommer samfundets villkor att vara.¹⁰

I avståndstagandet från den socialistiska klasskampen och de auktoritära konservativa idéerna sökte den katolska socialläran en medelväg i den s.k. solidarismen på 1930-talet. Denna nya skola betonade behovet av gemensamma yrkesorganisationer för arbetsgivare och arbetare inom vilkas ram förhandlingar och en social dialog kunde föras. Det är omstritt hur solidarismen skall tolkas. Herbert Tingsten hävdade att den var ett uttryck för en korporatistisk samhällssyn och att den utgjorde den ideologiska grunden för den italienska statskorporatismen.¹¹ Andra har i solidarismen sett en samhällsidé påminnande om en institutionaliserad Saltsjöbadsanda. Mot den korporatistiska tolkningen har de även invänt att solidarismen förespråkade frivillig organisering och att den avvisade statlig kontroll och dominans i de föreslagna yrkesorganisationerna.¹²

Ett samhälle betraktas i de båda rundskrivelserna som en uppsättning kinesiska askar, där den innersta asken utgörs av individen och den lilla gruppen. Alla de övriga askarna är subsidiära. Askarna hålls samman av en ömsesidighet: samhället behöver individen och individen behöver samhället för att kunna fungera. Samhället skall å ena sidan utformas runt individen och familjen. Å andra sidan skall ett samhälle kunna förena enhet med mångfald, ungefär som katolska kyrkan själv kombinerade sin oupplösliga enhet med det kyrkliga livets variation i de skilda länderna.

Subsidiaritetsprincipen blev därmed ett nyckelbegrepp i den katolska kyrkans världsbild. Perspektivet utvecklades ytterligare i *Mater et Magistra* ("Moder och lärare") år 1961 och i *Pacem in Terris* ("Fred på jorden") år 1963 och tillämpades bl.a. på internationella relationer.

Subsidiariteten, vilken är en ansvarsregel som avgör vems ansvar det är att förverkliga det allmänna bästa, har två dimensioner i den katolska socialläran.¹³ Den vertikala dimensionen avser statens uppbyggnad och de politiska nivårelationerna, där tanken är att uppgifterna skall utföras på lägsta effektiva nivå. Den horisontella dimensionen gäller avvägningen

mellan det offentliga och det privata (dvs. omfattningen av statens roll i det civila samhället och marknadsekonomin), där utgångspunkten är att det skall finnas så stort utrymme för mångfald och självorganisering som möjligt. Subsidiaritetens idé är dock ingen entydig decentraliseringsprincip; å ena sidan skall staten inte ingripa i samhällslivet om det inte är nödvändigt, å andra sidan bör staten ingripa då det är nödvändigt.

Politiska nivårelationer

I alla politiska system finns en dragkamp om hur makten skall delas och om vad politiska institutioner på olika beslutsnivåer skall besluta och genomföra. Nyckelorden är enhetsstat, federation, självständighet, styrning, centralisering, decentralisering, koncentration, dekoncentration, reglering, avreglering etc. I det federala Tyskland har en vanlig fråga på den politiska dagordningen gällt delstaternas förhållande till förbunds-nivån. I Sverige har det ständigt förts en diskussion om hur uppgifterna skall fördelas mellan den statliga centralmakten och den kommunala självstyrelsen. Den statliga Länsberedningen gjorde 1974 ett försök att sammanfatta de vägledande principerna för uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn. I detta sammanhang formulerades, såvitt bekant, subsidiaritetsprincipen för första gången som vägledning för politiska nivårelationer i vårt land. För att följa Länsberedningens formulering:

En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda.¹⁴

Subsidiaritetsprincipen har hittills fått sin kanske största betydelse i federala stater, för att vägleda kompetensfördelningen mellan den federala nivån och delstatsnivån. De politiska nivårelationerna är betydligt mer komplicerade i federala stater än i enhetsstater, vilket också förklarar varför diskussionen om olika makt-delningsprinciper varit mest intensiva i federationerna. Förutom den uppdelning i lagstiftande, verkställande och dömande makt som finns i de flesta demokratier, tillkommer i federationer en ofta utförligt diskuterad och även ofta omtvistad kompetensfördelning mellan federal nivå och delstatsnivå.

Federala stater karakteriseras av kulturell mångfald (t.ex. Schweiz) eller lång politisk tradition av regional självständighet (t.ex. Tyskland). Federationen kan betraktas som en metod för att minska de interna konflikterna i ett politiskt system och förhindra politisk centralisering.

Federalismens rötter kan sökas i det tidiga 1600-talets naturrättsliga föreställningar och organiska samhällssyn. I filosofen Johannes Althusius primitiva federalism sågs statens fundamentala element som religiösa och sekulariserade sammanslutningar. Minoriteter uppfattades ha vissa natur-

givna rättigheter och det ansågs vara ett övergrepp att kulturellt och politiskt likrikta sådana samhällen. Under vissa förutsättningar borde staten byggas kring minoriteterna och en politisk ordning inrättas som på ett stabilt sätt kunde förena enhet med mångfald, gemensamt beslutsfattande med långtgående regionalt självstyre.¹⁵

I den amerikanska självständighetsförklaringen år 1776 och småningom i den amerikanska konstitutionen 1787/1791 fick federalismen sitt politiska genombrott som grund för ett fungerande statsskick.¹⁶ Redan från början var konflikten djup mellan federalisterna under ledning av Alexander Hamilton vilka sökte utforma en stark union och antifederalisterna företrädd av Thomas Jefferson vilka hävdade delstaternas suveränitet. Ett viktigt argument för unionen var att den skulle förhindra framtida krig mellan de amerikanska staterna. Under lång tid kom denna motsättning att prägla den amerikanska politiken och även partisystemet. I den amerikanska konstitutionen begränsas de federala befogenheterna på ett sätt som ibland brukar tolkas som en subsidiaritetsprincip:

Befogenheter vilka inte har delegerats till Förenta staterna genom konstitutionen och vilka konstitutionen inte heller fråntagit delstaterna, är förbehållna respektive delstat eller folket.¹⁷

Även i de schweiziska, tyska, australiensiska och österrikiska konstitutionerna går det att urskilja maktodelningsprinciper som ligger nära subsidiaritetsprincipen, även om den sällan uttryckligen finns med. Mer uttalat framträder subsidiaritetsidéen i de ideologiska programmen för de kristdemokratiska partierna i västra Europa under efterkrigstiden.

En viktig fråga, med bäring på subsidiaritetsprincipen, är hur kompetenssfärerna kan ändras i en federation. Klart är att delstaterna inte ensidigt själva kan besluta om vilken makt som skall ligga på den federala nivån — i så fall skulle de vara suveräna stater och förbundsstaten skulle i själva verket vara ett statsförbund. I alla federationer har den federala nivån rätt att göra tillägg till konstitutionen — inklusive en expansion av den federala sfären på delstaternas bekostnad. Teoretiskt kan därför en federation omvandlas till en enhetsstat genom en federal expansion. Men alla federationer har skapat konstitutionella barriärer för att förhindra en sådan utveckling, särskilt när det gäller delstaternas existens och geografiska gränser. Dessa barriärer avser förbud mot sådan federal expansion utan delstaternas samtycke och vetorätt för berörda delstater. Genom att delstaterna har särskild representation i parlamentet i en särskild kammare får de möjlighet att delta i beslut om förändringar av kompetenssfärerna.

Subsidiaritetsprincipen kan sägas ha präglat den tyska författningen från år 1949, även om "subsidiaritet" inte uttryckligen nämns. Fördelningen av kompetens mellan den tyska förbunds nivån och *Länderna* (de tyska delstaterna) är sådan att all lagstiftningsmakt tillkommer *Länderna* om det

inte särskilt föreskrivits att kompetensen ligger på förbunds-nivån. Lagstiftningen på förbunds-nivån är emellertid överordnad rättsregler i Länderna. I den tyska grundlagen finns en uppräknig av *exklusiva kompetenser* på förbunds-nivån, liksom en förteckning över de områden där det finns *potentiell kompetens* mellan förbunds-nivån och delstaterna. Så länge förbunds-nivån inte har använt sin kompetens står det Länderna fritt att lagstifta inom dessa potentiella områden.¹⁸

I artikel 72 i grundlagen, vars innebörd brukar anses ligga nära subsidiaritetsprincipen, framhålls att förbunds-nivån skall ha rätt att lagstifta i den utsträckning det är nödvändigt på grund av att a) en fråga inte kan lösas effektivt av enskilda delstater, b) en delstats åtgärder skulle kunna inverka negativt på andra delstater eller på förbundet som helhet eller c) upprätthållandet av rättslig eller ekonomisk enhetlighet kräver det.

I den tyska samhällsdebatten har subsidiaritetsprincipen ofta åberopats i frågor som gällt relationerna mellan den federala nivån och Länderna.¹⁹

Det viktigaste skälet till att segrarmakterna och de tyska reformkrafterna efter andra världskriget introducerade vad som kan sägas vara en subsidiaritetsprincip i den tyska grundlagen var ambitionen att begränsa den tyska centralmakten till ett minimum. I praktiken — trots stadgandet i grundlagen om att all lagstiftningsmakt tillkommer Länderna om det inte särskilt föreskrivits att kompetensen ligger på förbunds-nivån — har det emellertid skett en maktförskjutning från delstaterna till förbunds-nivån. De tyska Länderna har en svagare politisk ställning än t.ex. de nordamerikanska delstaterna. Den omständigheten att det kunnat ske en maktförskjutning mellan nivåerna, utan att konstitutionen ändrats, illustrerar svagheten i konstitutionella regler om maktindelningen mellan den federala nivån och delstaterna.²⁰

Den federala kompetenssfären begränsas till i första hand utrikespolitik, försvar, federala finanser och vissa kommunikationsfrågor. Länderna har egen lagstiftningsrätt inom ramen för federala ramlagar. Genomförandet av federala beslut sker i stor utsträckning genom Ländernas administration.

I stället för den strikta kompetensuppdelning som angavs i grundlagen har den tyska federationen utvecklat en speciell modell, s.k. kooperativ federalism. Denna federala formel betonar förhandlingar och samordning mellan olika politiska maktcentra. Det federala parlamentet har en andra kammare, *Bundesrat*, där delstatsregeringarna har sina representanter. Alla federala politiska ställningstaganden som påverkar Länderna inom deras kompetenssfär måste behandlas i detta förbundsråd.

EG/EU

Under EG:s hela historia har avvägningen mellan staternas självständighet, det mellanstatliga samarbetets roll och de överstatliga institutionernas ställning i den europeiska integrationen varit omtvistad. Det har ofta riktats kritik mot EG:s ambitioner att detaljreglera i onödan och dess tendens att centralisera beslutsfattandet till Bryssel.

Det är omstritt när subsidiaritetsidéen fick fäste i den västeuropeiska integrationsprocessen. En uppfattning är att idéen på ett indirekt sätt finns i olika artiklar redan i Romfördraget. Här finns artikel 3 om tillnärmning av ländernas nationella lagstiftning i den utsträckning den gemensamma marknadens funktion så kräver, artikel 100 som närmare anger förutsättningarna för sådan harmonisering av nationella bestämmelser, nämligen om de direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande eller funktion samt vidare artikel 235 om fördragsutfyllnad. Ytterligare exempel som nämns i detta sammanhang är EG-domstolens användning av proportionalitetsprincipen, som brukar anses vara besläktad med subsidiaritet och som funnits med i bilden ända sedan gemenskapen grundades. Likaså brukar anföras användningen av direktivet som rättsakt, vilken lämnar stort utrymme för medlemsstaterna att välja form och tillvägagångssätt för dess förverkligande inom den nationella rättsordningen. Detta synsätt är dock något tvivelaktigt med hänsyn till att Romfördraget i stor utsträckning, i motsats till subsidiaritetsprincipen, kan sägas handla om att utveckla gemenskapskompetensen i endast en riktning, nämligen fördjupning.

En annan uppfattning är att subsidiaritetsprincipen gjorde sitt insteg i EG först i samband med den s.k. Luxemburg-kompromissen år 1966, då det slöts en "Gentlemen's Agreement" om att en medlemsstat i EG har rätt att begära att omröstning (i fall av majoritetsbeslut) inte sker i frågor som påverkar medlemsstatens vitala nationella intressen och att medlemsstaten själv avgör huruvida dess intressen hotas.²¹

Subsidiaritetsprincipen i uttrycklig mening har en tjuogoårig historia i den västeuropeiska integrationsprocessen. Den allmänna innebörden är att politiska beslut skall fattas på lägsta möjliga nivå som förmår hantera dem. Principens politiska introduktion kan dateras till februari månad 1984 då Europaparlamentet lämnade sitt förslag till fördrag om en europeisk union. Detta förslag hade tagits fram efter det första direktalet till Europaparlamentet 1979 av en kommitté, ledd av den italienske förgrundsgestalten i Europas enande Altiero Spinelli. I förslaget lanseras subsidiaritetsprincipen för att skapa klarare råkångar i maktutövningen mellan gemenskapens institutioner och medlemsstaterna.²²

Några år senare fördes subsidiaritetsprincipen in i Enhetsakten inom ett begränsat område genom artikel 130r (4):

Gemenskapen skall vidta åtgärder rörande miljön i den utsträckning som de syften som anges bättre kan uppnås på gemenskapsnivå än på de enskilda medlemsstaternas nivå.

Av allt att döma kom emellertid principens verkliga genombrott i EG efter ett möte i Bonn år 1988 mellan EG-kommissionens president Jacques Delors och ministerpresidenterna i de tyska Länderna. På ett idémässigt plan var det fråga om ett möte mellan företrädare för subsidiaritetsidéns två centrala sammanhang — romersk-katolicismen och federalismen. Konkret handlade mötet om den oro som de tyska Länderna hyste inför en centralistisk utveckling av EG som kunde undergräva Ländernas politiska ställning. Genom subsidiaritetsprincipen önskade man förhindra uppkomsten av en Bryssel-ledd integration. Vidare fanns en utbredd diskussion inom EG om risken för politisk och administrativ överbelastning av gemenskapens institutioner. Genom den ambitiösa tidsplanen i Enhetsakten hade EG-systemet fått en alltmer pressad arbetssituation och subsidiaritetsprincipen framstod som en möjlighet att minska arbetsbelastningen genom en klarare avgränsning av kärnverksamheten.

1990 presenterade Valéry Giscard d'Estaing en promemoria för Europaparlamentet där han hävdade att det fanns två sätt att förverkliga subsidiaritetsprincipen på. Det ena var att medlemsstaterna skulle överföra sådana uppgifter till gemenskapsnivå där gemenskapen kunde utföra uppgifterna bättre än medlemsstaterna individuellt. Detta sätt betonade *effektiviteten* och hade en inbyggd tendens till centralisering. Det andra sättet innebar att endast de uppgifter skulle anförtros gemenskapen vilka hade en *gränsöverskridande karaktär eller verkan*. I detta senare fall blev tendensen snarast decentraliserande, eftersom gemenskapens insatser skulle starkt begränsas.²³

Genom att först anta Spinelli-rapporten och därefter Giscard d'Estaings subsidiaritetsrapport gav parlamentet sina främsta bidrag till principens utveckling. Sett utifrån partigrupperingarna i parlamentet, var det framför allt kristdemokraterna som var anhängare av subsidiaritetsprincipen. Förklaringen kan vara det katolska arvet med kyrkan som en transnationell makt, inflytandet från romersk rätt samt det frihets- och medborgarrättsliga idealet från franska revolutionen. Den näst största stödgruppen — socialdemokraterna — var däremot splittrade i fråga om principen. Socialdemokraterna från mindre medlemsländer tenderade att vara mer subsidiaritetsvänliga än partivännerna från de stora staterna.

I förhandlingarna om unionsfördraget blev subsidiariteten en av de viktigaste frågorna. Kommissionen lanserade subsidiaritetsprincipen i sitt yttrande om en politisk union i oktober 1990.²⁴ Enligt kommissionens president grundades principen på "det moraliska krav som gör individens värdighet och ansvarighet till varje samhälles ändamål". Inspirationen från den katolska socialläran var uppenbar. Subsidiaritetsprincipen sågs som

ett sätt att inte bara återlämna kompetenser till medlemsstaterna, utan också att möjliggöra en utveckling av den exklusiva gemenskapskompetensen. I fråga om reglerna för den inre marknaden hävdade president Delors dock, att det inte kunde bli fråga om att återlämna kompetenser till den nationella nivån.²⁵

Storbritannien och Tyskland gjorde införandet av en tillfredsställande subsidiaritetsartikel i fördraget till en förutsättning för att utvidga EG:s behörighetsområde. Subsidiaritetsprincipen uppfattades som en nödvändig motvikt till utökade kompetenser för unionen.

Medlemsstaterna lyckades visserligen ena sig om att införa subsidiaritetsprincipen genom Maastrichtfördraget, men hade svårt att komma överens om hur den skulle definieras och var den skulle placeras. Att principen till slut kom att stå i själva fördragstextens artikel 3b, berodde på att särskilt Tyskland och Storbritannien ville ge EG-domstolen en starkare roll vid övervakning av principens tillämpning. Den tyska regeringen som slog vakt om Ländernas lagstiftningsmakt var angelägen om att befria unionen från onödig lagstiftning och låta den koncentrera sig på sina stora övergripande uppgifter. Tyskland föreslog därför att regioner i vid mening genom Regionala kommittén skulle ha direkt tillgång till EG-domstolen i fall där regler som berörde regionala kompetenser hade antagits på EG-nivån i strid med subsidiaritetsprincipen. Storbritannien å sin sida gick så långt att man föreslog att medlemsstaterna skulle få rätt att redan under utarbetandet av en rättsakt låta EG-domstolen pröva om den var förenlig med subsidiaritetsprincipen. De övriga medlemsstaterna önskade dock endast att principen infördes i ingressen till fördraget, vilken inte skulle kunna komma att underkastas domstolskontroll. Som argument anförde de att en för stark juridisk förankring av principen kunde leda till en "gemenskapsregering av domare", skapa tvivel om den existerande EG-rätten och försvåra beslutsprocessen. Subsidiaritetsprincipen sågs utslutande som en politisk princip och skulle därför endast underkastas politisk kontroll, t.ex. möjlighet för ett land att föra upp saken inför rådet.

Det gick en skiljelinje mellan å ena sidan Storbritannien och Tyskland och å andra sidan de övriga medlemsstaterna också i fråga om formuleringen av subsidiaritetsprincipen. De förra länderna ville ha en negativ formulering, dvs. att EG endast skulle handla när den aktuella målsättningen *inte* kunde uppnås av medlemsstaterna; vidare ansåg de att det också skulle ingå ett "proportionalitetskrav" och att EG:s alla verksamhetsområden skulle vara underkastade subsidiaritetsprincipen — dvs. även områden där EG hade exklusiv kompetens — samt att EG skulle handla enbart om problem måste lösas med hjälp av gränsöverskridande insatser. För flera av de andra staterna gick dessa krav för långt. Kravet på gränsöverskridande effekt skulle t.ex. betyda att EU knappast längre kunde bedriva regionalpolitik, eftersom regionalpolitiskt stöd inte nödvändigtvis får någon verkan över gränserna. De andra staterna delade inte heller upp-

fattningen att subsidiaritetsprincipen skulle gälla också på de områden där EG hade exklusiv kompetens. Slutligen fruktade man, att den negativa formuleringen i alltför hög grad skulle flytta över bevisbördan på gemenskapen. EG skulle bli tvungen att "bevisa" att en viss politik eller åtgärd inte kunde genomföras tillräckligt väl av medlemsstaterna själva. De subsidiaritetskritiska staterna önskade därför en positiv formulering, som att EG skulle handla på de områden där ändamålet effektivast tillvaratas av EG eller de gränsöverskridande effekterna kräver det.

Efter hand som förhandlingarna framskred försköts tyngdpunkten alltmer över mot den tysk-brittiska ståndpunkten.

I artikel B i fördraget slås följaktligen fast att:

Detta fördrag markerar en ny fas i processen mot skapandet av en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt.....Unionens mål skall uppnås i enlighet med bestämmelserna i detta fördrag samt i överensstämmelse med de villkor och den tidsplan som fastställts i fördraget, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, sådan den definieras i artikel 3b i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

I Romfördraget åläggs sålunda de olika EG-institutionerna att i sin verksamhet fortlöpande bedöma sina tänkta insatser utifrån den närmare definitionen av subsidiaritetsprincipen i artikel 3b Romfördraget:

Gemenskapen skall utöva sin verksamhet inom ramen för den behörighet som den har tilldelats och de mål som har uppställts för den enligt fördrag.

På de områden där gemenskapen inte ensam är behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen agera endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i *tillräcklig utsträckning* kan uppnås av medlemsstaterna och åtgärden därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, *bättre* kan utföras av gemenskapen.

Gemenskapen skall inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag.

Artikel 3b består egentligen av tre principer: I första stycket återfinns *legalitetsprincipen*, som också förekommer i artikel 4. Den innebär, som tidigare framhållits, att gemenskapens institutioner kan handla endast när de har en positiv befogenhet för detta i fördragen. I andra stycket introduceras själva *subsidiaritetsprincipen*, vilken innebär att åtgärder inte skall vidtas på högre nivå än nödvändigt. *Proportionalitetsprincipen*, i det tredje stycket, innebär att de medel som används av institutionerna skall vara nödvändiga för att uppnå målet och att det måste råda proportionalitet i

avvägningen mellan mål och medel. Av de tre principerna är det egentligen bara subsidiaritetsprincipen som står för något nytt i gemenskapsrätten.

Resultatet följde den linje som Tyskland och Storbritannien förordat i så måtto att principen fördes in i en artikel i själva fördragstexten. Vidare valdes den negativa formuleringen av principen med bevisbördan hos EG och slogs fast att proportionalitetskravet gäller också på områden där EG har exklusiv kompetens. Däremot accepterades inte Storbritanniens krav på förhandskontroll av rättsakter genom EG-domstolen eller Tysklands förslag om att ge Regionala kommittén möjlighet att föra upp subsidiaritetsärenden till EG-domstolen. Förespråkarna av den mjukare linjen fick bort begränsningen till gränsöverskridande effekter för att EG skulle kunna vidta åtgärder. Kvar stod därför effektiviteten som bedömningsgrund — "bättre kan utföras av gemenskapen".

Det finns två nyckelord i subsidiaritetsprincipen. Det ena är att EG skall begränsa sin roll till frågor där medlemsstaterna inte själva *i tillräcklig utsträckning* kan uppnå målen för den planerade åtgärden. Det andra nyckelordet finns i formuleringen att åtgärden i ett sådant läge *bättre* kan utföras av gemenskapen. Det innebär att subsidiaritetsprincipen i fördragstexten omfattar båda de aspekter som Giscard d'Estaing tidigare aktualiserade. Nyckelorden kan tolkas så att det är acceptabelt att staterna genomföra åtgärder på egen hand vilka måhända inte sker på effektivast tänkbara sätt, men ändå är tillräckligt bra för att gemenskapen inte skall gripa in. Den gemensamma insatsen skall begränsas till sakfrågor som ger viktiga stordriftsfördelar vid samordning mellan staterna eller som är av gränsöverskridande karaktär.

Subsidiaritetsprincipen är alltså underkastad EG-domstolens kontroll, vilket också framhålls i rådets riktlinjer om principens tillämpning. På brittiskt initiativ överenskomms dessutom att råd, kommission och parlament i ett s.k. inter-institutionellt avtal skulle lägga fast hur principen skall tillämpas. Det är intressant att notera att principen ansågs behöva bli politiskt förankrad med konkreta åtaganden av EG-organen själva. Domstolens övervakning av principens tillämpning torde inte ha ansetts tillräcklig för att förhindra att rättsakter i onödan skulle antas på EG-nivå. Det hänger självklart samman med att domstolen genom åren har gjort sig känd för att driva fram integrationen genom att hellre anse att frågor sorterar under gemenskapens kompetens än medlemsstaternas.

Utgången av den danska folkomröstningen om Maastrichtfördraget 1992 ställde subsidiaritetsprincipen i förgrunden för debatten om folkligt inflytande över unionen. Kritiken mot EU:s "demokratiska underskott", kommissionens påstådda regleringsiver och den minskade kompetensen för de nationella parlamenten gjorde att det blev viktigt att kunna peka på att beslut inom EU i fortsättningen skulle fattas så nära medborgarna som möjligt.

3.2 Tillämpning inom miljöpolitiken

Sammanfattning: En uttrycklig fördragsbestämmelse om subsidiaritet infördes för första gången genom enhetsakten 1986 på miljöområdet. I detta avsnitt redovisas därför subsidiaritetsprincipens tillämpning inom miljöområdet. Den genomgång som utredningen gjort av rättsakter på miljöområdet tyder på att frågan om ett visst miljöproblem fordrar en lösning på gemenskapsnivå verkligen övervägs under beredningen av nya rättsakter. Däremot har principens närmare innebörd ännu inte klarlagts genom något avgörande i EG-domstolen.

Miljöpolitiken kan tjäna som ett exempel på hur subsidiaritetsprincipen har tillämpats — och kan tillämpas — i praktiken. Den är ett illustrativt exempel därigenom att det endast är på miljöns område som subsidiaritetsprincipen tidigare uttryckligen gällt, men också på så sätt att principens komplexitet där framträder tydligt.

Flera av de allvarigaste miljöproblemen är av gränsöverskridande karaktär, om inte annat till sina verkningar. Därmed står det också klart att åtgärder mot dessa problem fordrar ett gemensamt handlande av flera stater. Om subsidiaritetsprincipen uppfattas som en renodlad decentraliseringsnorm kan det bli svårare att fatta gemensamma beslut. En annan komplikation är staternas olika nivå på såväl existerande nationellt miljöskydd som politisk ambition på miljöområdet. De stater som har ett mera avancerat nationellt miljöskydd kan, även om gemensamma normer läggs fast, vilja åberopa subsidiaritetsprincipen för att bibehålla strängare inhemska regler.

Genom ändringar i Romfördraget år 1987, den s.k. Enhetsakten, infördes, som tidigare framhållits, för första gången uttryckliga bestämmelser om att EG kunde vidta åtgärder på miljöområdet och om att en subsidiaritetsprincip därvid skulle gälla.²⁶ I artikel 130r.4 föreskrevs:

Gemenskapen skall vidta åtgärder rörande miljön i den utsträckning som de syften som anges i punkt 1 bättre kan uppnås på gemenskapsnivå än på de enskilda medlemsstaternas nivå...

Det innebär emellertid inte att det före år 1987 saknades vare sig gemensamma åtgärder på miljöns område eller resonemang om den nivå på vilken åtgärderna borde vidtas.

De tidiga åren

Vid ett möte i Paris år 1972 uppdrog medlemsstaternas stats- och regeringschefer åt EG-institutionerna att under det kommande året utforma ett EG:s handlingsprogram på miljöområdet. Så kom också att ske, trots att dessa strävanden i tiden sammanföll med oljekrisen 1973-1974. Den ekonomiska kris som följde i oljekrisens spår medförde naturligtvis svårigheter att införa restriktioner och andra nya bördor såväl för enskilda företag som för ekonomin i allmänhet.

Redan i det första handlingsprogrammet på miljöområdet år 1973 konstaterades att miljöpolitiken fordrar åtgärder på flera olika nivåer och att det gäller att välja den beslutsnivå som kan ge det bästa resultatet. I programmet sägs bl.a.:

Inom varje kategori av föroreningar är det nödvändigt att fastställa den åtgärdsnivå (lokal, regional, nationell, gemenskapen, internationell) som bäst svarar mot respektive typ av förorening och det geografiska område som skall skyddas.

Åtgärder som kan antas vara mest effektiva på gemenskapsplanet skall koncentreras till den nivån...²⁷

Eftersom åtgärder på miljöns område inte tillhörde de uttryckliga befogenheter som gemenskapen tillerkändes i Romfördraget kom en gemensam miljöpolitik vid denna tid att utformas främst med tillämpning av artikel 100 eller artikel 235 Romfördraget.

Artikel 100 ger rådet befogenhet att utfärda direktiv för att harmonisera sådana lagar i medlemsstaterna som påverkar den gemensamma marknadens funktion. Sådana beslut fordrar enhällighet. När det gäller artikel 235 har den bestämmelsens karaktär och allmänna tillämpning beskrivits under avsnitt 2.3. Det kan här räcka med att erinra om att den ger rådet möjlighet att vidta åtgärder för vilka det saknas befogenheter i andra bestämmelser i Romfördraget. En förutsättning är att åtgärden anses vara "nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål". Den gemensamma miljöpolitiken utformades därför med hänvisning till två av de allmänt formulerade målen i artikel 2 Romfördraget, nämligen målet att "främja en harmonisk utveckling av den ekonomiska verksamheten inom gemenskapen som helhet" och målet

att "främja en fortgående och balanserad expansion"²⁸. Även artikel 235 fordrar enhälliga beslut.

Det förekom också att konkreta åtgärder motiverades med att just gemensamma åtgärder var nödvändiga. Ett exempel på en rättsakt av det innehålllet är direktivet om skydd för vilda fåglar.²⁹ I direktivets ingress sägs bl.a. att

de fågelarter, som i vilt tillstånd naturligt uppehåller sig på medlemsstaternas område i Europa, är i stor utsträckning flyttfåglar och får därför betraktas som gemensam egendom; ett effektivt skydd för fåglarna är ett typiskt gränsöverskridande problem, som länderna har ett gemensamt ansvar för.

Även om man således i vissa frågor kunde nå den enhällighet som artikel 100 och artikel 235 fordrar, fattades flera miljöbeslut först efter långdragna förhandlingar och ibland också efter strid om huruvida gemenskaperna verkligen hade kompetens att fatta beslut. Sådana strider förekom t.ex. när kommissionens första förslag till åtgärder mot havsföroreningar presenterades år 1977. Det var de politiska och psykologiska konsekvenserna av det strax därpå inträffade haveriet utanför Storbritanniens kust med oljetankern Amoco Cadiz som kom att öppna vägen för ett handlingsprogram mot oljeföroreningar till havs³⁰.

Det förhållandet att båda de artiklar i Romfördraget som gjorde miljöåtgärder möjliga krävde enhällighet, medförde en tendens att låta miljönormerna utgå från den minsta gemensamma nämnaren, dvs. det var inte sällan omöjligt att gå längre än den minst miljömedvetne medlemmen var beredd att sträcka sig. Det innebar i sin tur att stater med en egen kraftfull miljöpolitik med stöd i den allmänna opinionen — Danmark, Nederländerna och Tyskland — krävde att de gemensamma åtgärderna skulle ta formen av minimidirektiv, alltså en gemensam lägsta godtagbar standard som gav staterna fria händer att för egen del upprätthålla ett starkare miljöskydd.

Den gemensamma miljöpolitiken hade således initierats av stats- och regeringscheferna och den kom också att under 1980-talet drivas vidare av dem inom Europeiska rådets ram. Europeiska rådet i Stuttgart 1983 krävde verkningsfulla åtgärder mot all miljöförstöring, särskilt den som drabbade Europas skogar. Vid Europeiska rådets möte i Bryssel 1985 uttalades att miljöskydd skulle utgöra en grundläggande del av såväl medlemsstaternas som gemenskapens politik inom de skilda politiska sakområdena.

Trots de politiska och ekonomiska svårigheterna och trots avsaknaden av en uttrycklig kompetens på området, kom en lång rad rättsakter att utfärdas på miljöns område även före år 1987, t.ex. i fråga om gränsvärden för olika typer av utsläpp i luft och vatten, om buller och om kraven på miljökonsekvensbeskrivningar.

Mellan Enhetsakten och Maastrichtfördraget

Genom Enhetsakten som trädde i kraft år 1987 fick gemenskaperna för första gången uttryckliga befogenheter att fatta beslut på miljöområdet. Och, som redan nämnts, i fördragets miljöbestämmelser kom också för första gången en uttrycklig subsidiaritetsprincip att formuleras.

I rättsakter på miljöområdet har därefter särskilt uttalats att gemensamma normer är nödvändiga. Så sägs t.ex. i ingressen till direktivet om skydd för vatten mot nitrater från jordbruket att "eftersom vattenförorening förorsakad av nitrater i en medlemsstat kan påverka vattnet i andra medlemsstater, finns det behov av åtgärder på gemenskapsplanet i enlighet med artikel 130".³¹ I ingressen till förordningen om en gemenskapsaktion för miljöskydd i kustområdena vid och kustfarvattnen i Irländska sjön, Nordsjön, Engelska kanalen, Östersjön och den nordostliga delen av Atlanten uttalas likaså att "vissa åtgärder på detta område kan genomföras bättre på gemenskapsplanet än av varje medlemsstat ensam".³²

I Enhetsakten lades också den rättsliga grunden för att genomföra den inre marknaden.³³ Det blev möjligt att genom majoritetsbeslut vidta åtgärder för att harmonisera staternas lagar i syfte att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Den inre marknaden bedömdes som det allra viktigaste gemensamma projektet för den närmaste framtiden. Målet var att den skulle vara fullt genomförd år 1992.

En satsning på den inre marknaden stod samtidigt i viss mån i konflikt med den gemensamma miljöpolitiken. "Enkelt uttryckt: Ökad produktion kan antas leda till ökad förorening"³⁴. Det har sagts att i kampen mellan miljön och den inre marknaden valde gemenskapen tidigare marknaden, men att en omsvängning senare åtminstone har kunnat skönjas. Ett exempel: 1986 väckte kommissionen talan mot Danmark för dess krav på att öl och läskedrycker endast fick säljas i returflaskor.³⁵ EG-domstolen fann visserligen, i sitt principiellt betydelsefulla avgörande, att det danska kravet stod i överensstämmelse med EG-rätten eftersom miljöskydd är ett väsentligt mål som berättigar till avsteg från principen om varors fria rörlighet. Men själva det faktum att kommissionen stämde Danmark kan möjligen tyda på att den då inte tillmätte miljön samma värde som planerna på den inre marknaden. Senare har kommissionen beslutat avstå från att väcka talan mot Nederländerna för att landet ger skattelättnader för bilar med avgasrening liksom kommissionen inte heller stämt Danmark för att landet förbjuder import av bilar utan katalytisk avgasrening³⁶.

Satsningen på den inre marknaden gjorde det samtidigt nödvändigt att, främst av två skäl, diskutera gemensamma miljöåtgärder. För det första, som redan antytts, för att undvika att den produktivitetsutveckling som var den inre marknadens främsta mål invercade negativt på miljön. Men

också, för det andra, för att motverka att miljöskyddskrav skulle snedvridera den konkurrens som förutsattes ske på lika villkor. Redan i artikel 100a om den inre marknaden infördes därför en särskild föreskrift av följande lydelse:

3. Kommissionen skall i sina förslag enligt punkt 1 i fråga om hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd utgå från en hög skyddsnivå.
4. Om en medlemsstat, efter det att rådet med kvalificerad majoritet har antagit en bestämmelse om harmonisering, anser det nödvändigt att tillämpa nationella bestämmelser med...hänvisning till miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den underrätta kommissionen om dessa bestämmelser.

Kommissionen skall bekräfta bestämmelserna sedan den konstaterat att dessa inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna.

Artikel 100a erbjuder alltså en ytterligare grund för åtgärder på miljöns område i de fall då åtgärden har anknytning till förverkligandet av den inre marknaden. Vilken bestämmelse som skall läggas till grund för miljöbeslut — artikel 100a eller artikel 130s — har länge utgjort ett tvisteämne mellan rådet och kommissionen. Artikel 130s Enhetsakten har följande lydelse:

Rådet skall genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén bestämma vilka åtgärder som skall vidtas av gemenskapen.

Rådet skall på det sätt som anges i föregående stycke definiera de frågor om vilka beslut skall fattas med kvalificerad majoritet.

De viktigaste skillnaderna mellan de båda bestämmelserna är eller har varit följande:

1. Beslutsordning.

Beslut enligt artikel 100a kan fattas med kvalificerad majoritet, medan beslut enligt artikel 130s före Maastrichtfördraget fordrade enhällighet. Den nuvarande regeln i artikel 130s kräver fortfarande enhällighet i vissa fall, men det stora flertalet beslut kan fattas med kvalificerad majoritet.

När artikel 100a används skulle rådet tidigare fatta beslut i samarbete med Europaparlamentet, medan det vid tillämpning av artikel 130s var tillräckligt att parlamentet fick yttra sig. Nu, sedan Maastrichtfördraget

trätt i kraft, har parlamentet medbeslutanderätt när det gäller den inre marknaden medan beslut enligt miljöreglerna fattas i samarbete med parlamentet.

2. Standardnivå.

Miljöskyddsåtgärder som grundas på artikel 100a skall utgå från en hög skyddsnivå, medan någon särskild standard tidigare inte föreskrevs i miljöbestämmelserna. Genom Maastrichtfördraget har emellertid nu även i miljöreglerna lagts fast att gemenskapens politik skall syfta till en hög skyddsnivå (artikel 130r.2).

3. Medlemsstaternas handlingsutrymme.

Om rådets beslut enligt artikel 100a antas enhälligt är strängare nationella föreskrifter inte tillåtna. Om beslutet däremot antas med kvalificerad majoritet kan en medlemsstat som motsatt sig beslutet fortsätta att tillämpa redan existerande, strängare nationella föreskrifter, förutsatt att de inte utgör någon godtycklig diskriminering eller förtäckta handelshinder. Denna möjlighet till nationella avvikelser brukar betecknas som en "miljögaranti". När artikel 130s används kan medlemsstaterna besluta strängare — om än inte avvikande — nationella föreskrifter.

4. En särskild subsidiaritetsprincip har funnits intagen i artikel 130s men inte i artikel 100a. Genom Maastrichtfördraget har införts en allmän subsidiaritetsprincip.³⁷ Ur subsidiaritetsynpunkt har alltså, enligt fördragets bokstav, artikel 130s varit att föredra på två sätt, dels genom att den uttryckligen föreskrivit att en subsidiaritetsprövning skall ske innan någon gemensam normgivning alls kommer till stånd, dels genom att staterna fått ett vidare nationellt handlingsutrymme även när en gemensam normgivning befunnits nödvändig.

Kommissionen har relativt konsekvent valt att grunda sina förslag till miljöbeslut på artikel 100a medan rådet synes ha föredragit artikel 130s. I sitt avgörande i det s.k. titandioxidmålet avgjorde EG-domstolen tvisten till förmån för artikel 100a.³⁸ Tvisten gällde vad som utgjorde den korrekta rättsgrunden för ett direktiv, vars målsättning var både att förbättra miljön och att underlätta handeln inom den inre marknaden.³⁹ Det framgår av domstolens avgörande att man fäst vikt *dels* vid att artikel 100a ger Europaparlamentet en starkare ställning, *dels* vid att miljöskydd skall geomsyra gemenskapernas politik på övriga områden och att tillbörliga miljöhänsyn kan tas enligt artikel 100a genom dess krav på en hög skyddsnivå. I samma riktning pekar domstolens avgörande i mars 1993 i ett mål mellan kommissionen och rådet.⁴⁰ Målet gällde val av korrekt rättsgrund för ett direktiv om avfallshantering. Domstolen fann att direktivets bestämmelser visserligen kunde påverka den inre marknadens funk-

tion men att regleringen i allt väsentligt motiverades av miljöskäl. Därför hade rådet handlat rätt som — mot kommissionens och Europaparlamentets önskan — angett artikel 130s som rättsgrund. Man kan således dra den slutsatsen att om en reglerings väsentliga syfte är en bättre miljö skall artikel 130s tillämpas även om regleringen har bieffekter för den inre marknaden. I övriga fall, där syftet är att också reglera den inre marknaden, bör miljöbeslut grundas på artikel 100a.

Efter Maastricht

Det efter Maastricht — och de danska och franska folkomröstningarna — intensifierade allmänna subsidiaritetsintresset har delvis kommit att omfatta även miljöområdet. Vid Europeiska rådets möte i Edinburgh 1992 uttalade kommissionen att den, som ett bidrag till subsidiaritetsprincipens närmare tillämpning, avsåg att under år 1993 se över existerande sekundärrätt i syfte att föreslå eventuella utgallringar och förenklingar. Vad gäller miljöområdet uttalade kommissionen att den avsåg att "förenkla, konsolidera och aktualisera existerande texter, särskilt dem som gäller luft och vatten, för att ta hänsyn till ny kunskap och tekniska framsteg".

I samband med den översynen tycks nu vissa medlemsstater, särskilt Storbritannien, passa på tillfället att med hänvisning till subsidiaritetsprincipen angripa delar av äldre gemensam normgivning som de ännu inte rättat sig efter. Så gör Storbritannien och Frankrike gällande t.ex. att en stor del av detaljreglerna i de direktiv om dricksvatten- och badvattenskvalitet som antogs redan 1975 lämpar sig bättre för nationell lagstiftning. (Det kan nämnas att EG-domstolen i en aktuell dom funnit att Storbritannien brutit i sina förpliktelser genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att se till att badvattnet i Blackpool och Southport uppfyllde kvalitetskraven i EG:s badvattensdirektiv).⁴¹ Samma länder anser också att subsidiaritetsprincipen bör medföra en uppluckring av de direktiv om gränsvärden för luftföroreningar som, när det gäller svaveldioxid, antogs 1980 efter mer än fyra års diskussioner och, i fråga om bly, beslutades 1982 efter sju års överväganden.

Storbritannien anför nu också subsidiaritetsprincipen som argument mot ny gemensam normgivning på miljöområdet, t.ex. mot det förslag till gemensamma regler för soptippar som kommissionen lade fram i juni 1993.

Subsidiaritetsprincipen i praktiken

Den genomgång som vi gjort av rättsakter på miljöns område tyder på att frågan om ett visst miljöproblem fordrar en lösning på gemenskapsnivå

verkligen övervägs under beredningen av de EG-rättsakter som skall antas med tillämpning av Romfördragets miljöbestämmelser. Däremot verkar det inte som om frågan om subsidiaritetsprincipens närmare innebörd när det gäller gränsdragningen mellan gemenskapens och medlemsstaternas kompetens kommit att ställas på sin spets, t.ex. genom något avgörande av EG-domstolen. Principen har inte haft någon mer betydande inverkan på den gemensamma normgivningen och har inte heller — förrän helt nyligen — åberopats av någon medlemsstat som velat motsätta sig en gemensam normgivning⁴².

Subsidiaritetsprincipens närmare innebörd tycks således inte ha kommit att klarläggas på miljöpolitikens område, i vart fall inte på så sätt att det är möjligt att dra några slutsatser om i vilka fall principens tillämpning utgör ett hinder mot gemensam normgivning. Det kan finnas flera tänkbara förklaringar härtill.

En möjlig förklaring är att beslut enligt artikel 130s tidigare fordrade enhällighet. Det kravet gäller numera endast i vissa frågor. Det innebär således att varje medlemsstat i princip har rätt till veto mot gemensam normgivning, vilket bör minska behovet av att särskilt åberopa subsidiaritetsprincipen som skäl mot beslut i rådet. En annan förklaring kan vara det förhållande som tidigare berörts, att rättsakter som rör miljöfrågor kan beslutas även med stöd av andra bestämmelser i Romfördraget, t.ex. inom ramen för den gemensamma jordbruks- eller fiskeripolitiken eller, särskilt ofta, med tillämpning av artikel 100a. Den bestämmelsen har ju, före Maastrichtfördraget, inte gett något uttryckligt utrymme för en subsidiaritetsprövning.

Slutligen — och viktigast — är det naturligtvis så att miljöfrågor ofta har just sådana gränsöverskridande aspekter att även en subsidiaritetsprövning leder till att gemensam normgivning är berättigad. Att medlemsstaterna har sett saken så bör framgå av den rad övergripande beslut på miljöområdet som kom att fattas redan innan Romfördraget ens innehöll några bestämmelser i ämnet.

När det gäller frågan om medlemsstaternas handlingsutrymme så medför visserligen EG-domstolens avgörande i titandioxidmålet att artikel 100a bör komma att få en än mer framskjuten plats i EG:s miljöarbete. Vid en yttlig betraktelse kan det tyckas tyda på ett mera begränsat utrymme för medlemsstaterna jämfört med de fall då artikel 130s tillämpas. Man bör dock hålla i minnet att — som bl.a. det ovan refererade målet om de danska returflaskorna visat — nationella åtgärder är tillåtna om de kan motiveras av en genuin omsorg om miljön och är proportionella i förhållande till detta sitt syfte. I sådana fall får den fria marknadens övriga principer vika.

När nu en del tidigare uppnådd gemensam normgivning på miljöområdet sätts i fråga, visar det sig slutligen att ett återvinnande av nationell kompetens kan riskera att omintetgöra gemensam normgivning till skydd

mot att t.ex. luftföroreningar förs från land till land. Dessutom åberopas nu för första gången subsidiaritetsprincipen som argument mot ny gemensam normgivning.

Som vi redan inledningsvis antydde kan således subsidiaritetsprincipen — uppfattad som enbart en decentraliseringsregel — försvåra nödvändig gemensam handling. Samtidigt finns också en klar risk att motsättningen skärps mellan å ena sidan länder med ett avancerat eget miljöskydd som de önskar göra till gemensam norm och, å den andra, stater utan ett sådant skydd som av ekonomiska och andra skäl önskar bevara sin nationella handlingsfrihet.

3.3 Allmän funktion och tillämpning

Sammanfattning: I detta avsnitt redovisas subsidiaritetsprincipens allmänna funktion och tillämpning inom EU. Av särskild betydelse är att rådet har utfärdat riktlinjer för subsidiaritetsprincipens tillämpning. Ett inter-institutionellt avtal som innehåller procedurregler om hur varje institution skall tillämpa bestämmelsen har vidare träffats mellan parlamentet, rådet och kommissionen. Kommissionen skall pröva och särskilt ange varför ny lagstiftning skall utfärdas på gemenskapsnivå. Kommissionen gör dessutom en översyn av den befintliga regelmassan i syfte att förenkla och modernisera regelverket. Som ett resultat av denna översyn kommer ett antal rättsakter att omarbetas eller upphävas. Det brukar framhållas att subsidiaritetsprincipen framför allt är en politisk princip som inte är lämpad för en rättslig prövning i EG-domstolen. Bestämmelsen har emellertid förts in i Romfördragets första del som behandlar de principer och målsättningar som gemenskapsarbetet grundas på. Detta innebär att EG-domstolen har att uttolka och tillämpa bestämmelsen.

Europeiska rådet gav vid sitt första möte efter den danska folkomröstningen rådet och kommissionen i uppdrag att se över subsidiaritetsprincipens procedurella och praktiska tillämpning.⁴³ Resultatet blev att kommissionen föreslog att vissa rättsakter skulle kunna rensas ut från gemenskapens regelverk. Vidare försökte kommissionen lägga fast en närmare definition och uppräknings av exklusiva kompetenser. Vid sitt möte i Edinburgh i december 1992 undvek medlemsregeringarna emellertid att ta

ställning till de föreslagna definitionerna och uppräkningsarna av exklusiva gemenskapskompetenser. Medlemsländerna var angelägna att inte binda upp sig i fråga om omfattningen av exklusiv gemenskapskompetens för framtiden. Rådet framhöll att unionen är grundad på subsidiaritetsprincipen. Denna princip bidrar till respekten för medlemsstaternas nationella identitet och garanterar deras befogenheter. Rådet fastslog att subsidiaritetsprincipen inte kunde ha direkt effekt och att det ankom på EG-domstolen att tolka principens närmare innebörd och att granska hur EG-institutionerna iakttar principen.

För att ge vägledning om principens tillämpning i normgivningsärenden beslöt Europeiska rådet i Edinburgh vidare att det skulle ske en subsidiaritetsprövning som innefattar ett antal frågor för att avgöra om en tänkt gemenskapsåtgärd är förenlig med subsidiaritetsprincipen:

- a) Har gemenskapen enligt fördragen befogenhet att vidta åtgärder inom området (legalitetsprincipen)?
- b) Är det inte möjligt att i tillräcklig utsträckning uppnå de önskvärda målen på nationell eller lägre nivå? Kan målen uppnås bättre genom en gemenskapsåtgärd? Särskilt:
 - Finns det viktiga gränsöverskridande aspekter på den föreslagna åtgärden?
 - Skulle underlåtenhet att handla på gemenskapsnivå stå i strid med fördraget eller medföra skada för medlemsstaters intressen?
 - Finns det klara ekonomiska storskalighetsfördelar?
- c) Motsvarar den föreslagna åtgärden det minimum som krävs för att uppnå de önskvärda målen? (proportionalitetsprincipen)

Europeiska rådet framhöll att proportionalitetsprincipen avser alla gemenskapsåtgärder, oavsett om gemenskapen ensam är behörig. Gemenskapsåtgärderna bör lämna så mycket utrymme som möjligt för nationella beslut, så långt detta är förenligt med uppnåendet av syftet med åtgärden och fördragets krav. När det är nödvändigt att införa normer på gemenskapsnivå bör man överväga möjligheten av att fastställa miniminormer med frihet för medlemsstaterna att fastställa strängare nationella normer, inte endast på de områden där fördraget så kräver utan även på andra områden, förutsatt att detta inte är oförenligt med målen för den planerade åtgärden eller med fördraget. Formen för åtgärden bör vara så enkel som möjligt, med hänsyn till att dess syfte skall kunna uppnås på ett effektivt sätt. Gemenskapen bör endast införa normer i den mån det är nödvändigt.

Som regel är direktiv att föredra framför förordningar och ramdirektiv framför detaljerade bestämmelser. Icke-bindande bestämmelser, t.ex. rekommendationer, är att föredra där så är lämpligt.

För tillämpningen av subsidiaritetsprincipen upprättades ett inter-institutionellt avtal mellan rådet, kommissionen och parlamentet. Det inter-institutionella avtalet innehåller endast procedurregler, eftersom parlamentet motsatte sig att principen gavs ett substansinnehåll i avtalet. Parlamentet ansåg att principens innehåll framgår tillräckligt klart av artikel 3b Maastrichtfördraget. Avtalet antogs av det extra toppmötet med Europeiska rådet i oktober 1993 i Bryssel och godkändes av parlamentet innan det trädde i kraft den 1 januari 1994.

I sina huvuddrag går det inter-institutionella avtalet ut på att procedurreglerna för subsidiaritetsprincipens tillämpning skall styra sättet för hur gemenskapsinstitutionerna utövar de befogenheter som de har tilldelats enligt fördragen. Vidare förutsätts att procedurerna inte sätter i fråga vare sig det gemensamma regelverket, kompetensfördelningen enligt fördragen eller den institutionella balansen.

Kommissionen skall i utövandet av sin initiativrätt beakta subsidiaritetsprincipen och redovisa hur den tagit hänsyn till den. Parlamentet och rådet skall likaså pröva principens tillämpning i utövandet av sina funktioner. Varje förslag från kommissionen skall motiveras med hänvisning till subsidiaritetsprincipen, liksom varje efterföljande ändring i en kommissionstext, oavsett om ändringen härrör från parlamentet eller rådet. De tre institutionerna skall inom ramen för sina respektive interna procedurer systematiskt kontrollera att den föreslagna åtgärden överensstämmer med subsidiaritetsprincipen, vad gäller både valet av rättsakt och förslagets sakinnehåll. Denna kontroll skall inte ske åtskilt från ställningstagandet i sak.

Kommissionen skall avge en årlig rapport om iakttagandet av principen till Europaparlamentet och rådet. Parlamentet skall i sin tur hålla offentliga debatter om denna rapport med deltagande av rådet och kommissionen.

Den rapport, som kommissionen lade fram för Europeiska rådet i december 1993, omfattar rättsakter från de senaste trettio åren, med undantag för regler som tillkommit under de två senaste åren.

Kommissionen har delat in genomgången av den befintliga regelmassan efter om rättsakter behöver omarbetas, förenklas eller upphävas.⁴⁴ Till en del kan kommissionens översyn ses som en förenkling och modernisering av regelverket, oberoende av subsidiaritetsprincipen.

1. Rättsakter som behöver *omarbetas* finns på en rad äldre normgivningsområden och omfattar tullkoden, konkurrens- och statsstödsregler, bosättnings- eller uppehållsregler och bestämmelser om läkemedelsprodukter. Ansamlingen av rättsakter på dessa områden under

årens lopp kräver modernisering. Allmänna principer och viktigare huvudregler föreslås samlas i en enda rättsakt, medan tillämpningsbestämmelserna får en och samma procedur.

2. Rättsakter som behöver *förenklas*, därför att de innehåller alltför många detaljregler, vilka lika gärna kan bli föremål för reglering på nationell nivå. Det gäller t.ex. hela grupper av tekniska harmoniseringsdirektiv liksom regler om yrkesutbildning, jordbruksproduktion, vatten- och luftkvalitet, djurskydd samt vissa delar av bestämmelserna på det sociala området.
3. Andra rättsakter har blivit föråldrade och behöver *upphävas*, antingen därför att de blir föremål för omarbetning eller därför att de blivit överspelade av t.ex. den "nya metoden" för utformande av tekniska harmoniseringsdirektiv eller på grund av ömsesidigt erkännande av nationell lagstiftning.

Principiellt viktigt för att de föreslagna förenklingarna och utrensningarna skall lyckas är, enligt kommissionen, att medlemsländerna når en samsyn i fråga om vad som är exklusiv kompetens, att de ger varandra ett större ömsesidigt förtroende i stället för att insistera på en överdrivet detaljerad gemensam reglering av politiskt känsliga frågor samt slutligen att rådet ytterligare delegerar befogenheter att verkställa föreskrifter som fastställts av rådet till kommissionen. Vidare måste en överenskommelse träffas med parlamentet och rådet för att förhindra försök till materiella förändringar av rättsakter som skall bli föremål för omarbetning. Under förutsättning att detta kan uppnås och att en bättre metod införs än det nuvarande staplandet av ändringsföreskrifter ovanpå varandra, förutser kommissionen att det gemensamt uppnådda regelverket kan minskas med ungefär en fjärdedel.

Kommissionen har därutöver dragit tillbaka 158 förslag till rättsakter, under hänvisning till subsidiaritetsprincipen. Kommissionen förutser en debatt om rättsakter som av flera skäl kan bli kontroversiell. Uppfattningen om vad som bör skötas på europeisk nivå varierar från medlemsstat till medlemsstat och som kommissionen sammanfattar i sitt rapportutkast, är det ofta de "regeringar som är mest positiva till subsidiaritet på politisk nivå som kräver den mest långtgående detaljharmoniseringen när det kommer till kritan med konkreta lagstiftningsprojekt". Och detta, förutser kommissionen, leder till att "tillämpningen av proportionalitetsprincipen kommer att möta motstånd från nationella förvaltningar, som på grund av brist på förtroende för varandra är angelägna att få till stånd så detaljerade förordningar som möjligt".

De brittiska och franska regeringarna har gemensamt lagt fram listor över 24 rättsakter och förslag som de anser kan dras tillbaka eller ändras.

Den tyska regeringen har presenterat en motsvarande förteckning över 54 rättsakter och förslag.

Vid sitt möte i december 1993 mottog Europeiska rådet kommissionens subsidiaritetsrapport. Stats- och regeringscheferna noterade att kommissionen dragit tillbaka en rad förslag till nya rättsakter och att den föreslår upphävande, omarbetning eller förenkling av ett antal befintliga rättsakter. Rådet uppmanade kommissionen att snarast möjligt lägga fram förslag och att ta ställning till de förslag från medlemsländerna som den ännu inte behandlat. Kommissionen har i rapporten endast kommenterat den brittisk-franska listan och beslutat att se över 16 av de 22 rättsakter som där föreslås ändras eller upphävas.

Subsidiaritetsprincipen har konkretiserats i ett antal riktlinjer som behandlar utövandet av makt på gemenskapsnivå. Den reglerar följaktligen själva utövandet av den makt som gemenskapen har tilldelats genom de grundläggande fördragen och bestämmer under vilka förutsättningar sådan maktutövning kan anses berättigad. Principen fördelar inte kompetens mellan gemenskapens institutioner. Den uppgiften åvilade medlemsstaterna vid stiftandet av fördragen. Principens allmänna innebörd är att beslut skall fattas på så låg politisk nivå som är möjlig utifrån frågans karaktär. De högre beslutsnivåerna skall inte ta över i onödan utan vara stödjande resurser för de lägre nivåerna.

En klart uttalad ambition inom dagens EU är också att begränsa gemensamt beslutsfattande till områden som är transnationella till sin karaktär eller som inte i tillräcklig utsträckning kan hanteras på nationell nivå. När nya rättsakter övervägs skall gemenskapen enligt subsidiaritetsprincipen därför agera endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför på grund av den planerade åtgärdens art och omfattning bättre kan uppnås av gemenskapen.

Subsidiaritetsprincipen skall inte tillämpas där EG har exklusiv kompetens utan således endast utövas där det föreligger delad kompetens mellan EG och medlemsstaterna. Så länge gemenskapen inte har utnyttjat sin kompetens på områden med delad kompetens behåller medlemsstaterna sin nationella kompetens. Allteftersom gemenskapskompetenserna tas i anspråk blir dock, som framhållits i avsnitt 2.3, medlemsstaternas utrymme för nationell lagstiftning upptaget.

En fråga som på senare tid har väckt viss debatt framför allt inom den EG-rättsliga doktrinen är om subsidiaritetsprincipen är lämpad såsom ursprungligen var avsett för en rättslig prövning i EG-domstolen.⁴⁵ Det har gjorts gällande att principen framför allt har en politisk dimension, närmare bestämt gränsdragningen mellan gemenskapskompetens och nationell kompetens och att principen som den är formulerad lämnar ett alltför stort utrymme för subjektiva och skönmässiga bedömningar. Domstolen skulle få för mycket att säga till om i frågor som rätteligen borde avgöras

i politiska sammanhang. Vidare har framförts att rättssäkerhetsskäl skulle tala mot att gällande gemenskapsnormgivning och indirekt nationell normgivning skulle kunna ifrågasättas med stöd av subsidiaritetsprincipen.

Domstolen skall enligt artikel 164 Romfördraget värna om lag och rätt vid tolkning och tillämpning av fördraget. Medlemsstaterna har enligt artikel 219 förbundit sig att inte lösa tvister angående tolkningen och tillämpningen av fördraget på annat sätt än som bestämts genom fördraget. Domstolen är således högsta uttolkare och tillämpare av fördraget. Subsidiaritetsprincipen har av medlemsstaterna förts in i Romfördragets första del som anger de principer och målsättningar som fördraget vilar på. Domstolen har alltså enligt fördraget att tolka och tillämpa subsidiaritetsprincipen så som den avfattats i framför allt artikel 3b. I rådets riktlinjer om subsidiaritetsprincipens tillämpning som antogs vid rådsmötet i Edinburgh framhölls också att domstolen skall utöva kontroll över tolkningen av principen och tillsyn över att den iakttas av de gemensamma institutionerna när det gäller frågor som omfattas av fördraget. Rådet ansåg också att principen inte kan anses ha direkt effekt. En rättslig prövning av subsidiaritetsprincipens närmare innebörd kan t.ex. komma att aktualiseras i samband med en talan enligt artikel 173 Romfördraget, som föreskriver att domstolen skall övervaka lagenligheten av andra av rådets och kommissionens rättsakter än rekommendationer och yttranden. En sådan talan kan bl.a. komma att anhängiggöras vid domstolen av en medlemsstat som anser att en fråga inte bort regleras på gemenskapsnivå. Även enskilda fysiska och juridiska personer kan under vissa förutsättningar väcka talan enligt artikel 173. En annan tänkbar situation då en prövning av principen kan bli aktuell är i samband med att EG-domstolen på begäran av en nationell domstol lämnar ett s.k. förhandsbesked enligt artikel 177 rörande tolkningen av fördraget eller giltigheten av rättsakter som utfärdats av institutionerna.

Vilka utsikter har domstolen att ge subsidiaritetsprincipen ett rättsligt innehåll? Det har i detta sammanhang framhållits i debatten att domstolen inte tidigare tvekat att avgöra tvister med ett primärt politiskt innehåll som rört den reella kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna. Etablerandet av gemenskapsrättens företrädare framför nationell rätt och domstolens utveckling av den med subsidiaritet besläktade proportionalitetsprincipen har angivits som exempel på detta.⁴⁶ Vidare har pekats på domstolsavgöranden om staternas förpliktelser vid verkställande av direktiv och förordningar, staternas ställning i fråga om suveränitet, överförande av kompetens och återstående maktbefogenheter samt staternas ställning och förpliktelser vid verkställandet av EG-rätten.⁴⁷

Denna tidigare rättspraxis kan tyda på att domstolen kommer att tillämpa sina traditionella juridiska metoder för att ge också subsidiaritetsprincipen ett juridiskt innehåll. Domstolens hittillsvarande praxis har

allmänt sett varit inriktad på att främja integrationsprocessens framskridande och stärka gemenskapsrättens ställning och effektivitet. Det har mot denna bakgrund framförts att mycket pekar på att domstolen kommer att tillämpa principen restriktivt, dvs. till förmån för de gemensamma institutionerna.⁴⁸ Några antaganden om domstolens närmare tolkning av principen är emellertid inte meningsfulla i denna framställning.

Noter

1. Den allmänna betydelsen av subsidiary anges på följande sätt i Funk & Wagnalls *Standard Dictionary*, 1973:
1) Assisting in an inferior capacity; supplementary; auxiliary; secondary.
2) Of, pertaining to, or in the nature of subsidy.
2. Schmandt, Henry J., 1967. *De politiska idéernas historia*. Stockholm: Aldus/Bonniers, s. 21f.
3. Gustavsson, Sverker, "I det nya Europa är lagom bäst", *Dagens Nyheter* 19 oktober 1992.
4. Det kan också med viss rätt göras gällande att subsidiaritetsprincipen kan analyseras i ett nyliberalt sammanhang. Utgångspunkten är i så fall subsidiaritetsprincipens horisontella dimension — avvägningen mellan det privata och det offentliga — och dess anknytning till en individorienterad demokratisyn. Ett exempel på principens användning i ett nyliberalt sammanhang är Storbritanniens under premiärminister Margret Thatcher uppslutning kring subsidiaritetsprincipen i det manifesta syftet att förhindra politiska regleringar av den inre marknaden. Ett annat exempel är att subsidiaritetsprincipen under senare år har varit en viktig inspirationskälla för politiska strävanden att minska statens roll i samhället genom decentralisering, avreglering och privatisering.
Subsidiaritetsprincipens idémässiga anknytning till nyliberalism är emellertid inte entydig och utredningen har därför valt att för sin del inte diskutera denna fråga.
5. Jfr. Ehnmark, Anders, 1993. "Den mångbottnade betydelsen av att inte resa sig", *Moderna Tider*, september, s. 46.

6. Jfr. Schmandt, Henry J., a.a., s. 16f.
7. Jfr. Eklund, Lars F., "Subsidiaritetsprincipen: dess bakgrund och innebörd" i expertbilagan.
8. Stadler, Hans, 1951. *Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus*. Freiburg: Universitätsbuchhandlung, ss. 14-15.
9. Titeln syftade på de fyrtio år som hade gått sedan encyklikan år 1891.
10. Översättningen är hämtad från Hallström, Pär, 1992. "Några tankar om subsidiaritetsprincipens tillämpning i EG-rätten", *Svensk Juristtidning*, nr. 3, s. 181.
11. Jfr. Tingsten, Herbert, 1936. *Den nationella diktaturen*. Stockholm: Albert Bonniers förlag, ss. 223-24:

"Grundtankarna i encyklikorna äro så tillvida desamma, som de båda uppbäres av en strängt konservativ syn. Det gäller att bevara det bestående samhället, att skapa lugn och harmoni utan revoltionära nydaningar, äganderätten betraktas som helig och de starka sociala olikheterna såsom ofrånkomliga, den politiska riktning som man bittrast polemiserar mot är socialismen....*Quadragesimo anno* är, ehuru vissa liberala tankelinjer bevaras, tydligt påverkat av fascismen; här kräves en korporativ organisation av näringslivet och en stark statsledning."
12. Jfr. Eklund, Lars F., a.a.
13. Ganslandt, Mattias, 1993. "Att dela makten — om subsidiaritet i det nya Europa". Stencil nr 14, Timbro.
14. Betänkande av Länsberedningen, *Stat och kommun i samverkan*, SOU 1974:84, s. 20.
15. Jfr. Stadler, Hans, 1951, a.a., s. 159f: "Der politische Föderalismus enthält den Gedanken des Reichtums der Vielheit in der Einheit. Die Vielzahl der Sprachen und Kulturen stellt jedoch eine Entfaltung der menschlichen Natur dar. Als solche steht sie unter dem Schutze des Naturrechts."
16. Se *The Federalist Papers*, en samling på 85 brev till allmänheten som publicerades i dagspressen i New York perioden oktober 1787-

maj 1788 och som räknas som förarbeten till den amerikanska konstitutionen. Bland författarna märks särskilt John Jay, James Madison och Alexander Hamilton. Artikelsamlingen finns publicerad 1961 av New American Library, New York & Scarborough, Ontario.

17. Constitution of the United States of America, Amendments Article 10.

"The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people."

18. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23. Mai 1949, artiklarna 30, 31, 70, 73 och 74.

19. Kapteyn, P.J.C., 1991, a.a., s. 37.

20. Jfr. Emilou, Nicholas, 1992. "Subsidiarity: An Effective Barrier Against "the Enterprises of Ambition"?, *European Law Review*, October, s. 389. Citatet nedan är hämtat från Isensee, supra, no. 27, s. 231. Jfr. även Oschatz, G-B. & Risse, H., 1988. "Europäische Integration und deutscher Föderalismus", *Europa-Archiv*, vol. 43, ss. 9-16.

"Die angebliche (Kompetenz-) Vermutung für die Länder kehrt sich um in eine Vermutung zugunsten des Bundes...Hier offenbart sich die Schwäche der föderalistischen Vorranggarantie".

21. Den officiella kommunikén (januari 1966) innehöll bl.a. dessa tre punkter:

- I. Where, in the case of decisions which may be taken by a majority vote on a proposal of the Commission, very important interests of one or more partners are at stake, the Members of the Council will endeavour, within reasonable time, to reach solutions which can be adopted by all the Members of the Council while respecting their mutual interests and those of the Community, in accordance with Article 2 of the Treaty.
- II. With regard to the preceding paragraph, the French delegation considers that where very important interests are at

stake the discussion must be continued until unanimous agreement is reached.

III. The six delegations note that there is a divergence of views on what should be done in the event of a failure to reach complete agreement.

22. "Draft Treaty Establishing the European Union", OJ No C 77, 1984, ss. 32-52. I förslaget framhålls att medlemsstaterna avser "to entrust common institutions, in accordance with the principle of subsidiarity, only with those powers required to complete successfully the tasks they may carry out more satisfactorily than the States acting independently".
23. The Principle of Subsidiarity. EP Committee on Institutional Affairs. Rapporteur: Valéry Giscard d'Estaing. April 1990.
24. Commission Opinion on draft revised Treaty on European Union; October 21, 1990.
25. President Delors i EIPA:s kollokvium den 21 mars 1991. *Subsidiarity: The Challenge of Change*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
26. Artiklarna 130r-130t Romfördraget.
27. Citerat i Brinkhorst L.J., 1991. "Subsidiarity and European Environmental Policy", i *Subsidiarity: The Challenge of Change*. Maastricht: European Institute of Public Administration, s. 2.
28. Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG, *EG och våra grundlagar*, SOU 1993:14, s. 56f.
29. Direktivet 79/409/EEG.
30. Johnson, S.P. & Corcelle, G., 1989. *The Environmental Policy of the European Communities*. London, s. 26f.
31. Direktivet 91/676/EEG.
32. Direktivet 3908/91/EEG.
33. Artikel 100a Romfördraget.

34. Schaefer, G.F., 1991. "The Subsidiarity Principle and European Environmental Policy", i *Subsidiarity: The Challenge of Change*. Maastricht: European Institute of Public Administration, s. 105.
35. Målet 302/86 Kommissionen mot Danmark [1988] ECR s. 4607.
36. A.a., s. 106.
37. För en mera ingående framställning om skillnaderna mellan de båda rättsgrunderna och om valet dem emellan, se Mahmoudi S., 1993. "EG-medlemskap och strängare nationella miljöåtgärder", *Svensk Juristtidning*, s. 432ff.
38. Målet 300/89 Kommissionen mot rådet [1991] ECR s. 2867.
39. Direktivet 89/428/EEG.
40. Målet C-155/91, ännu ej publicerat i ECR, respektive direktivet 91/156/EEG.
41. Målet 56/90, ännu ej publicerat i ECR.
42. Brinkhorst, L.J., a.a. s. 93.
43. Conclusions by the European Council, Lisbon, June 1992.
44. "Commission report to the European Council on the adaption of Community legislation to the subsidiarity principle". Bryssel, 24 november 1993.
45. Se t.ex. Emilou, Nicholas, a.a, s. 383 ff.
46. Cramér, Per, 1993. "Noteringar rörande subsidiaritetsprincipens tillämpning i framtidens EG/EU", *Svensk Juristtidning*, s. 533ff.
47. Hallström, Pär, a.a., s. 177ff.
48. Cramér, Per, a.a, s. 545.

4 Sverige och EU

Ett medlemskap i EU förändrar i vissa avseenden den politiska processen i Sverige jämfört med dagens förhållanden.¹ I detta kapitel skall särskilt uppmärksammas Sveriges representation och tänkbara inflytande inom EU, konsekvenserna för öppenheten, det svenska språket, den institutionella mångfalden och det politiska deltagandet i Sverige. Vidare analyseras hur beslut inom EU kommer att genomföras i vårt land. För att belysa de tänkbara konsekvenserna används särskilt de danska erfarenheterna efter tjugo års EG-medlemskap.

Sveriges närmande till EU har ett starkt samband med utvecklingen av olika sakpolitiska frågor och den nya politiska situationen i Europa sedan slutet av 1980-talet.² De institutionella och politiska förändringarna är en given följd av dessa överväganden. Eftersom det finns ett starkt samband mellan vad som kan uppnås på olika politikområden och demokratin bör den slutliga analysen innefatta en sammanvägning av de samlade konsekvenserna. Så långt sträcker sig emellertid inte uppdraget för vår utredning.

4.1 Sveriges representation och politiska inflytande i EU

Sammanfattning: Här redogörs för Sveriges förväntade representation i de olika EU-organen: Europeiska rådet, Europeiska unionens råd, parlamentet, kommissionen, domstolen, första instansrätten, revisionsrätten, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionala kommittén. Även representation på tjänstemannanivå i de olika institutionerna diskuteras. Härfter analyseras inflytande-frågor: Vilket inflytande i olika avseenden på utformningen av EU:s politik kan Sverige komma att få vid ett medlemskap? Dessa frågor diskuteras i anslutning till de olika skedena i beslutsprocessen inom EG: Initieringsskedet, beredningsskedet samt beslutsskedet. En avgörande skillnad mellan EES-avtalet och ett svenskt EU-medlemskap är att Sverige i det senare fallet får möjlighet att på olika sätt delta direkt i beslutsprocessen inom EG och påverka normgivningen. Denna representation innebär att svenska politiker blir medlemmar av rådet och parlamentet, att företrädare för landsting och kommuner får säte i Regionala kommittén, att företrädare för intresseorganisationer blir representerade i Ekonomiska och sociala kommittén och att EU-tjänstemän rekryteras från Sverige till befattningar inom kommissionen, domstolen etc. Det politiska inflytande som Sverige kan utöva inom EU har ett positivt samband med dimensioneringen av den formella representationen, men det förtjänar påpekas att det även finns andra viktiga faktorer med i bilden.

Sveriges representation

Dimensioneringen av den svenska representationen är en förhandlingsfråga mellan Sverige och EU. Eftersom förhandlingarna på denna punkt inte är klara när detta betänkande skrivs, har utredningen valt att redovisa en tänkbar nivå för den svenska representationen utifrån bl.a. Europeiska rådets ställningstagande i december 1993. Utgångspunkten är att de små medlemsstaternas överrepresentation i EU-institutionerna, i förhållande till deras folkmängd, skall bestå. I korta drag kan den tänkbara svenska representationen beskrivas som följer:

Ministerrådet: 4-5 röster

Rätt att bli ordförandeland
Europaparlamentet: 21-25 ledamöter
Ekonomiska och sociala kommittén: 11-12 ledamöter
Regionala kommittén: 11-12 ledamöter
Kommissionen: 1 kommissionär
Domstolen: 1 domare och periodvis 1 generaladvokat
Domstolens första instans: 1 domare
Revisionsrätten: 1 ledamot
Ett 1.000-tal svenska tjänstemän på olika befattningar

Vid beskrivningen av Sveriges tänkbara representation i EU-organen görs särskilt en jämförelse med situationen för Danmark.

Europeiska rådet

EU:s toppmöte består av stats- eller regeringscheferna i medlemsstaterna. Som medlem kommer Sverige självfallet att företräddas av statsministern i Europeiska rådet.

Europeiska unionens råd

Det politiskt betydelsefulla rådet består av en minister från varje medlemsstat. Efter utvidgning kan rådet bestå av upp till 16 ministrar. Röstreglerna i rådet bygger på att varje medlemsstat har ett visst röstetal. Totalt fördelas för närvarande 76 röster på länderna. Efter en utvidgning fördelas totalt maximalt 90-92 röster. Danmark har för närvarande tre röster, medan Belgien och Grekland har fem röster.

Sverige kan få fyra alternativt fem röster i rådet i likhet med Österrike. Sverige kommer naturligtvis också att delta i rådssekretariatet och i COREPER på motsvarande sätt som övriga medlemmar.

Ordförandeland

Ordförandeskapet i rådet roterar bland medlemsländerna på halvårsbas. F.n. har varje medlemsstat således att fungera som ordförandeland en gång vart sjätte år. Ordförandeskapet innebär att en stats regering tar på sig uppgiften att förbereda och leda rådets möten, att göra upp de dagordningar som skall gälla och att samordna de ungefär 200 arbetsgrupperna i rådet. Ordförandelandets utrikesminister har titeln rådsresident och företräder EU i FN och i andra internationella sammanhang. På ett halvår kan upp till 40-50 möten med olika ministerkonstellationer behöva arrangeras. Av

kontinuitetsskäl utgör den avgående, den tillträdande och den nästkommande ordföranden en "ordförandetrojka" som samråder om behandlingen av viktiga frågor. Under första halvåret 1993 var Danmark ordförandeland och avslöstes av Belgien. Första halvåret 1994 har Grekland ordförandeskapet.

För svenskt vidkommande är det naturligt att i likhet med övriga medlemsstater ta på sig också denna krävande uppgift. Om EU utvidgas till 16 medlemmar återkommer uppgiften en gång vart åttonde år, enligt de aktuella reglerna. Utifrån de turordningsregler som nu diskuteras och den utvidgning av EU som är aktuell finns möjlighet för Sverige att bli ordförandeland under år 2001.

Europaparlamentet

I juni 1994 äger direkta val till Europaparlamentet rum i EU:s medlemsländer. 567 ledamöter kommer att väljas till Europaparlamentet. 16 ledamöter väljs från Danmark, medan 25 väljs från Belgien. Efter utvidgning av EU kan parlamentet maximalt ha i storleksklassen 650 ledamöter.

Sverige kan få 21-25 platser i Europaparlamentet. Om Sverige blir medlem i EU år 1995 kommer sannolikt den svenska gruppen att inledningsvis utses av riksdagen i avvaktan på att direktval kan hållas.

Kommissionen

Kommissionärer skall, enligt Romfördraget i dess lydelse efter Maastrichtfördraget, utses för en tid av fem år och mandatet kan förnyas. Medlemsstaternas regeringar skall genom överenskommelse och efter samråd med Europaparlamentet nominera den person som de avser utse till kommissionens ordförande. Vidare skall de i samråd med den föreslagne ordföranden nominera de övriga personer som de avser utse till kommissionärer. Den sammansättning av kommissionen som på detta sätt föreslås skall som kollektiv godkännas i en förtroendeomröstning i Europaparlamentet. Efter parlamentets godkännande skall medlemsstaternas regeringar genom överenskommelse utse ordföranden och de övriga kommissionärerna.³

Sverige kommer att få nominera en kommissionär. Detta överensstämmer helt med nuvarande rekryteringsprincip, vilken innebär att de små staterna har rätt att nominera var sin kommissionär och de fem stora staterna två kommissionärer. Den person som Sverige nominerar skall emellertid stå nationellt obunden och sålunda inte företräda Sverige eller få instruktioner av den svenska regeringen. Vilket fögderi en svensk kommissionär kommer att få kan inte på förhand avgöras. F.n. har kommis-

sionen 17 ledamöter och en utvidgning av EU innebär att antalet utökas till maximalt 21 ledamöter.

Domstolen

Domstolen har för närvarande 13 domare och består av en domare från varje medlemsland och ytterligare en domare som alternerar mellan de stora medlemsstaterna. Domarna skall vara högt kvalificerade jurister och utses för en tid av sex år av medlemsstaternas regeringar i samförstånd. I EG-domstolen finns också f.n. sex generaladvokater efter fransk förebild. Deras uppgift är att i varje mål lägga fram ett offentligt, opartiskt och motiverat betänkande med förslag till beslut sedan förhandlingarna avslutats. En utvidgning av EU kan leda till att domstolen kommer att bestå av maximalt 17 domare.

Sverige kommer att få nominera en domare till EG-domstolen och dessutom en domare till Första instansrätten. I fråga om generaladvokater kan Sverige komma med i en ländergrupp som nominerar en generaladvokat.

Revisionsrätten

För närvarande består revisionsrätten av 12 ledamöter, en från varje medlemsstat. De skall utses bland personer som i sina länder hör eller hört till externa revisionsorgan eller som är särskilt kvalificerade för detta ämbete. Deras oavhängighet skall inte kunna ifrågasättas. De utses av rådet för en tid av sex år genom enhälligt beslut och efter samråd med Europaparlamentet och kan omväljas.⁴

Sverige kommer att få nominera en svensk ledamot till revisionsrätten.

Ekonomiska och sociala kommittén

Kommittén har för närvarande 189 ledamöter och utses för en mandatperiod om fyra år. Rådet väljer ut ledamöterna efter deras personliga kvalifikationer från listor efter det att det hört kommissionen, som framlagts av medlemsstaternas regeringar. Erfarenheten är att nomineringarna från ett enskilt medlemsland respekteras av de övriga. Kommitténs ledamöter får ej vara bundna av tvingande instruktioner, enligt Romfördraget. De skall i gemenskapens allmänna intresse vara fullständigt oavhängiga vid fullgörandet av sitt uppdrag.⁵ Enligt fördraget fördelas platserna dels på medlemsländerna, dels på olika samhällssektorer. Ungefär en tredjedel består av vardera löntagarrepresentanter, arbetsgivarföreträdare respektive konsu-

ment-, jordbruks-, miljöorganisationer m.fl. Danmark har nio platser, medan Belgien och Nederländerna har tolv platser vardera.

Sverige kan få 11-12 platser, vilket utifrån ovanstående "fördelningsnyckel" innebär att de fackliga organisationerna kan nominera 4-5 ledamöter, arbetsgivarorganisationerna 3-4 ledamöter och de övriga organisationerna 3-5 ledamöter.

Regionala kommittén

Kommittén inrättades genom Maastrichtfördraget och dimensioneras i fördraget till 189 ledamöter och ett lika stort antal suppleanter. Förebilden vid mandatfördelningen mellan medlemsländerna är Ekonomiska och sociala kommittén. Ledamöterna skall företräda regionala och lokala organ. Mandatperiod är fyra år och ledamöterna utses genom enhälligt beslut i rådet på förslag av respektive medlemsstater. Kommitténs ledamöter får ej vara bundna av tvingande instruktioner, enligt Maastrichtfördraget. De skall i gemenskapens allmänna intresse vara oavhängiga vid fullgörandet av sitt uppdrag. Sverige kan få 11-12 platser i Regionala kommittén, vilka fördelas bland företrädare för kommuner och landsting och eventuellt länsstyrelser.

Svenska tjänstemän

Vid ett svenskt EU-medlemskap kommer många svenskar att få möjlighet att bli anställda av europeiska institutioner. I grundfördragen är inte fastställt något om antalet tjänstemän per medlemsstat i de olika EU-institutionernas sekretariat. EG-kommissionen har dock låtit förstå att de nya medlemsländerna i samband med utvidgningen kommer att tilldelas en personalkvot i EU-organen som de har rätt att utnyttja om de så önskar. Hur många tjänster det skulle röra sig om är öppet för både beräkning och förhandling. Vanligtvis brukar folkmängden utgöra basen för beräkningen. Avsikten är att bereda dessa tjänstemän plats från och med Sveriges inträde i EU, varför rekryteringen kommer att inledas innan medlemskapet träder i kraft, dvs. med nuvarande tidtabell under hösten 1994. Det är av stor vikt att Sverige får en god representation inte bara på chefsnivå utan även på handläggarnivå. Exakt hur många svenskar som kommer att arbeta inom EU är omöjligt att veta på förhand, men det går att bilda sig en allmän uppfattning om volymen genom att studera dagens situation för de olika medlemsstaterna. För närvarande kommer exempelvis följande antal tjänstemän från Danmark:

Tabell 4.1 **Rekryteringen av danska tjänstemän till EU-institutioner**

<i>Institution</i>	<i>Befattning</i>			
	<i>Handläggare</i>	<i>Bitr handl</i>	<i>Tolkar/Över.</i>	<i>Sekreterare</i>
Rådssekreterariatet	9	4	62	76
Kommis- sionen	127	57	132	131
Parlamentet	20	21	73	87
Summa:	156	82	267	294

I dessa tre stora EU-institutioner har ungefär 800 tjänstemän rekryterats från Danmark, enligt uppgift från EG april-september 1993. Totalt i EU-systemet kan det handla om inemot 1.000 danska tjänstemän. Ungefär en tredjedel av tjänstemännen arbetar som handläggare eller biträdande handläggare, en tredjedel som tolkar och en tredjedel som sekreterare.

Mycket talar för att i storleksklassen 1.000 svenska tjänstemän så småningom kommer att arbeta vid olika EU-institutioner om Sverige blir medlem i EU.

Europeiskt inflytande

Ett svenskt EU-medlemskap innebär att ett mycket stort antal rättsakter som tidigare beslutats inom EG blir giltiga också i Sverige. EG:s samlade regelverk har tillkommit under lång tid i en omfattande beslutsprocess med aktivt deltagande av företrädarna för medlemsstaterna och deras olika intressegrupper. Det ligger i sakens natur att Sverige och svenska intressen inte i någon högre grad hittills har kunnat påverka EG-rätten. Förhandlingarna om ett medlemskap kan betraktas som ett sätt att i efterhand kompensera den tidigare bristen på inflytande. Förhandlingsresultatet begränsas med nödvändighet till upprättandet av särregler och övergångsbestämmelser i olika avseenden vilka enbart är giltiga för Sverige. Den avgörande frågan handlar om att acceptera eller förkasta anslutningen till EU med dess aktuella struktur, regelverk och politiska processer.

Denna speciella situation är emellertid en engångsföreteelse. Om Sverige blir medlem i EU ges möjlighet att på olika sätt såväl påverka "spelreglerna inom EU" (institutioner, kompetensfördelning, beslutsregler), som deltagare i den politiska beslutsprocessen. Ett viktigt argument

för att Sverige skall bli medlem redan under 1995 är att medlemskapet ger möjlighet att delta i regeringskonferensen inom EU som inträffar under 1996 och som skall behandla kommande förändringar av spelreglerna inom EU.

Fortsättningsvis diskuteras Sveriges inflytande på sakfrågornas utveckling utifrån olika skeden i den europeiska beslutsprocessen: initiering, beredning, beslutsfattande och genomförande. Analysen av Sveriges roll vid genomförande av EG-beslut görs i avsnitt 4.3.

Initieringsskedet

I modern tid har Sverige haft förmågan att utveckla lösningar på olika samhällsproblem vilka väckt internationell uppmärksamhet. Ofta har de svenska lösningarna inom exempelvis välfärdspolitik, miljöpolitik och arbetsmarknadspolitik fungerat som förebilder för reformarbete i andra stater.

En betydelsefull väg till inflytande är att ta politiska initiativ och formulera de problem som skall hamna på den europeiska dagordningen. Som medlem av EU har Sverige och svenska intressegrupper rikliga tillfällen att ta initiativ till och föra fram nya idéer om europeisk politik. Formerna för denna idémakt är många, men kan grupperas i två huvudföretag där initiativen tas: i EU:s institutioner respektive utanför de formella institutionerna. På det formella planet kan Sverige ta politiska initiativ i alla de ovan angivna sammanhang där vårt land är representerat. Utanför dessa beslutsorgan och arbetsgrupper finns många sammanhang där idéer kan framföras. Den svenska regeringen kan sålunda ta europolitiska initiativ och söka få med sig de övriga medlemsstaterna, liksom svenska partier och intresseorganisationer var för sig eller inom ramen för sina speciella europeiska nätverk kan föra fram olika frågor.

Beredningsskedet

Ofta beskrivs EU som en jättelik förhandlingsprocess med ett stort antal aktörer inblandade. EG:s beslut bereds i kommissionens expertkommittéer, generaldirektorat och kabinett, i rådets olika beredningsorgan och arbetsgrupper samt i Europaparlamentet och dess utskott. Besluten bereds därutöver i en rad kommittéer med varierande status. Som EU-medlem kommer Sverige på många sätt att vara företrätt i dessa sammanhang och dessutom kunna ge synpunkter på vissa förslag som remitteras till medlemsländernas regeringar.

Det tusental kommittéer som verkar inom EU, särskilt på uppdrag av kommissionen, har en nyckelroll i ärendeberedningen. Den typ av kom-

mittéer som kan betecknas som expertkommittéerna verkar inom generaldirektoraten i anslutning till utarbetande av förslag till direktiv eller förordning. Experterna från de olika medlemsländerna företräder emellertid i princip inte sina stater utan skall betraktas som fristående personer.

I de frågor där kommissionen utövar beslutanderätt på delegation från rådet finns också föreskrivet att ärendena skall hanteras i särskilda kommittéer. Sådana kommittéer består vanligen av två företrädare för varje medlemsstat och ordföranden kommer från kommissionen. Vid ställningstaganden sker röstvägning på motsvarande sätt som i rådet. Som redovisats i avsnitt 2.2 finns tre slag av kommittéer: rådgivande, förvaltande och föreskrivande. Kommittéernas inflytande beror på deras status.

Ett stort antal svenska tjänstemän och experter kommer att delta i detta stora kommittéväsande. Någon närmare uppgift om hur många personer det kan röra sig om som på detta sätt får möjlighet att delta i ärendeberedningen inom EU är för närvarande inte möjligt att ange, men det kan röra sig om något tusental personer som av och till har sådana uppgifter.

Medlemsstaterna i EU är angelägna om att tjänstemännen i EU har en nationell spridning. Utredningen om statsförvaltningen och EG hävdade att det var viktigt för Sverige att ha personer med gedigna erfarenheter av svenskt samhälls- och näringsliv anställda i EU:s olika institutioner. I många organ kan tjänstemännens nationalitet faktiskt påverka hur ett ärende handläggs, samtidigt som informationsutbytet underlättas av personliga och direkta kontakter mellan landsmän.⁶ För svenskt vidkommande har ovan påpekats att det kan handla om i storleksklassen 1.000 tjänstemän.

Rådets viktigaste beredningsorgan är COREPER och dess många arbetsgrupper. I dessa sammanhang är det fråga om faktiska förhandlingar för att nå samförståndslösningar mellan medlemsstaterna. Här kommer Sverige självfallet att aktivt delta som EU-medlem. En nyckelroll spelas av Sveriges ständiga representation i Bryssel.

På det europeiska planet öppnas delvis nya möjligheter till politiskt inflytande för svenska intressen och intresseorganisationer. Som framhållits ovan innebär ett svenskt EU-medlemskap att svenska intresseorganisationer samt företrädare för regionala och lokala intressen får formell representation i den rådgivande Ekonomisk och sociala kommittén, respektive Regionala kommittén. Vidare kommer många företrädare för svenskt näringsliv och olika intresseorganisationer att erbjudas möjlighet att delta i olika arbetsgrupper knutna till kommissionen. (Jfr avsnitt 2.2)

I detta sammanhang vill utredningen särskilt uppmärksamma den omfattande europeiska lobbyverksamheten, där olika intressen och organisationer försöker påverka beslutsprocessen i särskilt kommissionen. Europeiska federationer för olika intressegrupper har funnits ända sedan 1950-talet, särskilt i sektorer som kol och stål samt jordbruksnäringen.

En vanlig skattning säger att det år 1970 fanns ungefär 300 s.k. eurogrupper, medan situationen år 1990 var att 525 federationer var officiellt registrerade av kommissionen. Ungefär hälften av grupperna representerade industriell verksamhet och handel, en fjärdedel jordbruk och livsmedel, en femtedel tjänstesektorn och bara 5% företrädde fackföreningar, konsumentintressen och miljöintressen. Utöver dessa eurogrupper bedrivs lobbyverksamhet direkt av nationella intresseorganisationer, inte minst i frågor där de är oeniga med sina federationer. Vidare förekommer lobbyverksamhet från icke-europeiska intressen, inte minst japanska och amerikanska intressegrupper. Eftersom det är kostsamt att bedriva egen lobbyverksamhet har en flora av professionella lobbyister, finansiella konsulter och juristfirmor uppstått vilka på kommersiell grund åtar sig olika uppdrag för kortare eller längre tid. Bedömningen av det totala antalet professionella lobbyister är svårt att göra med någon exakthet, men det kan röra sig om 3.000 - 4.000 personer, dvs. i samma storleksklass som antalet kvalificerade handläggare vid kommissionen. Mellan kommissionen och lobbyisterna finns ett ömsesidigt beroende, eftersom lobbyisterna ofta kan förse kommissionen med viktig information.⁷

Under 1970-talet riktades försöken att påverka främst mot ministerrådet. Men från mitten av 1980-talet kom kommissionen, men också Europaparlamentet, att bli objekt för intressekampen.

Följande kriterier kan anges för en framgångsrik lobbyverksamhet i Bryssel:⁸

- en klart definierad strategi
- ett trovärdigt kunskapsunderlag
- väl förberedda möten med EU-företrädare, inklusive anpassning av ärendet till nationaliteten eller språket hos företrädaren
- ett framförande av saken med klarhet och fermitet och med uppmärksammande av att det finns ytterligare parter med andra analyser
- ett överlämnande av s.k. "positionspapper"
- en tidigare etablering som värdefull informationskälla
- en realistisk uppfattning om vad lobbyverksamheten kan uppnå

En god beskrivning av situationen är att EU utvecklar policy-nätverk där också många företrädare för europeiska intressegrupper ingår. I många fall är svenska intresseorganisationer redan medlemmar av europeiska federationer. LO och TCO är medlemmar i Europeiska fackliga samorganisatio-

nen, EFS, med säte i Bryssel vilken representerar över 40 organisationer med totalt inemot 50 miljoner medlemmar. SAF och Industriförbundet är medlemmar i den europeiska arbetsgivarorganisationen UNICE. Det förutsätts i gemenskapsarbetet att dessa båda federationer konsulteras innan lagstiftning som berör dem föreslås eller antas. Varje större intressegrupp inom näringslivet har sin intresseorganisation med kontor i Bryssel. En av de större är Kommittén för jordbrukets näringslivsorganisation, COPA. Även olika industribranscher och enskilda företag har representanter i Bryssel för att följa EU:s arbete. Under de senaste åren har också ett antal svenska kommuner, handelskammare och regionala intressen inrättat informationskontor i Bryssel.

Beslutsskedet

Den allmänna bilden är att små medlemsstater är klart överrepresenterade i EU:s institutioner jämfört med de stora staterna i förhållande till befolkningsunderlaget. Som ovan redovisats kan även vårt land som EU-medlem väntas få en jämförelsevis god representation i rådet och parlamentet, vilken hamnar i nivån 4-5% av de totala röstetalen i institutionerna. I ett långsiktigt perspektiv kommer utvecklingen av EU att sätta sin prägel på möjligheterna till svenskt inflytande. Detta gäller i synnerhet om EU:s nuvarande karaktär av hybrid mellan förvaltningsunion, statsförbund och förbundsstat (jfr. avsnitt 2.4) överges till förmån för en renodling av dess federativa karaktär. Inom ramen för en förbundsstat kan man visserligen räkna med att de små staternas överrepresentation i förhållande till befolkningsunderlaget kommer att bestå i någon form, vilket framgår av förhållandena i de existerande federationerna. Samtidigt innebär en maktförskjutning från det regeringskontrollerade rådet till ett folkvalt parlament att befolkningstalen får ett starkare genomslag, vilket självfallet minskar de små nationernas inflytande. Vid medlemskap i EU hamnar Sverige i den grupp av stater som på ett paradoxalt sätt förlorar i inflytande om EU som sådant demokratiseras.

Det är uppenbart att Sveriges inflytande över EU:s beslutsfattande inte enbart kan mätas i termer av antalet röster i olika institutioner. En rad andra faktorer måste också beaktas i analysen. Det har att göra med vårt europeiska engagemang, med skickligheten och idériokedomen hos de personer som utformar och företräder svensk europapolitik, med beslutsreglerna inom EU och med den politiska maktbalans som föreligger på det europeiska planet. Det typiska för alla förhandlingssituationer är att det förutsätter en ömsesidighet: att Sverige kommer att få både ge och ta. Här uppmärksammas särskilt de två sistnämnda omständigheterna.

Som enskild medlem i EU kan Sverige utöva en vetorätt i två olika situationer. För att EU skall kunna besluta i vissa sakfrågor krävs enhällighet.

het, dvs. Sverige har som enskild stat vetorätt (se avsnitt 2.2). I de fall då ett tänkbart EU-beslut går Sverige emot och berör vitala nationella intressen har Sverige enligt den s.k. Luxemburg-kompromissen från år 1966 rätt att begära att omröstning inte sker. Den praxis som utvecklats under senare år innebär emellertid att Luxemburg-kompromissen har blivit mindre verkningsfull.

Sveriges inflytande inom EU blir särskilt framträdande i de fall då EU:s medlemsstater är splittrade i frågor som berör svenska intressen och europolitiska ambitioner. Sverige kan i den beslutssituationen utöva inflytande i två riktningar, nämligen genom att ingå i en majoritetskonstellation som beslutar om en viss rättsakt eller genom att ingå i en blockerande minoritetsgrupp som förhindrar att beslut fattas. Villkoren för de båda riktningarna bestäms av beslutsreglerna och Sveriges möjlighet att ingå i olika koalitioner.

Beslutsreglerna i rådet är för närvarande sådana att det råder en viss maktbalans mellan de olika grupperna av medlemsstater, exempelvis i den meningen att de fem stora staterna måste ha stöd av åtminstone två mindre stater för att uppnå kvalificerad majoritet eller att länderna i Sydeuropa kan blockera förslag som stöds av länderna i Mellan- och Nordeuropa. Om de stora staterna är splittrade krävs en betydande uppslutning bland de mindre staterna för att majoritetsbeslut skall kunna fattas. De mindre staterna kan gemensamt uppnå en blockerande minoritet.

Hur beslutsreglerna kommer att se ut efter en utvidgning av EU beror bl.a. på hur många och vilka av EFTA-staterna som till slut blir medlemmar och vilket förhandlingsresultat som uppnåtts i fråga om representation.

Under förutsättning att Finland, Norge, Sverige och Österrike blir EU-medlemmar kan antalet röster i rådet väntas öka med 14-16 enheter till 90-92 röster. Gränserna för kvalificerad majoritet respektive blockerande minoritet skall enligt beslut av Europeiska rådet i december 1993 omprövas när förhandlingarna är slutförda. De nivåer som beslutas påverkar naturligtvis möjligheterna för Sverige att få till stånd respektive förhindra EU-beslut.

Koalitionsmöjligheterna för Sverige kan inte avgöras på förhand med någon säkerhet. Det är emellertid känt att det finns stabila samarbetsmönster inom gemenskapen. Även för svenskt vidkommande kan naturligtvis också mer stabila samarbetsmönster komma att utkristalliseras, där Sverige ingår i ländergrupper som ofta har gemensamma intressen. Sverige har en lång tradition av utrikespolitiskt samarbete med de flesta av medlemsstaterna i EU. Möjligheterna att gå in i, liksom ut ur, olika koalitioner är stora. Det går inte att på förhand avgöra vilka grupperingar som kommer att bli viktigast för svenskt inflytande i europeisk politik.

Det förefaller emellertid troligt att det traditionsrika nordiska samarbetet kan fördjupas under de nya villkoren. På ett allmänt plan kan det antas

vara en politisk fördel för Sverige om de aktuella fyra nordiska staterna är medlemmar av EU.⁹ Under förutsättning av god sammanhållning i beslutsskedet skulle de nordiska staterna kunna utöva betydligt större inflytande gemensamt än var för sig.

Tidigare samarbete mellan Sverige och andra europeiska stater i t.ex. EFTA och ESK är andra erfarenheter som åtminstone till en början kan prägla Sveriges agerande i EU.

Samarbetsmönstren i EU grundas ibland på vad som förefaller vara stabila politiska värdemönster, vilka även Sverige måste beakta. Ett exempel på ett sådant värdemönster, vilket under hela EG:s historia har varit stabilt, är den konfederal—federala skalan, där exempelvis Tyskland, Benelux och Italien närmast kan identifieras med en federal ståndpunkt medan Danmark och Storbritannien förknippas med den närmast konfederala positionen.

Det finns också samarbetsformationer som utgår från sakpolitiska frågor och som kan avse medlemsstaternas inställning i fråga om exempelvis miljöpolitik, närings- och arbetsmarknadspolitik, jämställdhetspolitik och välfärdspolitik. Sådana inställningar tenderar emellertid att vara mindre stabila än exempelvis inställningar i frågan om EU:s eventuella utveckling till en federation. Det är i och för sig möjligt att spekulera om Sveriges alliansmöjligheter även i dessa dimensioner och försöka dra slutsatser om Sveriges möjligheter att bilda slagkraftiga allianser för en radikal miljöpolitik eller en ambitiös arbetsmarknadspolitik. Problemet är att sådana övningar bygger på kortsiktighet och ett statiskt betraktelsesätt. EU är en långsiktig organisation och det är troligt att det från tid till annan kommer att ske regeringsskiftet eller politiska omprövningar i medlemsstaterna, vilka innebär positionsförskjutningar i de europeiska sakfrågorna. Alliansmöjligheterna måste prövas på nytt vid varje givet tillfälle.

Genom Enhetsakten och Maastrichtfördraget har Europaparlamentet flyttat fram sina politiska positioner. Det svenska inflytandet i parlamentet utövas, som tidigare framhållits, inte i en svensk parlamentarikergrupp, utan inom ramen för ett antal transnationella partigrupper där politisk ideologi och inte nationalitet är utslagsgivande för placeringen. Det innebär också att det kan framträda skillnader mellan ståndpunkterna hos den svenska regeringens företrädare i rådet och de svenska ledamöterna i Europaparlamentet. Det gäller naturligtvis i synnerhet i de fall där regeringen och oppositionen i Sverige har skilda ståndpunkter i Europafrågor. De nya samarbets- respektive medbeslutandeförfarandena mellan råd och parlament innebär att majoritetsförhållandena i parlamentet ökar i betydelse (jfr. avsnitt 2.2).

4.2 Europapolitikens demokratiska förankring i Sverige

Sammanfattning: Avsnittet handlar om konsekvenserna av ett EU-medlemskap för den demokratiska processen i Sverige. Nyckelorden är öppenhet, mångfald och politiskt deltagande. Alltmer av politiken blir utrikespolitik, men öppenheten och deltagandet i Europapolitiken bedöms bli klart större än inom traditionell utrikespolitik. Men det är också sannolikt att Europapolitiken kommer att få ett lägre folkligt deltagande och mindre öppenhet än den traditionella inrikespolitiken. Medlemskapet kommer att påverka vår politiks utformning, men det är viktigt att komma ihåg att den institutionella mångfalden endast marginellt synes påverkas, beträffande den svenska förvaltningsmodellen, kommittéväsendet, den kommunala självstyrelsen och förhandlingsmodellen på arbetsmarknaden. En viktig förändring äger rum beträffande riksbankens ställning om EMU genomförs. Förändringen av de yttre villkoren för det politiska deltagandet innebär annorlunda relationer mellan regering och riksdag, förändrade europeiska samarbetsformer för de politiska partierna och intresseorganisationerna samt införandet av allmänna val till Europaparlamentet.

Öppenheten

Öppenhet är ett fundamentalt värde i en levande demokrati, eftersom den ger möjlighet till saklig kritik och effektivt utkrävande av politiskt ansvar. Genom en svensk EU-an slutning ökar antalet centrala politiska frågor som är utrikespolitik och inrikespolitik på samma gång. Till skillnad från den traditionella utrikespolitiken gäller den utrikespolitiserade inrikespolitiken områden, vilka hittills präglats av omfattande deltagande och generös öppenhet i beslutsprocesserna.

En konfrontation inleds, för att citera Kjell Goldmanns uppsats i expertbilagan, mellan utrikespolitikens och inrikespolitikens traditionella former. Man kan tala om en allmän målkonflikt mellan inre demokrati och yttre effektivitet. Värdet av den inre demokratin minskar om det man självständigt beslutat under brett deltagande sedan körs över av omvärlden.¹⁰

Statsintresset sätter vissa gränser för offentligheten. Det finns två renodlade sätt att hantera målkonflikten. Ett är att prioritera framgång utåt framför öppenhet och brett deltagande inåt och alltså bedriva Europapolitiken som traditionell utrikespolitik. Ett annat sätt är att prioritera öppenhet och brett deltagande inåt framför utrikespolitisk framgång och således bedriva Europapolitiken som traditionell inrikespolitik. Den svenska samförståndskulturen och det brett förankrade sättet att hantera frågan om svensk medverkan i EES respektive medlemskap i EU antyder emellertid att resultatet knappast blir någon renodling av dessa sätt, utan troligare en kombination av det karakteristiska för traditionell utrikespolitik och traditionell inrikespolitik: internationell förhandling och inrikespolitisk process på samma gång. En sådan avvägning skulle innebära att beslutsprocessen får en hög komplexitet genom att många självständiga aktörer kommer att få möjlighet att aktivt delta och påverka de svenska förhandlingspositionerna. Detta innebär också, enligt utredningens bedömning, att man inte behöver räkna med en långtgående skiktning och elitisering i Europapolitiken. Konsekvenserna för öppenheten är i ett sådant fall att den blir större än vad som är brukligt för utrikespolitiken, men mindre än vad som kännetecknar vanlig inrikespolitik.

Samtidigt är det troligt att den allmänna informationsmängden om samhällsfrågor kan komma att öka, inte minst via massmedierna och de organiserade intressena. Mycket talar för att medierna i högre utsträckning än hittills kommer att förlägga sin verksamhet utanför landets gränser vid ett svenskt EU-medlemskap. Tendenserna är redan tydliga; större rikstidningar har stärkt sin bevakning i Bryssel under de senaste åren.¹¹ De svenska mediernas ambitiösa bevakning av medlemskapsförhandlingarna mellan EFTA-staterna och EU antyder att möjligheten att effektivt sekretessbelägga förhandlingsprocesserna inom EU är begränsad.

Offentlighetsprincipen i betydelsen att handlingar som förvaras hos statliga och kommunala myndigheter skall vara allmänt tillgängliga har gällt i Sverige ända sedan år 1766 och har under denna tid kommit att präglade handlande och tänkesätt inom svensk förvaltning. Det brukar sägas att offentlighetsprincipen fyller tre syften, nämligen att garantera rätts-säkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret.

Handlingsoffentligheten regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Principen är tillämplig på allmänna handlingar, varmed förstås framställningar i skrift eller bild samt upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel om handlingen förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

En allmän handling är antingen offentlig eller hemlig. Enligt huvudregeln råder offentlighet. En handling får dock hållas hemlig med hänsyn till vissa i TF uppräknade intressen, t.ex. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Den regel som

hemlighållandet grundas på måste vidare anges i sekretesslagen (1980:100) eller någon annan lag som sekretesslagen hänvisar till.

En grundläggande tanke bakom sekretesslagens regler är att handlingssekretessen motsvaras av en tystnadsplikt för de tjänstemän som har tillgång till handlingarna. Sekretessen tar därför främst sikte på uppgifter och inte på de dokument som är bärare av uppgifterna.

Enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen står det var och en fritt att — med vissa särskilt angivna undantag — meddela uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande. Dessa regler innebär alltså att det är straffritt för en tjänsteman att bryta mot en tystnadsplikt om avslöjandet sker för att uppgiften skall publiceras. Det är dock aldrig tillåtet att lämna ut en sekretessbelagd handling och i 16 kap. sekretesslagen uppräknas vissa tystnadsplikter av särskilt kvalificerat slag som inte omfattas av meddelarfriheten.

När Sveriges medlemskapsförhandlingar inleddes den 1 februari 1993 uttalade statsrådet Ulf Dinkelspiel bl.a. att Sverige välkomnar

den ökade betoning som gemenskapen lägger vid öppenhet och insyn. Denna utveckling ligger i linje med den svenska förvaltningens stora öppenhet. På detta område för vi med oss grundläggande principer och viktiga erfarenheter som vi gärna delar med oss av. Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten utgör fundamentala principer som är förankrade i den svenska grundlagen och som garanterar medborgarna tillgång till information om den offentliga förvaltningens verksamhet. Dessa principer är en omistlig del av vårt politiska och kulturella arv. De främjar den demokratiska processen, rättssäkerheten och effektiviteten i den offentliga förvaltningen, vilket också är viktiga mål för gemenskapen.

Den strävan mot ökad öppenhet som kunde iakttas vid förhandlingarnas början har som framgått av det föregående fortsatt. Denna motsvaras dock inte av någon strävan hos gemenskaperna att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning i fråga om handlingsoffentlighet.

Bestämmelserna om den svenska utrikessekretessen har kommit till i en tid då Sveriges internationella samarbete skedde i hävdvunna diplomatiska former. Redan genom EES-avtalet men också i perspektivet av ett EU-medlemskap kommer detta samarbete att intensifieras, såväl till omfattning som djup. Genom att det utrikespolitiska samarbetet utsträcks till att omfatta sakområden som tidigare varit helt inrikespolitiska, skulle oförändrade svenska sekretessregler kunna leda till ökad sekretess. I syfte att undvika en sådan konsekvens tillkallade statsrådet Reidunn Laurén i mars 1993 riksdagsmannen Daniel Tarschys att som särskild utredare se över bestämmelserna om utrikessekretess. Utredaren beräknas avge sitt betänkande inom kort.

Det svenska språket

Det svenska språket är en del av vårt kulturarv och ett av fundamenten för den svenska nationalstaten. Språk är en kulturell kod som markerar tillhörighet. I en stat med gemensamt språk underlättas den sociala rörligheten liksom kommunikationen mellan människor i samhället.

Samtidigt är det uppenbart att språken i Europas nationalstater är viktiga barriärer för den politiska integrationen och uppkomsten av en europeisk tillhörighet hos Europas många folk. Internationaliseringen har medfört att en språkhierarki skapats där engelskan som världsspråk har hamnat i toppen. I nivån under engelskan finns ett tjugotal "transnationella" språk, dvs. språk som används i många nationer och som ofta framträtt som handelsspråk eller spridits inom imperier: tyska, franska, ryska, spanska m.fl.. I basen på språkhierarkin finns de nationella språken, vilka främst talas i enskilda nationer. Att lära sig ett språk är en långtidsinvestering som man räknar med att kunna dra nytta av under resten av livet.

Den europeiska integrationen möter en ovanligt komplicerad språksituation.¹² EU har också valt en ovanlig språkpolitik. Samtliga officiella språk inom EU:s medlemsländer — nio språk — är också officiella språk inom EU, trots de administrativa och ekonomiska nackdelar som uppstår. På detta sätt favoriserar inte EU som organisation något av språken och man ger EU:s medborgare likvärdiga möjligheter att kommunicera inom Europapolitiken. Detta kan jämföras med FN som har sju officiella språk och EFTA som enbart har ett officiellt språk.

Inom EU:s administration och arbetsgrupper däremot dominerar användningen av engelska och franska. Det innebär att tjänstemän och politiker inom EU förutom det egna modersmålet helst också bör behärska franska och även engelska.

EEG bestod av sex länder vid bildandet 1957. Tyskland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Luxemburg och Belgien. Eftersom man talar franska och nederländska i Belgien och tyska och franska i Luxemburg, var det enbart nödvändigt med fyra officiella språk: franska, italienska, nederländska och tyska. För den tolk- och översättarservice som inrättades medförde detta att man vid sammanträdena enbart behövde simultantolka 12 språkpar, eftersom varje språk måste kunna översättas till de tre övriga. Varje tolk skulle kunna översätta från åtminstone två språk till sitt eget, vilket innebar att det behövdes tre tolkar totalt vid varje sammanträde om tolkarna hade rätt språkkombinationer.

Samma regler för tolkarna gäller ännu, dvs. att de skall kunna översätta från två språk till sitt eget. Numera behövs dock minst 27 tolkar vid varje sammanträde eftersom antalet språkpar är uppe i 72 olika kombinationer. I varje språkbur, ett för varje språk, som omger sammanträdesrummen sit-

ter tre personer för att täcka alla dessa språkpar. Det innebär att det krävs åtminstone 27 tolkar vid varje sammanträde. I realiteten krävs det dock ofta fler, eftersom varje tolk, enligt avtal, inte får arbeta mer än tre timmar i sträck vid ett sammanträde.

Enligt gällande princip skulle åtminstone ytterligare tre språk bli officiella EU-språk om Finland, Norge och Sverige blir medlemmar i EU. Det skulle innebära att antalet språkpar i EU ökar till 132 stycken. Förmodligen kommer man därför att behöva ytterligare en tolk i varje språkbur, vilket skulle leda till att det behövs åtminstone 48 tolkar vid varje sammanträde.

Den stora språkadministrationen inom EU medför att medborgarna i de olika medlemsstaterna har en för internationella organisationer unik möjlighet att informera sig om EU och kommunicera med de europeiska institutionerna på de egna språken. Samtidigt gör språkförbistringen inom EU att kraven ökar på språkfärdigheter hos politiker, experter och tjänstemän. Bland svenska politiker riktas visserligen språkraven särskilt mot statsråden och riksdagsledamöterna, men även politiker i landsting och kommuner berörs. Bland allmänheten, särskilt de yngre och medelålders generationerna, har Sverige en förhållandevis god språksituation, eftersom flertalet har fått en grundläggande utbildning i ett andra språk, vanligen engelskan i grundskolan och gymnasiet.

Den institutionella mångfalden

I en levande demokrati finns det en spridning av makten i en mångfald av självständiga institutioner. I Sverige, liksom i andra länder, finns politiska traditioner och en politisk kultur som gett upphov till institutionella särdrag. Frågan om hur den institutionella mångfalden påverkas av ett svenskt EU-medlemskap har studerats av olika utredningar.

Det finns en *svensk förvaltningsmodell*, vilken utmärks av att regeringen fattar sina beslut kollektivt och av att de statliga ämbetsverken är självständiga. Regeringskansliet har jämförelsevis få anställda, medan ämbetsverken utgör de stora arbetsplatserna för de statsanställda. Konsekvenserna av ett svenskt EU-medlemskap har studerats av Utredningen om statsförvaltningen och EG. Dess slutsats var att ett svenskt EU-medlemskap inte förutsätter några grundläggande förändringar av den svenska förvaltningsmodellen. Bedömningen var att regeringen redan har de styrmedel i förhållande till sina förvaltningsmyndigheter som behövs för att motsvara de krav som ett medlemskap ställer. Medlemskapet hindrar inte en fortsatt utveckling av nya ekonomiska styrmedel inom förvaltningen, t.ex. mot en mer resultatorienterad styrning.¹³

Däremot kan göras gällande, vilket Magnus Jerneck framhåller i sin uppsats i expertbilagan, att medlemskapet snarast kommer att förstärka

ämbetsverkens och tjänstemännens ställning. Sedan lång tid är denna tendens tydlig. Allt fler departement och ämbetsverk får självständiga internationella uppgifter och upprättar egna internationella sekretariat, varigenom den traditionella utrikesförvaltningen får konkurrens; samtidigt blir det allt vanligare att tjänstemän under ledningsskiktet arbetar med internationella frågor. Tillsammans med kolleger i de internationella organisationernas sekretariat och andra länders byråkratier bildar de informella nätverk inom enskilda sakfrågekomplex; nätverkens centrala position i de medlings- och samordningsprocesser, som blir nödvändiga i ett trögrörigt internationellt förhandlingsmaskineri, understryker ytterligare den växande tjänstemannamakten. Nätverkens diffusa karaktär och informella arbetsformer gör dem politiskt svårstyrda.

Det svenska kommittéväsendet har sedan länge spelat en stor roll i Sveriges politiska liv. Statliga kommittéer som organisatoriskt är fristående från regeringen, men arbetar på uppdrag av regeringen och har aktivt förberett flertalet av de stora samhällsreformerna. Kommittéernas sammansättning och uppgifter varierar. Ibland är de parlamentariska, ibland expertutredningar. I vissa fall är många intressegrupper företrädde, i andra fall är det fråga om enmansutredningar. I kommittén ges möjlighet att studera de sakligt bästa lösningarna på olika samhällsproblem, men också att skapa förankring för olika förslag, liksom att åstadkomma politiska kompromisser.

Utredningen om statsförvaltningen och EG har närmare studerat frågan om konsekvenserna av ett EU-medlemskap för kommittéväsendet. Slutsatsen var att det faktiska utrymmet för utredningsinsatser av kommittéer kommer att minska inom EU:s kompetensområde. Inte minst av tidsskäl kommer man att behöva använda alternativa utredningsformer. Det kommer självfallet inte att helt upphöra. Det kan gälla uppgiften att utarbeta underlag och förslag till svensk ståndpunkt i en fråga där Sverige vill att EG-kommissionen skall ta initiativ. Utredningen kunde också tänka sig en kommitté som referensorgan och stöd åt en svensk förhandlingsdelegation eller förhandlare i en fråga som är under behandling i EU-organen. Slutligen kan det finnas uppgifter för en kommitté i tillämpningsfasen, t.ex. när det gäller att överföra innehållet i ett direktiv till svensk lagstiftning.¹⁴

Riksbanken är en myndighet under riksdagen, vars centrala uppgift är att besluta om och genomföra penning- och valutapolitiken. Riksbankens ställning har nyligen utretts av Riksbanksutredningen. Dess förslag syftade till att på olika sätt förstärka Riksbankens självständighet. Konsekvensen av ett svenskt EU-medlemskap kan i framtiden bli dramatisk för Riksbankens vidkommande, under förutsättning att EU skapar en gemensam valuta och inrättar Europeiska centralbanken (ECB), enligt planen i Maastrichtfördraget.¹⁵

I Maastrichtfördraget ges riktlinjer för hur en Ekonomisk och monetär union (EMU) skall förverkligas före 1990-talets slut. Processen mot EMU kan ses som ett fullföljande av den inre marknaden och ambitionerna med EMS. Fullständigt fria kapitalrörelser och ett stabilt penningvärde ändrar förutsättningarna för den ekonomiska politiken i de enskilda länderna och kräver, enligt fördraget, ett förstärkt samarbete inom både finans- och penningpolitik.

EMU skall etableras i tre faser. Den första fasen inleddes den 1 juli 1990 i och med att kapitalrörelserna inom EG släpptes fria. Under denna fas förstärktes den ekonomisk-politiska samordningen inom ramen för existerande institutioner i syfte att främja den konvergens mellan medlemsländernas ekonomier vilken sågs som en nödvändig förutsättning för att kunna upprätta valutaunionen. Påfrestningarna för EMS blev emellertid så stora under åren 1992-93 att många valutor i praktiken lämnade det fasta växelkurssamarbetet och började flyta.

Den andra fasen, enligt fördraget, inleddes den 1 januari 1994. Då inrättades Europeiska monetära institutet (EMI) i Frankfurt, vars uppgift huvudsakligen är att förbereda övergången till fas tre och skapandet av den gemensamma centralbanken. Under fas två skall samarbetet mellan de nationella centralbankerna stärkas och dessa skall också — på nationell nivå — ges samma grad av självständighet i förhållande till politiska organ som skall gälla för Europeiska centralbanken (ECB) i fas tre. Användandet av ecu skall utvecklas och underlättas. Finansiering av budgetunderskott via sedelpressarna förbjuds. EMI skall mot slutet av fas två avrapportera utfallet av denna fas samt göra en bedömning av hur hög grad av ekonomisk konvergens som medlemsstaterna uppnått samt om en majoritet av medlemsländerna uppfyller kraven. Anses förutsättningarna uppfyllda skall Europeiska rådet besluta om inledning av fas tre per den 1 januari 1997. Om däremot förutsättningarna inte föreligger för att fatta detta beslut redan 1996/97, dvs. om en majoritet av medlemsländerna inte uppfyllt kraven, stipulerar Maastrichtfördraget att EMU:s tredje fas skall inledas den 1 januari 1999. Motsvarande examinations- och beslutsprocedur som 1996/97 skall genomföras men med den viktiga skillnaden att hän-syn inte skall tas till om en majoritet av medlemsländerna vid denna tidpunkt uppfyller konvergenskraven. Stats- och regeringscheferna har endast att, med kvalificerad majoritet, notera och bekräfta vilka medlemsländer som uppfyller kraven.

Avsikten med denna ordning är att skapa förutsättningar för en automatisk övergång till den fullt utvecklade unionen på det ekonomiska och monetära området per den 1 januari 1999, även om deltagandet kan bli begränsat. De länder som inte deltar i EMU benämns "länder med särlösningar" och omfattas inte av de bestämmelser som endast gäller slutfasen. En regelbunden prövning av dessa länders förmåga att vid en senare tidpunkt uppfylla EMU-kraven görs.

Samtliga länder var eniga om denna tidtabell. I ett särskilt protokoll tilläts dock Storbritannien att behålla rätten till ett nationellt parlamentsbeslut om tidpunkten för ett brittiskt tillträde till EMU. Dessutom skall folkomröstningar i frågan hållas i Danmark och Irland. Innan den tredje fasen inleds skall, som nämnts, olika ekonomiska konvergenskrav uppfyllas vilka är så stränga att endast någon enstaka medlemsstat i EU för närvarande kvalificerar sig för EMU-medlemskap.

I och med EMU:s slutas upprättas Europeiska centralbanken som ges det fulla ansvaret och de fulla maktbefogenheterna för att bedriva den gemensamma penningpolitiken i unionen. Vid inledningen av fas tre låses växelkurserna mellan de olika valutorna och datum för införandet av den gemensamma valutan fastställs.¹⁶

Ur juridisk synpunkt kan hävdas att genomförandet av EMU är en process vilken inte medger att enskilda medlemsstater (med undantag för Danmark och Storbritannien) i särskild ordning prövar och tar ställning till deltagandet i de olika faserna. Genomförandet förutsätter dock alltid att vissa särskilt överenskomna ekonomiska kriterier är uppfyllda. Utredningen konstaterar emellertid att bedömningarna i denna fråga varierar. Den tyska författningsdomstolen prövade Maastrichtfördraget i sin dom i oktober 1993 och hävdade bestämt att det *inte* finns någon automatik i skapandet av den gemensamma valutan och ECB. Likartade slutsatser har dragits av bl.a. parlamenten i Tyskland och Nederländerna.

Den viktigaste konsekvensen av EMU är att beslutanderätten i penning- och valutapolitiska frågor övergår från Riksbanken till Europeiska centralbankssystemet respektive Ecofin. Riksbankens uppgift förändras därmed till att bereda de frågor som skall behandlas i ECB:s råd. Riksbanken skall då vara oberoende i förhållande till politiska organ i Sverige och EU.¹⁷

Sverige har en utvecklad *självstyrelse för kommuner och landsting*. Innebörden av ett svenskt EU-medlemskap för den kommunala självstyrelsen analyseras av en särskild konsekvensutredning. Den europeiska integrationen är också en viktig aspekt i den pågående diskussionen om behovet av en regionreform i Sverige, vilket illustreras av slagordet "Regionernas Europa" och inrättandet av EU:s nya regionala kommitté. Frågan behandlas särskilt av den parlamentariska Regionberedningen, vars slutbetänkande väntas föreligga under första halvåret 1994.

Den svenska *förhandlingsmodellen på arbetsmarknaden* ger parterna en betydande avtalsfrihet inom många av arbetslivets områden. Sveriges ambition är att behålla denna modell och frågan finns därför med i Sveriges förhandlingar med EU.

Politiskt deltagande

Politiska skiljelinjer

Den kommande folkomröstningen etablerar en europeisk dimension i svensk politik. Väljarna ges möjlighet att ta direkt ställning till ett svenskt medlemskap i EU. Traditionellt har svenska valkampanjer, liksom de fyra hittillsvarande folkomröstningarna, handlat om svensk inrikespolitik. Sällan har partierna öppet konfronterat varandra i vitala utrikespolitiska frågor. Det finns starka skäl att betrakta folkomröstningen som ett genombrott för en ny skiljelinje i svensk politik, också i ett långsiktigt perspektiv. De allmänna erfarenheterna av den politiska utvecklingen i medlemsstaterna i EU är tydliga i detta avseende.

Danmark har varit medlem i EG i ungefär tjugo år. De danska väljarna har fått tillfälle att ta ställning till Europapolitiken i fyra folkomröstningar och i tre direkta val till Europaparlamentet. Folkomröstningarna har gällt EG-medlemskap (1972), Enhetsakten (1986) och Maastrichtfördraget (1992 och 1993). Valen till Europaparlamenten har ägt rum 1979, 1984 och 1989. En viktig erfarenhet är, som Johan Eriksson framhåller i sin uppsats i expertbilagan, att den politiska polarisering som framträdde inför folkomröstningen om ett danskt EG-medlemskap år 1972 har bestått. Varje danskt parti måste definiera Danmarks förhållande till EU. Samtidigt har motsättningarna ändrat karaktär. I debatten år 1972 ställdes ett danskt EG-medlemskap mot ett självständigt Danmark. 63.4% röstade för medlemskap och 36.6% emot. Under 1990-talet ändrade "Nej-sidan" sin Europapolitik och accepterade EG, men avvisade en fördjupad integration till EU. Skiljelinjen vid 1992 och 1993 års folkomröstningar har därför huvudsakligen gått mellan EG-anhängare och EU-förespråkare. "Junibevægelsen" och "Enhedslisten" argumenterade i 1990-talets båda folkomröstningar för att ett "Nej" inte skulle leda till att Danmark tvingades ut ur EG, endast till att unionsplanerna skulle stoppas. I opinionsundersökningarna framkom också denna förskjutning. I anslutning till valet till Europaparlamentet 1979 ansåg 34% av väljarna att Danmark skulle utträda ur EG, vid folkomröstningen om Enhetsakten 1986 hade siffran sjunkit till 18% och slutligen vid 1993 års EU-omröstning noterades endast 8%! Det är paradoxalt att andelen väljare som ansåg att "Varje land bör bevara full självständighet och vetorätt" under samma tid ökade från 52% (1979) till 73% (1993)!¹⁸ Den stora skiljelinjen i europeisk politik mellan dem som i första hand ser EU som ett statsförbund eller en förvaltningsunion och dem som vill öka överstatligheten på det europeiska planet, har därmed även satt sin prägel på dansk politik.

För svenskt vidkommande är det sannolikt att det politiska mönstret från Danmark kommer att upprepas om Sverige blir medlem av EU. Mycket talar för att det framträder en ny och viktig skiljelinje i svensk

politik mellan å ena sidan dem som förespråkar en fortsatt integration i Europa i riktning mot en förbundsstat och å andra sidan dem vilka värnar om nationalstaten som den grundläggande organisationsenheten i europeisk politik. Dagens organiserade motstånd mot ett svenskt medlemskap i EU kan också tänkas småningom inordnas i den europeiska debatten och förankras i en konfederal position. Även det allmänna opinionsläget i Sverige kan förändras enligt det danska exemplet i detta läge.

Internationalisering innebär ökad idéspredning. Om Sverige blir medlem av EU förändras åsiktsbildningens villkor genom att idékonkurrensen kan förväntas öka. Idéer och krav i den svenska samhällsdebatten bryts mot erfarenheterna och tankemönstren i europeiska grannländer, vilket ur många synpunkter kan bli en positiv stimulans. I detta ligger också en möjlighet till en europeisk åsiktsbildning, åtminstone i vissa stora politiska frågor — t.ex. massarbetslösheten, miljöförstörelsen.¹⁹ På sikt kan den svenska politiken tänkas ändra karaktär och i högre grad upptas av europeiska problem, med konsekvensen att de politiska motsättningarna får väsentliga inslag av transnationella skiljelinjer inom olika politikområden. En förutsättning för en sådan utveckling är dock att det växer fram en europeisk offentlighet: olika europeiska "åsiktstorg" där idéer och kritik kan formuleras utan hinder av nationsgränser. Man kan göra gällande att Europaparlamentet markerar en början på utvecklandet av en sådan europeisk offentlighet. Samtidigt saknas de för demokratin nödvändiga kommunikationskanalerna i form av exempelvis europeiska medier med god spridning över hela kontinenten och med stort utrymme för politisk och kulturell debatt över nationsgränserna.

Svensk politik har en historisk tradition av en politisk samförståndskultur. Under senare decennier har emellertid de ideologiska motsättningarna tenderat att förstärkas. Vid en svensk EU-anslutning kommer behovet att öka av samstämmighet och "svenska linjer" inom de centrala politikområden som berörs av integrationen.²⁰ På sätt och vis kan man säga att den svenska politiken i viktiga avseenden kommer att anknyta till sina rötter. Erfarenheten i Danmark är också att blockpolitiken har tenderat att tonas ned i Europapolitiken, samtidigt som de sakpolitiska motsättningarna kvarstått eller skärpts inom de många övriga politikområdena.

Riksdagens ställning

Den svenska riksdagen har under de senaste decennierna flyttat fram sina positioner i den utrikespolitiska beslutsprocessen. Internationaliseringen har inneburit att praktiskt taget samtliga utskott handlägger frågor av internationell karaktär, samtidigt som utrikesutskottets arbetsbörda stegrats avsevärt. Allmänt anses utskotten, tillsammans med partigrupperna i

riksdagen, ha stärkt sin ställning gentemot regeringsmakten. Det är också tydligt att regeringen strävat efter stöd eller förhandlingsmandat från riksdagen innan ett utrikespolitiskt beslut fattats eller en internationell förhandlingsuppgörelse träffats. Tillgången på information på det utrikespolitiska området har allmänt förbättrats, samtidigt som de internationellt orienterade riksdagsledamöterna i ökande omfattning tar egna utrikespolitiska initiativ.

En vanlig föreställning är att riksdagens ställning kommer att försvagas i den meningen att svenska beslutsbefogenheter överläts till EG och Bryssel, vid ett svenskt EU-medlemskap. Verkligheten är emellertid snarare att det sker en maktförskjutning från den svenska riksdagen till ett samordnat lagstiftningsarbete mellan medlemsstaternas regeringskanslier. Man kan tala om en tänkbar förskjutning från parlamentarism till kabinetspolitik inom aktuella politikområden, samtidigt som det är möjligt att utveckla parlamentariska motstrategier.²¹ Det finns därför viktiga vägval att göra i frågan om hur riksdag och regering skall samspela i ett sådant läge.

Riksdagens framtida roll i lagstiftningsprocessen är i viktiga avseenden beroende av hur EU utvecklas. Om subsidiaritetsprincipen tillämpas på ett sådant sätt att EU:s centraliserande tendenser hålls tillbaka och att dess normgivning domineras av ram- eller minimidirektiv, snarare än detaljregleringar kan man, i linje med Magnus Jernecks argumentation i uppsatsen i expertbilagan, hävda att riksdagens lagstiftningskapacitet kvarstår i relativt oförändrad form. Om däremot EU utvecklas i centraliserande riktning, med innebörden att dess sekundärrättsliga reglering blir omfattande och detaljinriktad, begränsas sannolikt riksdagens lagstiftningskompetens. I det fallet aktualiseras riksdagens krav på att komma in så tidigt i beslutsprocessen som möjligt för att på så sätt bidra till utformningen av de svenska linjerna inför förhandlingarna i rådet.

I samband med Sveriges förhandlingar med EG om ett EES-avtal respektive ett svenskt medlemskap har olika former utvecklats för samarbete mellan regeringen och riksdagen. En EFTA-delegation (eg. svenska delegationen till Europeiska frihandelssammanslutningens parlamentariskerkommitté) har inrättats genom en ändring i riksdagsordningen som trädde i kraft den 15 juni 1986. Bakgrunden var att parlamentarikerna från EFTA-länderna regelbundet hade sammanträtt sedan 1963 och att en särskild parlamentariskerkommitté inom EFTA inrättades 1977. Sedan 1981 hade samarbetet utvidgats till ett årligt konsultationsmöte med en därför särskilt vald kommitté från Europaparlamentet. De svenska EFTA-parlamentarikerna hade dittills hämtats främst från de ledamöter som ingick i Europarådets politiska och ekonomiska utskott. Flera länder hade emellertid efter hand upprättat egna självständiga delegationer valda av respektive lands parlament. Konstitutionsutskottet skulle föreslå erforderlig ändring i riksdagsordningen.

Inför EES-avtalet har ytterligare en svensk delegation inrättats, nämligen 8 ledamöter i den svenska delegationen till dels Europeiska ekonomiska samarbetsområdets gemensamma parlamentarikerkommitté, dels EFTA-staternas parlament (det s.k. parlamentarikeravtalet mellan EFTA-länderna).²²

Under riksdagens vårsession 1992 inrättades det s.k. EES-utskottet med 15 ledamöter. Uppgiften avsåg beredningen av den kommande EES-propositionen och sammanhängande ärenden i form av olika tilläggsprotokoll. Efter den slutliga behandlingen av EES-propositionen i juni 1993 upplöstes utskottet.

När det gäller förhandlingarna om medlemskap med EU inrättades vid årsskiftet 1992/93, efter förebild av den utvidgade EFTA-delegationen, en särskild EG-delegation. Delegationen har två funktioner: dels att vid sidan av utrikesnämnden fungera som riksdagens samrådsorgan med regeringen under förhandlingarna med EU, dels att vara samrådsorgan mellan riksdagen och Europaparlamentet inom ramen för en gemensam kommitté bestående av 18 svenska riksdagsledamöter och lika många "Europa-parlamentariker". Då den svenska EG-delegationen saknar beredningsansvar, kan det diskuteras om riksdagen återigen skall inrätta ett tillfälligt eller särskilt utskott liknande EES-utskottet, vilket kan hantera den kommande EU-propositionen.

En viktig inspirationskälla för den svenska diskussionen om riksdagens roll i Europapolitiken har varit den danska modellen i EG-politiken. Den danska beslutsprocessen inför EG/EU bygger på en centraliserad modell som grundas på samstämmighet. Avsikten är att nå nationell enighet för att lägga fast den danska politiska linjen innan förhandlingsarbetet i EG/EU börjar. Utrikesministern har en samordnande och samlande roll med huvudansvar för att lägga fast och genomföra den danska Europapolitiken. Det finns fyra nivåer i Europapolitiken. Inom regeringen och förvaltningen handläggs ärenden med EG/EU-anknytning inom 28 fasta, tvärministeriella specialutskott (specialudvalg) med företrädare för ministerierna och i vissa fall olika intresseorganisationer. Specialutskotten motsvarar de fasta arbetsgrupperna under rådet. Vidare finns EG-utskottet på tjänstemannanivå (EF-udvalget) vilket svarar mot COREPER och regeringens EG-utskott (faellesmarkedsudvalget). Den parlamentariska beredningen genomförs i folketingets EG-utskott (folketingets markedsudvalg).

Folketingets EG-utskott är ett av folketingets 23 ständiga utskott och partisammansättningen avspeglar situationen i folketinget. I EG-utskottet samlas de ledande företrädarna för de politiska partierna. Kontakterna med regeringen sker via utrikesministeriet. Folketinget har en egen representant i Bryssel. Denne folketingsattaché skall informera folketinget om vad som sker inom kommissionen, rådet och Europaparlamentet.

Regeringen skall underrätta folketingets EG-utskott om förslag till beslut i rådet som antingen blir omedelbart tillämpliga i Danmark eller som kräver folketingets medverkan. Regeringen skall vidare rådgöra med utskottet i marknadspolitiska frågor av väsentlig betydelse. Utskottets ledamöter har inte någon formell möjlighet att föra fram egna förslag, utan initiativrätten finns hos regeringen. Före förhandlingar i rådet om beslut av större räckvidd skall regeringen inhämta folketingets EG-utskotts godkännande av förhandlingsuppläggningsen. Om det då inte finns en majoritet i utskottet mot regeringens uppläggning, förhandlar regeringen utifrån dessa förutsättningar. I praxis krävs för ett veto att de enskilda ledamöter i utskottet som röstat negativt representerar partier som tillsammans har ett flertal i folketinget. Avsikten med regeln är att skapa viss säkerhet för att det skall finnas en majoritet i folketinget för de rättsakter som senare skall omsättas i dansk lagstiftning. Formellt behöver förhandlingsmandatet inte vara skriftligt, men i praktiken blir det skriftligt eftersom det görs skriftliga referat av diskussionen. Om ett nytt förhandlingsläge uppkommer i rådet och det inte ryms inom det beslutade förhandlingsupplägget måste regeringen inhämta ett nytt godkännande av utskottet. Under viktigare rådsmöten sitter utskottet i vad man kan kalla beredskapssession i Köpenhamn. Efter förhandlingarnas avslutande förelägger regeringen omgående resultatet för utskottet.

Utskottets överläggningar äger rum bakom stängda dörrar. Men dessutom kan ordföranden eller en minister besluta att tystnadsplikt skall gälla för utskottets ledamöter och övriga närvarande vid mötet. De skriftliga referaten av utskottets diskussioner är hemliga och några kopior får inte tas.

Den danska modellen har i övriga EU-länder fått erkännanden av att vara ett väl fungerande system vad gäller samverkan mellan regering och parlament. Den kritik som funnits har gått ut på att beredningsprocessen kan försena arbetet i rådet. Mot detta kan invändas att regeringens fasta förhandlingsmandat kan vara en resurs i förhandlingarna, eftersom övriga parter känner till att den danske företrädaren inte kan träffa vittgående överenskommelser utan att återkomma till EG-utskottet med begäran om ett utvidgat mandat.²³

Grundlagsutredningen inför EG hävdade att det var utomordentligt viktigt att riksdagen och regeringen samråder om de beslut som Sverige som medlem av EU kommer att vara med om att fatta på det europeiska planet. Riksdagen bör som "folkets främsta företrädare" (1 kap. 4 § RF) ha insyn i och inflytande över de processer som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut. Ett nära samspel mellan riksdagen och regeringen är också nödvändigt om Sverige skall kunna agera på ett effektivt och trovärdigt sätt i EU-sammanhang.

Även om riksdagen bör ha vissa möjligheter att informera sig på "parlamentarikernivå" genom kontakter med Europaparlamentet om pågående arbete inom EU, utgick Grundlagsutredningen från att det bara är rege-

ringen och dess myndigheter som kan hålla sig någorlunda fullständigt och fortlöpande underrättade om utvecklingen inom EU. Regeringen blir således riksdagens viktigaste informationskälla. Mot denna bakgrund hävdade Grundlagsutredningen att det borde fastslås att regeringen är skyldig att informera och konsultera riksdagen inför viktigare avgöranden inom EU. Vidare framhölls att det var en konstitutionell självklarhet att om det, i det skede i beslutsprocessen när ett EG-direktiv skall införlivas i svensk rätt, krävs riksdagens medverkan så bör den ske på det sätt som den gällande regeringsformen och riksdagsordningen föreskriver.²⁴

Grundlagsutredningen föreslog att det inom den svenska riksdagen skulle inrättas ett nytt, sammanhållet samrådsorgan i EU-frågor — *Riksdagens EG-nämnd* — med egna kansliresurser. Uppgiften för nämnden skulle vara att samråda med regeringen i EU-frågor, men det skulle vara regeringens sak att avgöra vilka frågor den vill föra vidare till nämnden för samråd. Alla partier som finns i riksdagen bör enligt förslaget vara proportionellt representerade i nämnden, vilket innebär att nämnden kan få upp till 25 ledamöter.

Nämnden bör emellertid inte göra formella omröstningar om de framförda ståndpunkterna, eftersom ett sådant förfarande i alltför hög grad skulle binda regeringen, enligt Grundlagsutredningen. Även om regeringen inte formellt är bunden av EG-nämnden är det av vikt att regeringen inför ett rådssammanträde kan utforma sin förhandlingsposition med beaktande av riksdagens synpunkter.

Enligt förslaget bör regeringen eller nämnden själv kunna förordna om tystnadsplikt för nämndens ledamöter i särskilda fall.

Frågan hur Europapolitiken fortlöpande skall förankras i riksdagen visar på ett demokratiskt dilemma. Grundlagsutredningen gav å ena sidan många övertygande argument för att införa en EG-nämnd och utan tvivel innebär en sådan nämnd att riksdagen ges goda möjligheter till insyn och även inflytande. Å andra sidan kan en åtskillnad mellan samrådsorgan (delegationer, EG-nämnden) och beredningsorgan (utskotten) på längre sikt lägga grunden för en kompetenskonflikt inom riksdagen. Utskottens beredningsfunktioner kan minska i betydelse när riksdagen erbjuds möjligheter att komma in i tidiga beslutsskeden. Risker är uppenbara att regeringen kan nöja sig med att hänvisa till de samråd som skett i förberedande skeden när man förelägger riksdagen resultatet av en förhandling i rådet. Samrådsfunktionen i EG-nämnden kan därmed bli demokratiskt legitimerande för regeringen.

För att minska denna tänkbara motsättning mellan utskotten och EG-nämnden måste den senare fortlöpande konsultera utskotten under beredningsprocessen så att förslagen till förhandlingsuppläggning blir väl förankrade. En sådan kontinuerlig process kan bli tidsmässigt betungande om man antar att en framtida EG-nämnd i huvudsak kommer att bestå av framträdande politiker med omfattande internationella uppdrag. Ett svenskt

EU-medlemskap innebär med stor sannolikhet att nämndens ledamöter måste tillbringa åtskillig tid i Bryssel, bl.a. för att på plats kunna bevaka svenska intressen och för att kunna bryta regeringskansliets informationsmonopol.

Det kan förväntas att riksdagsledamöter vilka har internationell kompetens och goda språkkunskaper får ett politiskt övertag gentemot övriga ledamöter. En sådan elitisering påverkar övriga riksdagsledamöters möjligheter att följa och kontrollera de internationellt verksamma ledamöternas förhållanden.

Dessa problem med utformningen av relationen mellan regering och riksdag måste emellertid vägas mot den fördel med ett nära och väl utvecklat samarbete som ligger i en förstärkning av riksdagens allmänna kontrollkapacitet och i en förbättrad tillgång på viktig information. För att långsiktigt motverka dessa demokratiproblem är det viktigt för Sverige att utveckla en relativt stor internationellt kunnig och erfaren politikerkår.²⁵

Utredningen om en övergripande lagstiftning vid en svensk anslutning till EU har enligt sina direktiv (dir. 93:83) bl.a. att överväga omfattningen av samrådet mellan regering och riksdag i detta sammanhang och i vad mån detta samråd kan behöva författningsregleras. Utredningen avser att presentera sitt betänkande i februari.

De politiska partierna

De politiska partierna spelar en nyckelroll i den representativa demokratin. Det är genom partierna som medborgarnas olika ideologier och önskemål finner uttryck och det är inom partierna som medborgarnas erbjuds möjlighet till fortlöpande dialog med de politiska beslutsfattarna. Vid framväxten av de europeiska nationalstaterna spelade partierna en betydelsefull roll för att integrera de politiska systemen genom sina riksomfattande organisationer, sina politiska program som avsåg hela nationen och sina nationella valkampanjer. I Sverige har flera av partierna sina historiska rötter i den folkliga mobiliseringen vid förra sekelskiftet och har därigenom fått en folkrörelsekaraktär.

Vilken roll kan de politiska partierna spela i den europeiska integrationen? Det torde vara okontroversiellt att hävda att partierna inte har varit särskilt framträdande i EG:s tidigare faser. Hittills har partierna inte haft den integrerande roll på det europeiska planet som de tidigare hade i nationalstaterna. Det finns dock flera tecken på att partierna håller på att inta en aktivare roll i Europapolitiken.

På det organisatoriska planet har partierna i Europa i ett första skede byggt upp europeiska partinät, partifederationer, med Europaparlamentet som politiskt centrum. Efter det senaste valet 1989 fanns tio partigrupper

i Europaparlamentet. Efter 1976 har ett nytt skede i organiseringen inträtt genom att alltför politiska fraktioner skapat särskilda europeiska partier med egna program och med de olika nationella partierna som den nationella organisationsnivån. Det första Europapartiet skapades av de kristdemokratiska partierna och fick namnet Europeiska folkpartiet. Medlemmarna av detta parti behöll enligt stadgarna sina namn, identiteter och sin handlingsfrihet inom ramen för sina nationella ansvarsområden. Under de senaste åren har det bildats även Europapartier för socialdemokratiska, liberala respektive gröna partier.²⁶

En närmast självklar konsekvens av ett svenskt EU-medlemskap för de politiska partierna i vårt land är skapandet av starka politiska länkar till de olika systerpartierna i EU-staterna samt ett ökat programmatiskt samarbete. De svenska partierna har på olika sätt närmat sig de europeiska partinäten/partierna under de senaste åren och även deltagit i deras interna arbete. Partierna har också utvecklat egna resolutioner eller program för Europapolitiken med varierande ambitioner och detaljeringsgrad. De politiska partiernas målmedvetna försök att länka sig till de europeiska partinäten/partierna är ett uttryck för att partierna har förmåga att anpassa sig till förändrade yttre villkor — trots de farhågor som ofta har framförts i debatten om partiernas kris. Utredningen utgår ifrån att en viktig aspekt av de intensifierade kontakterna är att partiernas allmänna vitalitet och kreativitet ökar. De långsiktiga konsekvenserna av de politiska impulserna i dessa europeiska länkar för de svenska partiernas program och handlande går dock inte att bedöma i detta tidiga skede. I detta sammanhang vill utredningen särskilt framhålla de olika positioner som partierna håller på att formulera i synen på den önskvärda politiska utvecklingen av Europeiska unionen. Ur det Europamaterial som de svenska partierna har lämnat till utredningen framträder följande bild:²⁷

KdS tillhör det mest uttalat federala lägret och formulerar sin syn på följande sätt:

KdS delar de kristdemokratiska grundarnas vision av ett enat, federalt och demokratiskt Europa, där makten fördelas enligt subsidiaritetsprincipen mellan de olika nivåerna. Gemenskapen skall byggas upp av självständiga stater och starka regioner med utgångspunkt i en lokal autonomi. Individ och familjen är den minsta och viktigaste byggestenen.²⁸

Moderata Samlingspartiet har i flera avseenden en likartad syn på EU som KdS men skiljer sig i sin tydligt konfederala utgångspunkt i frågan om EU:s fortsatta utveckling:

Den moderata inställningen till offentligt beslutsfattande är att enskilda och familjer skall besluta så mycket som möjligt på egen hand. De om-

råden som det offentliga har att besluta om skall vara klart avgränsade och erbjuda goda möjligheter att faktiskt genomdriva fattade beslut. Den Europeiska unionen skall bara arbeta med det som medlemsländerna uppdragit åt den att göra. EU skall inte syssla med sådant som det civila samhället gör bättre. EU skall heller inte ta beslut i offentliga frågor som bäst hanteras lokalt, regionalt eller nationellt.

Kärnan i EU:s beslutskompetens är säkrandet av den fria rörligheten för människor, varor, tjänster och kapital samt lösandet av gränsöverskridande problem där miljöförstöringen som rör sig över gränserna utgör ett typiskt exempel. På dessa områden skall unionen ha tillfredsställande beslutskompetens och de gemensamma reglerna ha företräde framför de nationella.²⁹

Folkpartiet liberalerna har i sitt programarbete intagit en EU-vänlig position som också är federalt orienterad:

Den europeiska gemenskapen är ett samarbetsprojekt i ständig förändring. En av EG-samarbetets starkaste sidor är möjligheterna till överstatligt beslutsfattande. Alltför ofta har mellanstatligt samarbete i skilda former blivit uddlöst när den långsammaste fått bestämma takten.

Därför vill vi utveckla det överstatliga samarbetet inom EG och EU, så att frågor som kräver gränsöverskridande lösningar kan hanteras än mer effektivt än i dag. För vår del förknippar vi inte ordet union med hot utan med möjligheter. Men det innebär inte att nationalstaterna skall försvinna.³⁰

Det socialdemokratiska partiet är medlem av Europeiska socialdemokraternas parti (ESP). ESP går i sitt "Valmanifest för Europa" inför Europavalet 1994 en balansgång mellan tanken på att utveckla EU i statsförbunds- respektive förbundsstatsriktning:

EG måste vara mer än en jättemarknad. Vi vill förvandla det till en verklig gemenskap, präglad av de europeiska traditionerna av parlamentarisk demokrati, mänskliga rättigheter och välfärdsstaten. Och en gemenskap där den stora rikedom som ligger i Europas kulturella mångfald bevaras och stärks....

Ett starkare Europaparlament med initiativrätt och medbestämmanderätt med Ministerrådet. Starkare inflytande för medlemsstaternas egna parlament. Subsidiaritet: Så många nationella och regionala beslut som möjligt. Men gemensam lagstiftning när det är nödvändigt. Denna princip får inte missbrukas för att blockera bättre miljö- och socialpolitik. Regler och insyn i hur partier finansieras.³¹

Centerpartiet kan uppfattas vilja främja en utveckling av EU som i huvudsak ett mellanstatligt samarbete:

Centern vill skapa ett Europa där ramen utgörs av ett alleuropeiskt samarbete, med möjlighet för ekonomisk och demokratisk utveckling i hela Europa. En öppenhet mot omvärlden och stark solidaritet med tredje världens länder ingår också i centerns utgångspunkter i Europapolitiken. En uthållig ekonomisk utveckling i Europa skapar förutsättningar för internationellt samarbete och samförstånd.... EG är ett statsförbund, en sammanslutning av suveräna stater, såväl enligt Romfördraget som Maastricht-överenskommelsen om den Europeiska unionen. I förhandlingar om den Europeiska unionen fanns det förslag om att skapandet av en förbundsstat skulle anges som ett mål för EU:s utveckling, men detta förslag avvisades.³²

Miljöpartiet—de Gröna står för självförsörjning på olika nivåer i ett regionernas Europa. Partiet som i olika sammanhang deklarerat ett motstånd mot EU anger målet vara "en demokratiskt styrd Europafederation" med utgångspunkt i miljö, social välfärd och globalt ansvar:

Förslaget från European Greens är en gemensam europeisk sfär för ekonomisk reglering av öst- och västländer, en sfär som erbjuder en stabil handlingsform för fredligt samarbete, handel och kompenserande överföringar från de rika till de fattiga regionerna. European Greens förespråkar utvecklingen av mer självförsörjande nationella, regionala och lokala ekonomier i perspektivet av ett regionernas Europa. Miljöpartierna inom den Europeiska Gemenskapen kommer att arbeta för att omvandla den Europeiska Gemenskapen till en demokratiskt styrd federation öppen för alla Europas stater. Det främsta målet för detta ramverk måste vara det miljömässiga och sociala skyddet samt globalt ansvar.³³

Vänsterpartiet avvisar ett svenskt EU-medlemskap och vill även fortsättningsvis hävda den nationella suveränitetens princip:

Allt internationellt samarbete måste byggas upp med full respekt för demokratis principer. Svensk demokrati är intimt förknippad med det nationella självbestämmandets principer. Överlåtande av nationell suveränitet kan därför endast accepteras på avgränsade områden genom särskilda demokratiska beslut... Det bästa bidraget Sverige kan ge till kampen mot unionsplanerna och för ett öppet Europa är ett bestämt nej till medlemskap i EG/EU. Sverige som fri stat väger tyngre i det alleuropeiska samarbetet än som delstat i en union.... Vänsterpartiet säger nej till EES-avtalet i nuvarande form. Vi kommer därför att motverka varje försämrning av svensk lagstiftning som EES-avtalet leder till. Vårt

mål är att avtalet omförhandlas, sägs upp eller går till folkomröstning.... Handelsreglerna i GATT och frihandelsavtal mellan EG och enskilda EFTA-länder säkrar Sveriges ekonomiska ställning.³⁴

Det är uppenbart att också de svenska partierna håller på att formulera politiska linjer i frågan om EU skall utvecklas till förbundsstat eller behålla sin nuvarande dominerande karaktär av statsförbund. En tendens i flera programmaterial är att det nordiska samarbetet betonas, vare sig syftningen är innanför eller utanför EU. Den europeiska debatten om subsidiaritetsprincipen har också på ett tydligt sätt trängt in i flera av partiernas programskrivningar.

Partiernas nyorienteringar sker emellertid inte utan inre dramatik. De danska erfarenheterna är att flera partier upplevde stora spänningar under det senaste decenniets integrationsprocess både inom partierna och mellan väljarna och de valda. Danmark tycks vara det enda EU-land där det har utvecklats ett i förhållande till det nationella partisystemet parallellt partisystem som fungerar vid Europavalen och som är inriktat på EU-frågor. Redan 1979 kunde ett "Euro-partisystem" skönjas med tre "linjer". En linje som organiserade motstånd till EG, en annan stöd för EG och den tredje linjen värnandet av den nationella suveräniteten. Fenomenet har att göra med förekomsten av Folkebevægelsen. Denna folkrörelse mot EG, som bildades i samband med folkomröstningen om EEC år 1972 har fortsatt sitt arbete även efter omröstningen och organiserat motståndet i Europavalen. Trots förekomsten av ett Euro-partisystem vid Europavalen i Danmark har detta uppenbarligen inte bidragit till ett högt valdeltagande.³⁵

Hur ett svenskt EU-medlemskap kommer att påverka det nuvarande partisystemet är inte möjligt att förutse i andra avseenden än att det kommer på ett eller annat sätt att prägla de interna villkoren för varje parti.

Europavalen

De svenska väljarna får delta i ett nytt val, Europavalet, om Sverige blir medlem av EU. I medlemsländerna har valen till Europaparlamentet hittills inte engagerat medborgarna lika mycket som de nationella parlamentsvalen, vilket framgår av det relativt låga valdeltagandet. Lägsta valdeltagandet har Storbritannien haft, med mellan 32,3 och 36,2 % under de tre föregående valen. Både Danmark och Frankrike uppnådde mindre än 50 % vid valet 1989; 46,2 respektive 48,7 %, vilket är en klar minskning från valet 1984. Undantagen är Belgien, Luxemburg och Grekland där det finns bestämmelser om röstplikt.

Detta kan jämföras med deltagandet i folkomröstningen om Maastricht 1992, då valdeltagandet i Frankrike uppgick till 69,7 % och i Danmark

till 82,3 %. Det visar att det finns en potential för högre valdeltagande i Europapolitiken.

Det bristande engagemanget i de "ordinarie" Europavalen kan förklaras på olika sätt. En förklaring kan vara att det beror på parlamentets relativt svaga maktposition. Detta torde dock inte fortsättningsvis kunna hävdas, med tanke på parlamentets förstärkta ställning genom framförallt Enhetsakten och Maastrichtfördraget. En annan förklaring är att väljarna inte har samma beteende i Europavalen som i nationella val där de ofta tar hänsyn till tänkbara regeringsalternativ. I Europavalen står däremot ingen regeringsfråga på spel. Det har varit omöjligt för medborgarna att kunna ta ställning för eller emot den drivande kraften inom EG och Europaparlamentet, nämligen den informella och dominerande koalitionen mellan de socialistiska och kristdemokratiska parlamentsgrupperna. En ytterligare orsak kan vara partiernas hittills demonstrerade oförmåga att uppträda europeiskt, att man på det hela taget bedriver nationella valrörelser även i Europavalen. Partierna är delade i förhållande till nationella skiljelinjer snarare än i förhållande till skiljelinjer rörande den europeiska politiken.³⁶

Det finns stora skillnader inom EU beträffande valsystemet vid Europavalen. En majoritet har enbart nationella listor, medan andra har valkretsar och regionala listor. Den senare kategorin består av Belgien, Italien och Storbritannien.

Grundlagsutredningen inför EG föreslog att valsystemet för Europavalen skulle så långt som möjligt likna det som gäller för val till riksdagen, dvs. ett proportionellt valsystem med valkretsar och 4%-spärr samt med i huvudsak samma valbarhets- och rösträttskriterier. Tanken var att mandaten till Europaparlamentet skulle fördelas i två omgångar. Först skulle mandaten fördelas mellan partierna, varvid Sverige betraktas som en enda valkrets. Därefter skulle de fördelas inom partierna, varvid landet delas in i tre valkretsar. Genom att något krav på bostadsband inte ställs upp skulle partierna själva i praktiken få möjlighet att välja om de ville tillämpa ett system med valkretsar eller inte.³⁷

Enligt Romfördraget har Europaparlamentet i uppdrag att utarbeta förslag om allmänna direkta val i överensstämmelse med en i alla medlemsstater enhetlig ordning. Rådet skall enhälligt, efter att ha inhämtat samtycke från Europaparlamentet, som skall fatta sitt beslut med en majoritet av sina medlemmar, fastställa bestämmelser om detta och rekommendera medlemsstaterna att anta dessa i överensstämmelse med sina konstitutionella bestämmelser.³⁸

Intresseorganisationerna

I den svenska demokratin intar intresseorganisationerna och folkrörelserna en framträdande plats, både som fora för medborgarnas deltagande och som politiskt inflytelserika aktörer. Ett svenskt EU-medlemskap förändrar inom vissa politikområden organisationernas politiska roll och påverkansformer. Sådana förändringar av organisationernas roll och inflytande kan dels komma att ske på det traditionella nationella planet, dels inträffa på det europeiska planet (se ovan).

På det nationella planet deltar företrädare för intresseorganisationerna ofta i kommittéer och andra utredningsorgan, sida vid sida med politiker, tjänstemän och experter. Redan i ett ärendes initiativfas kan en organisation fästa uppmärksamheten på för organisationen viktiga frågor. De stora organisationerna har ofta direkta kontakter med beslutsfattarna. Det traditionella remissväsendet ger organisationerna ytterligare en möjlighet att föra fram sina ståndpunkter. Organisationerna kan också lämna synpunkter till riksdagens utskott via remisser, hearings eller genom direktkontakter med riksdagens ledamöter.

Under EES-förhandlingarna och medlemskapsförhandlingarna med EU har kontakterna mellan statsförvaltningen och organisationerna koncentrerats till Rådet för Europafrågor och de arbets- och referensgrupper som inrättats inom de olika departementen.

Regeringskansliets organisation för Europafrågor inrättades 1988. Huvuduppgiften var att analysera behovet av förändringar i svensk lagstiftning och förvaltning vid ett EES-avtal. Rådet för Europafrågor utgör ett forum för regeringen och olika företrädare för svenskt organisations- och näringsliv. Statsministern är ordförande och ledamöterna utses av regeringen. Ledningarna för de svenska transnationella företagen Volvo, SCA och Johnsonkoncernen är representerade, liksom ett par svenska banker, Riksbanken, LO, SAF, SACO, LRF, KF och Industriförbundet.

Organisationen består f.n. av åtta grupper. Statsrådgruppen har statsministern som ordförande och svarar för den övergripande ledningen av arbetet. Gruppen har en kabinetsliknande karaktär, eftersom ledamöterna utgörs av ett begränsat antal ministrar. Statssekreterargruppen därefter sköter samordning och styrning av organisationens löpande arbete under ordförandeskap av statssekreteraren i UD/H. Denne är också ordförande i Beredningsgruppen för Europafrågor, vilken samordnar organisationens praktiska arbete och bereder informationen i olika frågor. Ansvaret för detaljarbete och information om svenska förhållanden, behov och önskemål inom respektive sakområde står i sin tur arbetsgrupperna för, vilka leds av högre tjänstemän från departementen eller ämbetsverken.

I det praktiska arbetet har varje arbetsgrupp som regel knutit en referensgrupp till sig med ett stort antal representanter för organisationer och intressen i det svenska samhället. Referensgruppernas sammansättning va-

rierar kraftigt. I referensgruppen till arbetsgruppen för mediafrågor finns exempelvis representanter för bland andra Filminstitutet, Svenska journalistförbundet och Sveriges radio. Till arbetsgruppen för forskning och utveckling finns representanter från Ingenjörsvetenskapsakademien, Kungliga vetenskapsakademien och SACO/SR knutna. Avgörande för referensgruppens sammansättning tycks således sakområdets karaktär och organisationens intresse vara. Arbetsmarknadens parter, LO, TCO och SACO samt SAF och andra företrädare för näringslivet såsom Industriförbundet, har den största representationen.

De grupper och intressen som finns representerade i organisationen ger både bredd och djup åt den information som de politiska förhandlarna behövt gentemot EG och övriga EFTA-länder. Synpunkter på de områdes-specifika problem och möjligheter som anpassningen till EG:s regelverk via EES-avtalet skapar har på detta sätt kunnat inhämtas tidigt i anpassningsverksamheten.

Arbetets inriktning avgörs av regeringen och departementen, vilka under sedvanliga former för regeringsarbete i Sverige tar fram det slutgiltiga förhandlingsunderlaget gentemot EU och övriga EFTA-stater, varvid Utrikesdepartementet och särskilt dess handelsavdelning spelar en viktig roll. Departementen dominerar arbetet organisatoriskt. Arbetsgrupperna arbetar fram förslag och handlingsplaner, inte färdiga produkter. Samordningsfunktioner hanteras också av regeringskansliet. Regeringskansliets organisation för Europafrågor speglar något typiskt för svensk demokrati. Genom att ge olika organiserade intressen i det svenska samhället tillträde till anpassningsarbetet och möjlighet att påverka nya regler med detaljsynpunkter, blir stora delar av samhället delaktiga i Europaanpassningen. Regeringen kan på detta sätt snabbt tillgodogöra sig negativa och positiva reaktioner från inflytelserika individer och organisationer i Sverige, för att göra sig en bild av det politiskt möjliga i EG-anpassningen. För organisationerna betyder utbytet, utöver möjligheten att påverka, förstahandsinformation om regeringens planerade åtgärder.³⁹

Utredningen om statsförvaltningen och EG hävdade att det vid ett medlemskap behövs ett forum av något slag där företrädare för regeringskansliet och intresseorganisationerna kan föra en öppen dialog om utformningen av svenska linjer vid förhandlingar inom EU. Som exempel på en väl fungerade form nämndes regeringskansliets organisation för Europafrågor. Det är emellertid en principiellt viktig fråga hur nära intresseorganisationerna skall komma själva beslutsfattandet när det gäller den svenska förhandlingspositionen i olika frågor. Arbetet har under EES-förhandlingarna främst bestått i analyser och ställningstaganden till ett givet regelverk, medan det kommande arbetet blir mer av dynamisk karaktär och kommer att koncentreras på att utforma en svensk förhandlingsståndpunkt i frågor om nya eller ändrade regler i form av förordningar och direktiv.⁴⁰

4.3 Genomförande av EG-beslut i Sverige

Sammanfattning: I detta avsnitt beskrivs vilka nationella åtgärder som krävs för att beslut om nya rättsakter som fattas på gemenskapsnivå skall kunna genomföras i Sverige vid ett svenskt medlemskap i EU. En utförlig redogörelse lämnas för lojalitetsförpliktelsen i artikel 5 Romfördraget, vilken i detta sammanhang intar en central roll. Därefter görs en genomgång av vilka nationella åtgärder som kan komma att behöva vidtas med utgångspunkt i de olika typer av rättsakter som kan beslutas inom EG. Därvid framkommer att såväl rättsakternas formella beteckning som sakliga utformning har stor betydelse för det nationella handlingsutrymmet vad gäller rättsaktens genomförande och administrerande. Slutligen redogörs för förhållandet mellan EU:s institutioner och medlemsstatens myndigheter vid genomförandet av gemenskapsbeslut.

Föreliggande avsnitt syftar till att beskriva vilka åtgärder som krävs för att beslut fattade på gemenskapsnivå skall kunna genomföras i Sverige vid ett svenskt EU-medlemskap. Framställningen begränsas till olika typer av beslut som med stöd av fördragen beslutas av EU:s institutioner inom ramen för Maastrichtfördragets första pelare (EG-samarbetet).

Det är alltså inte fråga om sådana beslut som kräver ratificering av medlemsstaterna för att bli bindande och som avser ändringar i de grundläggande fördragen, ej heller rent mellanstatligt samarbete eller beslut som avser överflyttning av samarbetsområdena i Maastrichtfördragets tredje pelare till gemenskapssamarbetet i fördragets första pelare. Slutligen är det inte fråga om beslut som fattas av EU inom ramen för det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet som regleras i Maastrichtfördragets andra pelare, ej heller om antagande av ståndpunkter eller beslut om gemensamma aktioner inom ramen för bestämmelserna i fördragets tredje pelare gällande samarbete i fråga om rättsliga frågor och inrikesfrågor.

Den svenska proceduren för införlivande av internationella fördrag med svensk rätt behandlas i Grundlagsutredningens betänkande.⁴¹ Kompetensfördelningen materiellt sett mellan EU och medlemsstaterna har behandlats i avsnitt 2.3.

Medlemskapet förutsätter att Sverige på de områden som regleras av fördragen har överlåtit normgivnings- och övrig beslutskompetens till EU:s institutioner. Det är i huvudsak medlemsländernas myndigheter och tjänstemän som tillämpar och verkställer EG-rätten. För att besluten som fattats av EU-institutionerna skall kunna få verkningar i vårt land, fordras

i många fall att Sverige i sin tur fattar de beslut som därutöver behövs för att sådana verkningar skall uppkomma. Medlemskapet i EU innebär alltså på många områden ett nära samarbete mellan EU:s institutioner och de nationella organen.

Enligt samarbetsförpliktelsen i artikel 5 första stycket Romfördraget skall medlemsländerna vidta alla de allmänna och särskilda åtgärder som kan säkerställa att de förpliktelser uppfylls som följer av fördraget eller av åtgärder som har vidtagits av EU-institutionerna. Enligt artikelns andra stycke skall medlemsländerna underlåta att vidta alla åtgärder som kan äventyra förverkligandet av fördragets mål.

Det egentliga innehållet i artikel 5 (jfr avsnitt 2.3), som är en hörnsten i EG-rätten, går långt utöver det uttryckliga innehållet i artikeln. Artikeln är en solidaritetsprincip som, enligt EG-domstolen, innebär att medlemsländerna inbördes och i förhållande till gemenskapens institutioner är ömsesidigt förpliktade att lojalt samarbeta med varandra. I EG-domstolens praxis har också fastslagits att artikel 5 gäller även mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner. Domstolen har t.ex. uttalat att artikel 5 ålägger medlemsstaterna att bistå kommissionen i dess uppgifter. Deltagande i beslutsprocessen är inte endast en rätt för medlemsstaterna utan också en plikt. Skyldigheten omfattar alla nationella organ i en medlemsstat.

EG-domstolen har efter hand utnyttjat artikeln gentemot medlemsländerna i frågor som gällt bl.a. åtgärder för att genomföra vad som benämns sekundär EG-rätt och alltså är av EU-institutionerna utfärdad gemenskapsrätt.

När det gäller förpliktelsen att medlemsländerna skall samarbeta inbördes och med EU:s institutioner för att säkerställa att gemenskapsrätten uppfylls och för att underlätta gemenskapsrättens genomförande innebär förpliktelsen följande för svenskt vidkommande:

1. Sverige skall genomföra de EG-regler som kräver särskilda svenska åtgärder. Domstolen har uttalat att brister i detta avseende utgör ett brott mot artikel 5. Domstolen har dessutom i ett uppmärksammat rättsfall förklarat att en enskild också har rätt till skadestånd från en försumlig medlemsstat när han eller hon lider ekonomisk skada på grund av bristande genomförande.⁴²
2. Sverige skall ändra den lagstiftning som står i strid med gemenskapsrätten. Domstolen har slagit fast att införandet av eller underlåtenheten att upphäva en bestämmelse i en medlemsstats nationella lagstiftning som strider mot gemenskapsrätten utgör ett brott mot artikel 5 (och artikel 189) eftersom det uppstår oklarhet för enskilda om i vad mån de kan förlita sig på gemenskapsrätten (jfr avsnitt 3.1).

3. Sverige är förpliktat att administrera gemenskapsrätten med samma omsorg som gäller för genomförandet av svensk lagstiftning; effektiviteten av gemenskapsrätten får inte förminskas. Domstolen har uttalat att medlemsländerna själva får besluta om medlen för att beivra brott mot gemenskapsrätten (se avsnitt 3.1). Överträdelse av gemenskapsrätten skall i så fall sanktioneras i enlighet med samma materiella och processuella bestämmelser som gäller för överträdelser av nationell rätt av samma slag.
4. Samarbetsförpliktelsen gäller även de svenska domstolarna; den svenska rätten skall säkra det rättsskydd som följer av gemenskapsrätten. Det är de svenska domstolarnas plikt att tolka och tillämpa svensk lagstiftning i överensstämmelse med relevanta EG-direktivs innehåll och syfte.⁴³
5. Sverige skall bistå kommissionen vid genomförandet av dess uppgifter. Enligt artikel 155 Romfördraget har kommissionen till uppgift att sörja för genomförandet av fördragets bestämmelser och av de bestämmelser som med stöd av fördraget utfärdas av institutionerna. Domstolen har slagit fast att en medlemsstat begår traktatsbrott om den inte uppfyller bestämmelserna i ett direktiv om att underrätta kommissionen om genomförandet av direktiven. Vidare är Sverige skyldigt att medverka till undersökningar som kommissionen utför i enlighet med fördraget (artikel 169 eller 93 andra stycket) och lämna alla upplysningar som behövs för detta. Kommissionen kan genomföra kontrollbesök hos svenska myndigheter redan i enlighet med artikel 155 och artikel 5. För att företa kontroll hos enskilda för att undersöka om konkurrensreglerna har överträtts krävs dock särskilt lagstöd.
6. Artikel 5 är formulerad som en förpliktelse för medlemsländerna. Domstolen har emellertid uttalat att förpliktelsen är ömsesidig och också gäller EU:s institutioner i förhållande till medlemsländerna. I samband med att kommissionen övervakar medlemsländernas tillämpning av EG-rätten har kommissionen också utvecklat kontakter med de nationella myndigheterna i syfte att på olika sätt bistå medlemsländerna vid genomförande och tillämpning av EG-rätten.

Genomförande av olika typer av EG-beslut

Olika typer av rättsakter har beskrivits i avsnitt 2.2. En beskrivning av det gemenskapsrättsliga regelverket och dess effekter finns också i Grundlagsutredningens betänkande.⁴⁴

Förordningar

Av rådet eller kommissionen beslutade förordningar är omedelbart tillämpliga i medlemsländerna utan att några normgivningsåtgärder vidtas av medlemsländerna.⁴⁵ EG-domstolen har också fastslagit att förordningar inte får införlivas i nationell rätt eftersom detta skulle kunna skapa tvivel om deras ursprung och rättsliga effekt. Inte desto mindre kan förordningar föranleda att svenska föreskrifter på olika konstitutionella nivåer måste meddelas. En förordning kan t.ex. innehålla förpliktelser för Sverige att fastställa utfyllande bestämmelser. Förordningar kan också förutsätta att svenska myndigheter meddelar sådana föreskrifter. Eftersom förordningar har företräde framför motstridande svenska föreskrifter är det i princip inte nödvändigt att upphäva eller ändra sådana bestämmelser, men det bör ändå ske av ordningsmässiga skäl. Om en svensk författning kvarstår trots att den strider mot EG-rätten kan detta skapa en sådan oklarhet hos enskilda att Sverige måste anses ha en plikt att upphäva eller ändra den svenska författningen.

Ett annat viktigt exempel på att en förordning kan kräva svensk lagstiftning är att den förutsätter utfärdandet av straffsanktioner för överträdelse av bestämmelserna i förordningen. Antingen kan detta framgå av själva förordningstexten eller också är utfärdandet av sanktionsbestämmelser en följd av samarbetsförpliktelser i artikel 5 Romfördraget. De svenska myndigheterna kan i princip själva välja vilken typ av sanktioner det bör bli fråga om och omfattningen av sanktionen i fråga. Det är i detta sammanhang viktigt att det inte uppstår inkonsekvenser i det svenska straff- och sanktionssystemet. EG-domstolen har fastställt några allmänna principer som den anser bör gälla som grund för medlemsländernas val av sanktioner. Domstolen konstaterar att valet av sanktioner ankommer på medlemsländerna. Dessa skall dock se till att överträdelser av gemenskapsrätten sanktioneras i enlighet med samma materiella och processuella bestämmelser som gäller för överträdelser av nationell rätt av samma slag. Under alla omständigheter skall sanktionerna vara effektiva och stå i rimlig proportion till överträdelsen och ha avskräckande effekt. Sanktionerna kan knytas till individuella förordningar och ev. samlas ämnesvis i särskilda sanktionslagar.

Vidare kan svenska föreskrifter behöva utfärdas för att utfylla luckor i en förordning eller för att kompletterande administrativa bestämmelser är

nödvändiga för att förordningen skall kunna få verkningar på det nationella planet. I sådana fall — där det inte finns anledning för riksdagen att stifta lagar — bör tillses att regeringen och myndigheterna har de bemyndiganden som behövs för att kunna utfärda föreskrifterna.

Förordningar skall enligt artikel 191 Romfördraget offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT). Detta sker på alla officiella EU-språken. Vid ett svenskt medlemskap blir således EGT en författningssamling som kan förväntas komma att publiceras också på det svenska språket. En förordning träder i kraft tjugo dagar efter publiceringen om den inte innehåller särskilda ikraftträdandebestämmelser. Det skall normalt finnas viss omställningstid efter publiceringen för att inrätta sig efter reglerna. Detta kan naturligtvis vålla tidspress i den mån kompletterande bestämmelser och då särskilt straffsanktioner behöver utfärdas i anledning av förordningen och om dessa fordrar riksdagsbehandling.

Direktiv

När det gäller genomförande av direktiv får medlemsländerna enligt artikel 189 Romfördraget välja den metod de finner passa bäst med hänsyn till sin egen konstitutionella praxis och lagstiftningsmetodik. Samma metoder som gäller för införlivandet av en internationell överenskommelse kommer här i fråga. Om det redan finns bestämmelser som medför att direktivets krav är uppfyllda behövs i allmänhet ingen ytterligare författningsreglering.

För Sveriges del blir det vanligen fråga om en omarbetning, transformering, av direktivbestämmelserna till svenska föreskrifter. Detta kan innebära att en del av direktivets bestämmelser som fordrar lagform tas in i redan befintlig lagstiftning eller i ny lag under det att andra bestämmelser kan införlivas genom föreskrifter meddelade av regeringen eller myndighet, förutsatt att nödvändiga bemyndiganden finns eller skapas. Många av de områden på vilka EG har utfärdat direktiv är av den karaktären att det naturliga är att de genomförs på regerings- eller myndighetsnivå.

Ofta är direktiv av s.k. ramdirektivskaraktär. Det innebär att den svenske lagstiftaren har ganska stor frihet att utforma bestämmelserna på det sätt som passar bäst med hänsyn till lagsystematik etc. Å andra sidan kan direktiv stundom vara mycket detaljerade, vilket kan vålla problem vid det svenska genomförandet av dem. I Danmark har det ansetts att man vid utarbetande av en dansk lag som införlivar ett direktiv bör hålla sig nära direktivets formuleringar, eftersom det är direktivtexten som utgör grunden för tolkningen av den på direktivet baserade nationella lagen. Fördelen med detta är att man undgår att oavsiktligt skapa bestämmelser som står i strid med direktivet och som i ett enskilt fall kan komma att åsidosättas till förmån för direktivets bestämmelser i den mån sådana befinns ha di-

rekt effekt. I den mån EG-domstolen avger ett yttrande om tolkningen av ett begrepp i ett direktiv kan också domstolens tolkning — om begreppet i den nationella lagstiftningen är identiskt med direktivets — direkt ge vägledning för tolkningen av den nationella lagstiftningen.

En annan metod är att helt eller delvis — utan att göra några ingrepp i direktivet — foga direktivbestämmelserna till huvudföreskrifterna som en del av dessa, dvs. inkorporera direktivet.

En särskild fråga är om ett direktiv kan anses vara genomfört genom att det på området föreligger en fast svensk rättspraxis eller genom att de förhållanden som direktivet avser har fått sin svenska reglering i kollektivavtal.

I fråga om rättspraxis krävs det, enligt EG-domstolen, betydande klarhet och säkerhet för att ett direktiv skall anses genomfört. Det krävs t.ex. att enskilda kan göra gällande sina rättigheter enligt direktivet i svensk domstol. Det är dock inte tillräckligt att direktivet följs i administrativ praxis som kan ändras efter förvaltningens eget gottfinnande. Inte heller motivuttalanden i förarbeten till en lag är tillräckligt för att direktivbestämmelser skall anses uppfylla.

Beträffande kollektivavtal är det i princip möjligt att överlåta genomförandet av ett direktiv till arbetsmarknadens parter. Det måste dock i så fall också tillses att även enskilda som inte är bundna av kollektivavtalet erhåller det rättsskydd som direktivet ger. EG-domstolen har i ett antal rättsfall ansett kollektivavtal vara ett otillräckligt medel för att genomföra direktiv, eftersom sådana avtal — om de inte såsom är möjligt i bl.a. Belgien har fått generell giltighet genom lag — inte skyddar alla arbetstagare.⁴⁶

Det finns vissa problem i samband med införlivande av direktiv genom kollektivavtal. Avtalssystemen i medlemsländerna är mycket olika och det är därför svårare för kommissionen att kontrollera genomförandet än då direktiv införlivas genom lagstiftning. Sedan Maastrichtfördraget med det s.k. sociala protokollet som gäller för alla medlemsländer utom Storbritannien har trätt i kraft har emellertid arbetsmarknadens parters roll ökat i och med att möjligheten att införliva direktiv genom kollektivavtal har fördragsfästs i det nämnda protokollet, artikel 2 punkt 4.

Direktiv är bindande för varje medlemsland som det riktar sig till. I de flesta fall riktar sig ett direktiv till samtliga medlemsländer men ibland bara till något eller några medlemsländer. Direktivbestämmelser kan också få betydelse för enskilda under vissa förutsättningar.⁴⁷ Ett direktiv blir gällande genom att det delges adressaten. Regelmässigt publiceras emellertid direktiv på samma sätt som förordningar. I Maastrichtfördraget införs publiceringskrav även beträffande direktiv i den mån dessa riktar sig till samtliga medlemsländer.

I direktivet anges en period om 6-24 månader, ibland längre eller kortare, inom vilken resultatet skall vara uppnått. Vanligen innehåller direk-

tivet också bestämmelser om skyldighet för medlemslandet att till kommissionen redogöra för genomförandet. Kommissionen har föreslagit att det i direktiv införs en standardbestämmelse, enligt vilken medlemsländerna i samband med utfärdande av genomförandebestämmelser skall upplysa om att dessa bestämmelser utfärdas i syfte att införliva direktivet.

Beslut

Beslut är enligt artikel 189 i sin helhet bindande för adressaterna. Beslut kan vara av mycket olika karaktär och till skillnad från direktiv rikta sig — förutom till medlemsländer — till enskilda rättssubjekt. Ett beslut kan, om det riktas enbart till Sverige, behöva genomföras genom att svenska föreskrifter utfärdas eller förvaltningsåtgärder vidtas. Om det är riktat till enskilda är det fråga om förvaltningsakter med omedelbara rättsverkningar som skall kunna verkställas av svenska myndigheter. Detta förekommer särskilt på konkurrensrättens område.

Vissa beslut skall numera offentliggöras i EGT.

Rekommendationer m.m.

Enligt artikel 189 är rekommendationer och yttranden icke bindande rättsakter. De kan därför inte grunda individuella rättigheter, men kan ändå vara av stor betydelse. En rekommendation tillkommer i allmänhet på rådets eller kommissionens eget initiativ och syftar till att påverka handlingsmönster. En rekommendation kan därför vara av betydelse vid den svenska rättstillämpningen, om syftet är att komplettera bindande rättsakter eller belysa genomförandeåtgärder. Det är vanligt att kommissionen i olika rekommendationer anger hur den ser på vissa rättsliga frågor och hur den avser att tolka och tillämpa t.ex. konkurrensrättsliga regler. Enskilda och myndigheter bör kunna förlita sig på detta. Sätillvida kan man säga att rekommendationer i vissa fall kan vara bindande för den institution som utfärdat den. Detta gäller också yttranden som normalt tillkommer av särskild anledning och utgör en ensidig meningsyttring av den institution som utfärdat den.

Övrigt om rättsakterna

Uppräkningen av rättsakter i artikel 189 är inte uttömmande. Det finns åtgärder som måste företas i annan form; detta framgår på andra håll i de grundläggande fördragen och framträder särskilt tydligt i de anslutningsfördrag som slutits vid EG:s utvidgningar. Vidare finns ett antal olika slag

av åtgärder av mycket varierande slag som inte nämns i artikel 189. Det kan vara fråga om beslut som fattas av medlemsstaterna och som får genomföras av dessa på samma sätt som internationella överenskommelser i allmänhet. Det kan också gälla beslut av institutionerna som inte är rättsligt bindande men som har politisk betydelse av varierande grad. Genomförandet av sådana beslut i Sverige får bedömas från fall till fall beroende på vilket organ som utfärdat beslutet, till vem eller vilka det riktar sig och hur det förhåller sig till utfärdade eller föreslagna bindande rättsakter.

I den mån EG:s institutioner utfärdar mer allmänt hållna rättsakter, och det inte är frågan om förordningar, har Sverige stor frihet att välja formerna för att genomföra och administrera besluten. Om däremot mer detaljerade rättsakter utfärdas får de svenska organen en rent verkställande roll. När det gäller att välja typ av rättsakt innebär, proportionalitetsprincipen innebär, som tidigare framhållits, att man inte bör använda en integrationsmetod med längre gående verkningar än vad som är nödvändigt för att målen skall uppnås. Ett exempel på detta utgör kulturområdet. Enligt Maastrichtfördraget är lagharmonisering inte aktuell på detta område; däremot kan rekommendationer utfärdas.

Förhållandet mellan EU:s institutioner och medlemslandets myndigheter

Genomförandet av EG-beslut förutsätter inte endast en central förvaltning utan också medverkan av lokala förvaltningsorgan. Tanken bakom EG är att de gemensamma reglerna skall administreras av de enskilda medlemsländernas förvaltningsmyndigheter. Ett utpräglat exempel på detta är de gemensamma marknadsordningarna på jordbrukets område. Det är de nationella myndigheterna som genomför uppköp av överskottsprodukter. Det är likaså de nationella myndigheterna som utfärdar import- och exportlicenser m.m. och som vid tillämpning av den gemensamma tulltaxan i förhållande till omvärlden uppbär tullintäkter.

De svenska myndigheterna skall, i likhet med de svenska domstolarna, respektera EG-rättens verkningar och bortse från ev. svenska regler som är motstridande men som inte formellt har upphävts. Förvaltningsmyndigheterna kan dock i allmänhet inte själva lösa de tolkningsproblem som kan uppstå vid tillämpningen av reglerna genom att rådfråga EG-domstolen. Ett sådant rådfrågningsförfarande står till buds endast för svenska domstolar och domstolsliknande myndigheter.

De svenska förvaltningsmyndigheterna skall tillämpa det svenska förvaltningsförfarandet även när de materiella bestämmelserna som tillämpas härrör från EG. EG-rätten ställer i allmänhet inte några krav på den sven-

ska förvaltningsproceduren och har därför inte någon särställning i handläggningen.

Detsamma gäller EG-rättens förhållande till andra svenska, generella förvaltningsbestämmelser. Dock får naturligtvis inte innehållet i materiella eller procedurella förvaltningsregler hindra genomförandet av förpliktelser gentemot gemenskapen.

I vissa fall kan dock EG-rätten ställa konkreta krav på hur de svenska myndigheterna skall handlägga ett visst fall. Ett exempel på detta är när denna rätt fastlägger en bestämd administrativ procedur i medlemsländerna. Ett direktiv gäller exempelvis värdering av offentliga eller privata projekts inverkan på miljön. Direktivet förpliktar Sverige att underkasta projekt om t.ex. kraftverk en procedur som innebär att allmänheten informeras och orienteras.

På vissa andra områden har EG utfärdat direktiv som samordnar medlemsländernas lagstiftning och också ställer formella krav på administrationen. En genomgång av dessa direktiv visar att man i dessa sammanhang kan urskilja vissa speciella förvaltningsrättsliga krav som de svenska myndigheterna skall iakttaga vid tillämpningen av EG-beslut. Det gäller särskilt sådana områden där medborgarna söker tillstånd av olika slag hos de svenska förvaltningsmyndigheterna, t.ex. inrese- eller uppehållstillstånd i annat medlemsland, tillåtelse att driva försäkringsverksamhet, tillhandahållande av läkemedel eller marknadsföring av motorfordon av en speciell konstruktion. Det uppställs i dessa direktiv bl.a. krav på att den svenska förvaltningen behandlar ett ärende skyndsamt, att avslagsbeslut motiveras liksom att upplysning meddelas om hur ett avslagsbeslut kan överklagas.

Härutöver har EG-domstolen i ett antal avgöranden uppställt vissa allmänna rättsprinciper som de nationella förvaltningarna skall iaktta när de administrerar rättsområden av betydelse för EG-rätten. Domstolen har understrukt betydelsen av officialprincipen, dvs. när enskilda begär tillstånd av olika slag ankommer det på nationella domstolar och myndigheter att vid tillämpningen av EG-rätten själva se till att allt material som har betydelse för saken läggs fram. Vidare har domstolen också betonat vikten av att varukontroll som är nödvändig hanteras med skyndsamhet, att varje särbehandling av EU:s producenter eller konsumenter utesluts, att beslut motiveras samt att bestämmelserna och principerna i konventionen för de mänskliga rättigheterna iakttas.

Kontrollen av hur den svenska förvaltningen tillämpar EG-rätten kan utövas av kommissionen på olika sätt. Kommissionen kan till följd av artikel 5 och artikel 155 avkräva den svenska förvaltningen upplysningar av olika slag och kan avlägga informationsbesök hos de svenska myndigheterna. Detta har betydelse särskilt på vissa rättsområden, t.ex. på konkurrensrättens område.

Myndigheterna blir, som framgått, i stor utsträckning delaktiga i genomförandet av EG-beslut. En stor del av dessa beslut är av sådan karaktär att det bör ankomma på myndigheterna att antingen införliva dem med svensk rätt eller utfärda kompletterande föreskrifter. Myndighetsföreskrifter måste ha sin grund i bemyndiganden från regeringen. Regeringen har därför möjligheter att styra myndigheternas föreskriftsverksamhet så att Sverige uppfyller sina förpliktelser gentemot gemenskapen. Det bör emellertid också, som framhålls av Utredningen om statsförvaltningen och EG, säkerställas att förvaltningsmyndigheterna i den mån de har bemyndiganden beslutar de olika föreskrifter som EG-beslut kan kräva.⁴⁸ Ett administrativt problem kan vara att ramlagstiftning och vida bemyndiganden medför en svåröverskådlig och svårkontrollerad normgivning på myndighetsnivå. Särskilda insatser måste därför, enligt nyssnämnda utredning, göras för att samordna regeringens kontroll över myndigheternas föreskriftsverksamhet. Eftersom myndigheterna förutses komma att aktivt delta redan i berednings- och beslutsprocessen uppnås också den fördelen att de redan på ett tidigt stadium kan planera sin föreskriftsverksamhet.

En särskild fråga är om myndigheterna, genom att utfärda allmänna råd som ju brukar anses vara en form av regelgivning (regler används ofta som sammanfattande beteckning på föreskrifter och allmänna råd), kan införliva EG-beslut. Allmänna råd är inte bindande för vare sig myndigheter eller enskilda utan utgör generella rekommendationer om tillämpningen av en författning. Att utfärda allmänna råd eller andra råd och rekommendationer är inte tillräckligt som enda medel för att införliva EG-direktiv med den svenska rättsordningen. Som ovan framhållits (avsnitt 3.3) måste enskilda kunna göra sina rättigheter gällande enligt direktivet. En domstol eller en förvaltningsmyndighet är inte skyldig att tillämpa regler som inte utgör normgivning i Regeringsformens mening även om det naturligtvis förekommer att sådana regler och andra riktlinjer beaktas vid rättstillämpningen. En ökad föreskriftsverksamhet hos myndigheterna kan därför förutses.

När det gäller tillämpningen av gemenskapsrätt i enskilda fall hos myndigheterna synes den svenska förvaltningslagen väl uppfylla de krav som EG-rätten ställer (se avsnitt 4.1). Det skall emellertid beaktas att här finns ett område där regeringen inte har någon rätt att genom direktiv styra myndighetens handlande. Det gäller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpningen av lag. Grundlagsutredningen anser att det knappast nu kan överblickas om det finns något behov av att ge regeringen formella styrmedel gentemot förvaltningsmyndigheterna när det gäller tillämpningen av gemenskapsrätt i enskilda ärenden.⁴⁹

4.4 Praktikfall vid ett svenskt medlemskap i EU

Sammanfattning: I detta avsnitt redovisas tre praktikfall i syfte att på ett konkret sätt belysa och åskådliggöra kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna. Praktikfallen avser att illustrera hur tänkta nationella åtgärder och beslut påverkas av ett svenskt medlemskap. Det handlar följaktligen om medlemskapets inverkan på det nationella handlingsutrymmet i enskilda fall. Det första praktikfallet behandlar infrastruktursatsningar, närmare bestämt ett vägbygge. Här aktualiseras åtskilliga frågor om nationella beslut och åtgärders förhållande till de gemensamma reglerna. I det andra praktikfallet berörs frågor som har anknytning till den svenska politiken för funktionshindrade. Det tredje fallet avser välfärdspolitiken.

I avsnitt 2.3 har redogjorts för *kompetensfördelningen* mellan EU och dess medlemsstater. På ett fåtal områden har EG i huvudsak exklusiv kompetens. Medlemsstaternas utrymme för nationella lagstiftningsåtgärder är på sådana områden mycket begränsat. På det stora flertalet områden som berörs av gemenskapssamarbetet delar emellertid gemenskapen och medlemsstaterna beslutskompetens. Slutligen ligger vissa politikområden i huvudsak utanför gemenskapssamarbetet (t.ex. familjerätten, arvsrätten, processrätten samt den allmänna straffrätten). I detta avsnitt skall göras ett försök att konkret belysa och åskådliggöra kompetensfördelningen i några hypotetiska praktikfall. Praktikfallen hämtas i första hand från områden med delad kompetens. Den grundläggande frågeställningen i dessa praktikfall är: Hur påverkas nationella åtgärder och beslut i en viss konkret situation av ett svenskt medlemskap i EU? Praktikfallen avser framför allt att belysa medlemskapets inverkan på det nationella handlingsutrymmet i enskilda fall. Bedömningen av i vilken utsträckning den internationella nivån sätter gränser för det nationella handlingsutrymmet i ett visst ärende utgår i första hand från den påverkan relevant EG-lagstiftning har på olika steg i genomförandet av det svenska projektet.

Praktikfall A

Infrastruktursatsningar

I Sverige övervägs f.n. ett antal infrastruktursatsningar. Det handlar i första hand om förbättringar och utbyggnader av väg- och järnvägsnätet. Sådana projekt har ett betydande allmänintresse. De aktualiserar också ett antal frågor om EG-reglernas inverkan på skilda steg i projektens genomförande. Ett antal frågor om skilda besluts och åtgärders förhållande till det gemensamma regelverket måste besvaras vid genomförandet av ett infrastrukturprojekt.⁵¹

Flera betydelsefulla beslut fattas som regel inom ramen för ett infrastrukturprojekts genomförande. Dessa kan bl.a. innefatta ställningstaganden i följande frågor:

- Att projektet skall genomföras
- Var projektet skall genomföras
- Vem eller vilka som skall genomföra projektet
- Hur projektet skall finansieras.

Dessa beslut skall här närmare belysas i tur och ordning. Som konkret exempel på en infrastruktursatsning används ett *vägbygge* någonstans i Sverige. Upphandlande myndighet antas vara *Vägverket*. I praktikfallet deltar bl.a. också tre entreprenadföretag, nämligen det svenska företaget *SWE*, det danska företaget *DANE* och det spanska företaget *ESP*.

Att vägbygget skall genomföras och var det skall genomföras

De grundläggande nationella besluten om infrastrukturprojekt rörande utbyggnader av väg- och järnvägsnäten fattas av regering och riksdag. Regeringen förelägger riksdagen trafikpolitiska propositioner. Senast lades en proposition (1992/93:176) till riksdagen om investeringar i trafikens infrastruktur m.m. I denna proposition redovisas trafikpolitikens förutsättningar och utgångspunkter. Vidare lämnas förslag om inriktning och finansiering av framtida investeringar i trafikens infrastruktur. Det övergripande målet för trafikpolitiken är att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader. Väg- och järnvägsinvesteringar inom en ram av 88 miljarder SEK bör enligt propositionen planeras för perioden 1994-2003. Därtill kommer tio miljarder för redan tidigare beslutade projekt. Vissa större projekt anges särskilt, t. ex. utbyggnad av stamvägnätet med vissa vägsträckor och byg-

gandet av Arlandabanan. Riksdagen tar sedan ställning till regeringens olika förslag i propositionen.

I fråga om utbyggnader av vägnätet provas enskilda vägbyggen enligt väglagen (1971:948) av Vägverket i samråd med berörd länsstyrelse. Har Vägverket och länsstyrelsen olika uppfattningar hänskjuts frågan till regeringen. Vid prövning av ärenden enligt väglagen skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillämpas. Där finns regler om hur mark, vatten och den fysiska miljön skall användas. Syftet med reglerna är att främja en långsiktigt god hushållning av naturresurserna. För varje enskilt vägbygge skall enligt väglagen upprättas en arbetsplan. Denna arbetsplan skall bl.a. innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Beskrivningen skall redovisa de väntade miljöeffekterna och lämna förslag till nödvändiga skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Sådana miljökonsekvensbeskrivningar som föreskrivs i väglagen är en motsvarighet till liknande regler i t.ex. miljöskyddslagen (1969:387).

I Romfördraget finns särskilda regler om s.k. alleuropeiska nät. Avsikten med reglerna är att främja samarbete och samordning mellan medlemsstaterna i fråga om större infrastruktursatsningar. Gemenskapen skall därigenom bidra till upprättandet och utvecklingen av alleuropeiska nät vad gäller infrastruktur inom transport-, telekommunikations- och energisektorerna. På gemenskapsnivå kan vissa riktlinjer om infrastruktursatsningar beslutas av rådet. Alla medlemsstater måste vara överens om riktlinjerna. Sådana riktlinjer som här avses torde ofta vara relativt allmänt hållna. De har i princip inte någon rättsligt bindande verkan. Riktlinjerna kan omfatta mål, prioriteringar och huvudlinjer för de åtgärder som förutses i fråga om infrastruktursatsningar. I riktlinjerna skall projekt av gemensamt intresse preciseras. Sådana preciserade projekt som finansieras av medlemsstaterna kan komma i åtnjutande av olika former av finansiellt stöd från gemenskapen.

Gemenskapens kompetenser är alltså begränsade till att utfärda riktlinjer, vilka formellt sett inte är rättsligt bindande. Sådana riktlinjer måste också alla medlemsstater vara överens om. Svenska beslut om att ett visst nationellt infrastrukturprojekt skall genomföras och var det skall genomföras påverkas därför inte direkt av ett medlemskap i EU. Sådana beslut fattas i stället i första hand på grundval av nationella trafikpolitiska prioriteringar och i enlighet med relevant svensk lagstiftning.

Vem eller vilka skall utföra vägbygget?

Frågan om vem eller vilka som skall bygga vägen regleras bl.a. av bestämmelser om offentlig upphandling. De svenska reglerna på upphandlingsområdet är redan på grund av EES-avtalet anpassade till EG:s regler genom lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU), senast ändrad

genom SFS 1993:924. EG:s regelverk om offentlig upphandling syftar till att åstadkomma en öppen och konkurrensutsatt upphandlingsmarknad inom hela EG-området. Alla anbudsgivare — i detta fall entreprenörer — skall behandlas lika. Detta innebär bl.a. att nationella entreprenadföretag inte får gynnas på ett regelstridigt sätt framför företag från andra EU-länder. Upphandling skall ske affärsmässigt och i konkurrens. Affärsmässigheten uttrycks genom huvudregeln vid prövning av anbud, nämligen att den entreprenör som lämnar det lägsta anbudspriset skall tilldelas upphandlingen. Vissa avsteg kan göras från denna huvudregel. Det rör sig då om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med hänsyn till samtliga omständigheter (t.ex. pris, driftskostnader, funktion eller miljöpåverkan). Sådana avsteg får inte vara diskriminerande mot vissa entreprenörer. Öppenheten tillgodoses genom kravet på att upphandlingar skall annonseras i EGT. På så sätt kan entreprenörer inom hela gemenskapen få kännedom om upphandlingen. Entreprenörer som anser sig missgynnade kan vända sig till domstol och begära rättelse under en pågående upphandling. Det är också möjligt att begära skadestånd. EG:s regler om offentlig upphandling gäller endast över vissa s.k. tröskelvärden. Dessa tröskelvärden varierar från område till område. I fråga om byggentreprenader är tröskelvärdet ungefär 37 miljoner kronor. För upphandling som understiger tröskelvärdena kan medlemsstaterna bibehålla eller införa nationella regler efter eget val.

Det bör nämnas att det också finns andra internationella regler om upphandling som kan komma att påverka svenska beslut. Sådana regler finns bl.a. i GATT-överenskommelsen om statlig upphandling. Dessa skall dock inte närmare behandlas här.

I vårt fall har den upphandlande myndigheten, Vägverket, annonserat i EGT om upphandlingen, dvs. vägbygget. I förfrågningsunderlaget har inte angetts någon särskild grund för avvikelse från huvudregeln, dvs. att det anbud som har lägst anbudspris skall antas. Entreprenadföretagen SWE, DANE och ESP har samtliga lämnat anbud på upphandlingen. SWE:s anbudspris är 175 miljoner SEK, DANE:s är 185 miljoner SEK och ESP:s är 165 miljoner SEK. Vid en genomgång av anbudena visar det sig alltså att den spanska entreprenören ESP är billigast. Vägverket begär in upplysningar från ESP om bolagets tekniska förmåga, kapacitet och finansiella ställning (1 kap. 17 § LOU). ESP lämnar de begärda uppgifterna. Det framkommer inga skäl att utesluta ESP från deltagande i upphandlingen. Vägverket finner inte heller att anbudet är orimligt lågt (1 kap. 23 § LOU). Vägverket antar därför ESP:s anbud. Det spanska företaget tilldelas således upphandlingen.

EG-regler om fri rörlighet för arbetstagare bör i detta sammanhang uppmärksammas. Även dessa regler gäller här i landet redan genom EES-avtalet. Den fria rörligheten för arbetstagare innebär i korthet att all diskriminering av arbetstagare från någon av medlemsländerna på grund av

nationalitet är förbjuden. Arbetstagare har rätt att fritt röra sig inom gemenskapen för att anta en anställning i något av medlemsländerna. Krav på arbetstillstånd kan i regel inte ställas. En gemensam arbetsmarknad uppstår. I vårt praktikfall har vidare regler om ett fritt tjänsteutbyte betydelse. Gemensamma regler om frihet att tillhandahålla tjänster kan nämligen få betydelse för arbetsstyrkans sammansättning. I fallet Rush Portuguesa⁵¹ slog EG-domstolen fast att arbetstillstånd inte kan krävas för ett tjänsteproducerande företags arbetstagare. Ett entreprenadföretag inom sektorn för offentliga bygg- och anläggningsarbeten har alltså rätt att flytta med sin egen arbetsstyrka till en annan medlemsstat under utförandet av arbetena. Detta kan naturligtvis få till följd att arbetstagare från andra medlemsländer kan komma att ingå i arbetsstyrkorna vid vägbyggnadsprojekt här i landet. I vårt fall antar vi också att ESP avser att delvis använda sig av spansk arbetskraft. Svenska arbetsmarknadspolitiska hänsyn får här vika för de gemensamma reglerna om fri rörlighet för tjänster och arbetstagare. Det är viktigt att komma ihåg att motsvarande regler gäller i andra medlemsstater. Svenska arbetstagare kan inte heller hindras att på motsvarande sätt förflytta sig till andra länder inom gemenskapen för att där ingå i det egna företags arbetsstyrka eller att anta anställning vid ett inhemskt företag.

Antag alltså att entreprenören ESP i viss utsträckning anlitar sin egen spanska arbetsstyrka vid utförandet av entreprenaduppdraget här i Sverige. Vi antar också att dessa arbetstagare åtnjuter sämre löner och andra anställningsvillkor än vad som gäller för svenska arbetstagare enligt svenska kollektivavtal avseende motsvarande arbete. En sådan situation aktualiserar frågor kring s.k. social dumpning. Genom krav på arbetstillstånd har Sverige hittills kunnat se till att utomnordiska företag som är verksamma i Sverige tillämpat anställningsvillkor som stått i överensstämmelse med vad som i övrigt gäller på den svenska arbetsmarknaden. Inom ramen för en gemensam europeisk arbetsmarknad och ett fritt tjänsteutbyte måste andra instrument användas än krav på arbetstillstånd för att motverka social dumpning. Inom gemenskapen har också på senare år alltmer betonats vikten av att skapa regler som stärker arbetstagarnas ställning och motverkar social dumpning. Särskilt har de problem uppmärksammats som kan uppstå när företag inom tjänstesektorn bedriver verksamhet utanför nationsgränserna. En frågeställning som måste besvaras är vilka regler som skall tillämpas rörande löner och andra anställningsvillkor för arbetstagare som tillfälligt arbetar för en utländsk arbetsgivare i ett annat land. Arbete pågår inom EG med att utarbeta regler som syftar till att förhindra social dumpning. Förslag till direktiv har också lagts fram av EG-kommissionen (det s.k. entreprenaddirektivet). Rådet har närmast att anta en s.k. gemensam ståndpunkt. I ingressen till direktivförslaget sägs bl.a. att EG:s lagstiftning inte hindrar medlemsstaterna från att tillämpa sin egen lagstiftning eller kollektivavtal, som ingåtts av arbetsmarknadens parter,

för alla som är sysselsatta där, också tillfälligt, även om arbetsgivaren är etablerad i en annan medlemsstat. Medlemsstaterna kan alltså kräva att nationella regler om minimilöner och andra arbetsrättsliga bestämmelser skall tillämpas. Vidare framhålls att EG-rätten inte förbjuder medlemsstaterna att med lämpliga medel garantera att respekten för dessa regler iaktas. Enligt direktivförslaget artikel 3 skall medlemsstaterna tillse att företag som ESP inte fråntar arbetstagare de anställningsvillkor som gäller för arbete av samma karaktär på den plats där arbetet tillfälligt utförs. Sådana anställningsvillkor kan följa av lag eller kollektivavtal.

I detta sammanhang bör nämnas att det i Sverige inte förekommer några lagstadgade minimilöner. I stället har av tradition överlämnats åt arbetsmarknadens parter att genom kollektivavtal bestämma om löner och andra anställningsvillkor. Som påtryckningsmedel har ytterst fackliga stridsåtgärder fått tillgripas. Den fria konflikträtten är inskriven i regeringsformen. När en arbetsgivare och en arbetstagare är bundna av kollektivavtal råder dock i princip fredsplikt. I detta sammanhang är det s.k. Britanniamålet (AD 1989 nr. 120) av intresse. Målet gällde lovligheten av blockadåtgärder som vidtogs i syfte att tvinga redaren att ersätta ett filippinskt kollektivavtal mot ett s.k. ITF-avtal. Domen innebar att stridsåtgärderna ansågs otillåtna eftersom de syftade till att tränga undan ett redan existerande kollektivavtal. Genom en lagändring 1991, den s.k. lex Britannia, inskränktes en av fredspliktsbestämmelserna i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) till att gälla arbetsförhållanden som MBL är direkt tillämplig på, dvs. en inskränkning av tillämpligheten till arbetsplatser som har en dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden (42 § 3 st. MBL). En facklig organisation i Sverige skall således, utan hinder av att en arbetsgivare som är verksam här i landet och som är bunden av kollektivavtal som inte omfattas av MBL, kunna rikta stridsåtgärder mot och träffa kollektivavtal med arbetsgivaren. I vårt praktikfall innebär detta att svenska fackliga organisationer inte är bundna av fredsplikt gentemot ESP på den grunden att företaget är bundet av ett spanskt kollektivavtal. Huruvida fredsplikt råder avgörs av företagets knytning till Sverige och svenska förhållanden. Detta kan naturligtvis vara av betydelse framför allt om de spanska arbetstagarna har sämre löner och andra anställningsvillkor än vad som gäller enligt svenska kollektivavtal på området.

Även EG-regler om t.ex. arbetsmiljö och arbetstagares hälsa och säkerhet kan spela en roll i sammanhanget. Rådet har antagit flera direktiv med vissa minimikrav på dessa områden. Eftersom det rör sig om minimiregler står det Sverige fritt att ha strängare nationella regler. Syftet med EG-reglerna är att förbättra arbetstagarnas villkor och att motarbeta att undermåliga arbetsmiljöer, som medför lägre produktionskostnader, används som ett konkurrensmedel.

Finansieringen av vägbyggnadsprojektet

Riksdagen har som nämnts tidigare fastställt en finansiell ram för satsningar på väg- och järnvägsnätet under perioden 1994-2003. Vägverket och Banverket, som prövar de enskilda projekten, ansvarar för att investeringar genomförs genom att ta upp lån i Riksgäldskontoret. Riksdagen beslutar varje år om låneramens storlek för de tre närmaste åren. Regeringen följer verkens investeringar och deras utnyttjande av låneramen genom regelbundna rapporteringar. Dessa nationella beslut påverkas inte av ett svenskt medlemskap i EU. Det bör här nämnas att lån för direkt eller indirekt finansiering av en medlemsstat eller dess lokala eller regionala myndigheter enligt artikel 68.3 Romfördraget inte får emitteras eller placeras i andra medlemsstater utan att de berörda staterna har enats om detta.

Som tidigare framhållits finns möjligheter för svenska staten att få vissa former av finansiellt stöd från gemenskapen till större nationella infrastrukturprojekt. Det går naturligtvis inte att i förväg uttala sig om ett enskilt projekt skulle kunna komma i åtnjutande av sådant stöd.

Slutligen bör nämnas att statligt stöd inom vissa ramar till nationella infrastrukturprojekt som regel är tillåtet enligt EG:s statsstödsregler. Inte heller på denna punkt torde EG-reglerna allmänt sett påverka de nationella beslut som kan komma att behöva fattas rörande projektets finansiering.

Praktikfall B*Åtgärder för funktionshindrade⁵²*

Den svenska politiken för funktionshindrade går ut på normalisering och integrering. Normalisering innebär att människor med funktionshinder har rätt till samma vardagsliv och samma levnadsbetingelser som människor i omgivningen. Integrering gör handikappade delaktiga av samhällsgemenskapen. En annan viktig princip är rätten till integritet och självbestämmande. Den regleras i hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade samt i lagen om assistansersättning.⁵³ Arbetet med handikappfrågor skall utgå från en helhets-syn, dvs. alla barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder skall vara delaktiga i samhällsgemenskapen vilket fångas i uttrycket "ett samhälle för alla". Målet är att alla med funktionsnedsättningar skall ha full delaktighet och jämlikhet.

Låt oss antaga att en idégrupp har tillsatts inom ett politiskt parti med uppdraget att komma med förslag om lagstiftning för att ytterligare stärka

ställningen för människor med funktionshinder och även konkretisera de mål som tidigare formulerats i politiska beslut.

Gruppen menar att deltagande i arbetslivet är en viktig aspekt som måste förverkligas på ett betydligt bättre sätt än hittills för människor med funktionsnedsättning. Arbetslinjen måste hävdas även för personer med svåra funktionshinder.

Gruppen diskuterar förslag om förbättringar på tre områden:

- man vill ställa ökade krav på arbetsgivarna att utforma arbetsplatserna så att tillgängligheten för personer med funktionshinder ökar. Gruppen vill även att det skall ställas ökade krav på företagen att anställa fler funktionshindrade,
- man vill ställa ökade krav på kommunerna att tillhandahålla transporter och annan service för att underlätta för funktionshindrade att delta i arbetslivet,
- slutligen överväger gruppen att föreslå att Sverige skall förbjuda kollektiva transportmedel som inte är handikappanpassade på ett visst sätt.

Vilka möjligheter har Sverige som EU-medlem att fatta beslut och vidta åtgärder i dessa frågor? Frågor som rör politiken och åtgärder för funktionshindrade ligger i allt väsentligt på nationell beslutsnivå. De ingår i den sociala dimensionen, som syftar till att motverka negativa sociala konsekvenser av ökad konkurrens.

Enligt EG:s sociala stadga, vilken antogs år 1989, skall alla personer med funktionshinder ha rätt till särskilda konkreta åtgärder som syftar till att förbättra deras samhällsliga och yrkesmässiga integrering. Dessa åtgärder måste särskilt omfatta yrkesutbildning, ergonomi, tillgänglighet, rörlighet, transportmedel och bostad, beroende på de behov den funktionshindrade har. Den sociala stadgan är en deklaration och därför inte bindande för medlemsstaterna. Ett land är alltså inte formellt bundet av stadgan, utan den ses snarast som ett moraliskt åtagande. Samtidigt har de flesta politiska frågor handikappaspekter och personer med funktionshinder påverkas därför av EG-regler på många områden.

Enligt den politiska idégruppens förslag bör man undvika särlösningar för att funktionshindrade skall kunna delta i arbetslivet. I första hand skall de arbeta på den öppna arbetsmarknaden.

Enligt arbetsmiljölagen skall arbetsförhållandena anpassas till de anställdas olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.⁵⁴ Avsikten är att man vid planering av arbetsmiljön måste beakta att människor är olika och att arbetshandikapp är vanliga. Plan- och bygglagen ställer krav på att bl.a. arbetsplatser skall göras tillgängliga för funktionshindrade.⁵⁵

EG:s direktiv om arbetsplatsens utformning innehåller grundläggande krav ur hälso- och säkerhetssynpunkt på byggnaders stabilitet, elinstallationer, nödutgångar m.m.⁵⁶ Vissa krav på handikappanpassning ställs. Direktivet föreskriver att arbetsplatserna skall planeras så att de vid behov kan ta emot handikappade arbetstagare. Bestämmelsen avser trappor, gångar, dörrar, duschar, tvättställ och toaletter, som används av funktionshindrade personer. Direktivet är ett minimidirektiv, vilket innebär att Sverige inte får ha regler som ligger under EG:s nivåer.

När det gäller arbetsplatsens fysiska tillgänglighet har arbetsgruppen fått starka signaler från tongivande partikamrater att den bör föreslå en uppmjukning av de svenska reglerna på området, eftersom de anses vara alltför stränga och därför "hindrar utvecklingen på byggnadsområdet och därmed är till nackdel för utvecklingen av handikappvänliga byggnader", som partikamraterna uttrycker saken. I detta fall sätter EG:s regler sålunda en gräns för hur långt uppmjukningen får gå.

Lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder innehåller bl.a. regler som syftar till att ge äldre och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga bättre möjligheter att få och behålla en anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Lagen har inte haft avsedd effekt och idégruppen vill därför blåsa nytt liv i den och införa ett system med lagstadgad skyldighet för företagen att anställa ett visst antal funktionshindrade i förhållande till antalet anställda. Sådana beslut är i första hand nationella. I detta fall har EG ingen gemensam lagstiftning på området. Skulle regler finnas skulle de vara minimibestämmelser med utrymme för nationella anpassningar. Sverige skulle alltså kunna utforma egna bestämmelser, enbart med hänsyn tagen till miniminivån.

I vissa fall har arbetshandikappade behov av att arbeta i en särskilt anpassad miljö. Den politiska idégruppen vill vidga möjligheterna att arbeta på sådana arbetsplatser, framför allt inom ramen för Samhalls verksamhet. Samhall är ett statligt arbetsmarknadspolitiskt instrument för att värna om funktionshindrades rätt till ett avlönat arbete. Avsikten är att ge meningsfullt och utvecklande arbete åt arbetshandikappade. Det sker genom produktion av varor och tjänster, som säljs på den öppna marknaden till marknadsmässiga priser. I Samhallgruppen fanns 28.200 arbetshandikappade anställda år 1993. Ca 16% av Samhalls försäljning går på export till EES-länderna.

Samhall får ekonomiskt stöd av staten för den merkostnad Samhallgruppen har jämfört med privatägda företag vilka drivs i vinstsyfte. Den statliga merkostnadsersättningen uppgår budgetåret 1993/94 till 4,9 miljarder kronor. Stödinsatserna behövs för att förverkliga intentionerna om integration av funktionshindrade i arbetslivet. Riksdagen har beslutat att statens ersättning skall trappas ned så att den från den 1 juli 1997 motsvarar högst lönekostnaden för arbetshandikappade jämte vissa kostnader för fastighetsbeståndet.

Varken EES-avtalet eller EU-medlemskap ställer krav på privatisering av statliga företag eller andra inskränkningar i den offentliga sektorn. Däremot är statliga stöd till företag i den mån de snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenliga med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.⁵⁷ EG:s grundläggande regler om konkurrensbegränsningar finns i artiklarna 85 och 86 Romfördraget. Reglerna innehåller förbud mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning på den gemensamma marknaden, som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. När det gäller Samhall har statsmakterna föreskrivit stränga villkor för dess affärsverksamhet för att garantera att det övriga näringslivet inte utsätts för osund konkurrens. EG-konsekvensutredningen om social välfärd och jämställdhet har konstaterat att det inte finns skäl att anta att Samhalls verksamhet står i strid med EES-avtalets konkurrens- och statsstödsregler.⁵⁸

För att kunna arbeta måste människor med vissa funktionshinder ha hjälp genom exempelvis färdtjänst och annan kommunal service, vilket är en kommunal angelägenhet. Idégruppen vill att kommunerna skall ges ytterligare skyldigheter när det gäller färdtjänst och ytterligare lättnader för de personer som behöver använda sig av dessa möjligheter. EG-kommisionen har föreslagit ett direktiv om arbetsresor för funktionshindrade i syfte till att underlätta möjligheterna till arbete genom att säkerhets- och hälsoriskerna minimeras i samband med transporter till och från arbetet. För detta krävs att resornas tillgänglighet förbättras. När det gäller medel att göra transportsystemen tillgängliga lämnas utrymme för flexibilitet. Om EG-kommissionens förslag antas av rådet, begränsas de svenska möjligheterna att fatta beslut i dessa frågor av de minimigränser som sätts. Däremot sätts inga begränsningar när det gäller val av medel eller ambitionsnivåer som ligger över EG:s.

Den politiska idégruppen vill även satsa på en långtgående handikappanpassning av kollektivtrafiken, det handlar om att förbjuda bussar som inte är handikappanpassade på ett visst sätt. Men i detta fall rör det sig om produktregler och Sverige kan inte genom ensidiga beslut förbjuda försäljning av vissa produkter som är tillåtna i andra EES-länder. Detta strider mot EES-avtalet och Romfördraget.

Praktikfall C

Välfärdspolitiken

Förändringar i de svenska socialförsäkringssystemen får betydelse för de flesta svenskar och kan användas som praktikfall för att illustrera hur viktiga nationella beslut kan komma att påverkas av ett medlemskap i EU.

Det kan handla om förändringar av antalet karensdagar i sjukförsäkringen, ersättningsnivån i arbetslöshetsersättning och föräldraförsäkringen, pensionerna eller arbetsskadeförsäkringen.

EG:s regelverk på det sociala området är mycket begränsat och utgörs av gemensamma minimiregler om sociala rättigheter med frihet för de enskilda medlemsstaterna att ha förmånligare nationella regler efter eget val.

EG-samarbetet på det sociala området syftar inte till att införa ett och samma socialförsäkringssystem i medlemsstaterna. Beslutanderätten i socialpolitiska frågor ligger alltså i huvudsak kvar hos medlemsstaterna.

Ett viktigt syfte med samarbetet är att samordna socialförsäkringssystemen i medlemsstaterna. Detta sker för att personer som flyttar mellan olika länder inte skall gå miste om sociala förmåner som de tidigare intjänat i andra medlemsstater. Avsikten är att uppmuntra den fria rörligheten för personer inom gemenskapen. Inte heller denna samordning påverkar medlemsstaternas möjligheter att själva besluta om villkoren i de nationella socialförsäkringarna.

För att ytterligare illustrera medlemskapets inverkan på det nationella handlingsutrymmet kan här följande exempel från välfärdspolitikens område nämnas.

1. Pensionsarbetsgruppen arbetar med ett förslag till ett reformerat pensionssystem. I det nya systemet skall förmånerna bestämmas på grundval av erlagda avgifter i motsats till nuvarande system där förmånsnivåerna är fastlagda från början. EG-reglerna hindrar inte en sådan förändring. Det finns inga regler på gemenskapsnivå om de nationella pensionssystemens utformning. Däremot följer av EG-rätten att medborgare i andra medlemsstater inte får behandlas sämre i Sverige än svenskar i fråga om nationella socialförsäkringsförmåner och vice versa.
2. Låt oss anta att ett svenskt politiskt parti har på sitt program att ersätta föräldraförsäkringens inkomstrelaterade ersättning med ett fast belopp om 200 kronor per dag under fyra år. Ersättningen skulle utges för alla barn med föräldrar som varit bosatta i Sverige under minst 270 dagar före barnets födelse.

Exemplet är konstruerat för att visa ett av de sällsynta fall där minimiregler på socialförsäkringsområdet kan komma att påverka nationella beslut. Enligt direktiv 92/85/EEG är medlemsstaterna nämligen skyldiga att ge mödrar möjlighet att vara föräldralediga under 14 veckor före eller efter barnets födelse. Ersättningen vid denna ledighet skall minst uppgå till vad som skulle ha utgått vid sjukledighet. Detta innebär att 200 kronor inte alltid är en tillräckligt hög ersättningsnivå under de första 14 veckorna. Här påverkar således de gemensamma reglerna den tänkta förändringen av

föräldraförsäkringen. Vilken ersättning som skall utgå därefter är däremot inte reglerat i EG-rätten. Detta är alltså en helt nationell angelägenhet. Sammantaget har EG-reglerna även i detta exempel endast en marginell inverkan.

Slutligen bör nämnas att förmånerna enligt den svenska föräldraförsäkringen också skall tillkomma föräldrar som är medborgare i ett annat EU-land och som arbetar i Sverige en längre eller kortare tid utan att vara bosatta här. Likaså skall försäkringsperioder i andra medlemsstater läggas samman med svenska tidsperioder vid beräkningen av om det tänkta kravet på 270 dagars bosättning i Sverige är uppfyllt.

Noter

1. Jfr. Stenelo, Lars-Göran, 1990. "Den internationaliserade demokratin", i Hansson, Göte & Stenelo, Lars-Göran (red.). *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons.
2. Jfr. Lindahl, Rutger & Larsson, Lars-Göran, 1991. *Det europeiska politiska samarbetet — EPS*. Stockholm: SNS.
3. Artikel 158 Romfördraget i den genom Maastrichtfördraget ändrade lydelsen.
4. Artikel 188b Romfördraget i den genom Maastrichtfördraget ändrade lydelsen.
5. Artikel 194 Romfördraget i den genom Maastrichtfördraget ändrade lydelsen.
6. Betänkande av utredningen om statsförvaltningen och EG, *Statsförvaltningen och EG*, SOU 1993:80, s. 212.
7. Jfr. Mazey, Sonia & Richardson, Jeremy (eds.), 1993. *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press, s. 5ff.
8. Hull, Robert, 1993. "Lobbying Brussels: A View from Within", i Mazey, Sonia & Richardson, Jeremy (eds.), a.a., s. 87.

9. Jfr. Stålvant, Carl Einar, 1993. *Om Sveriges inflytande i den Europeiska unionen*. Bilaga 5 till EG-konsekvensutredningarna: samhällsekonomi, s. 58.
10. Jfr. Jerneck, Magnus, a.a.
11. Jfr. Jerneck, Magnus, a.a.
12. Analysen av språksituationen i EU bygger på Sandström, Camilla, 1993. "Språken — broar eller barriärer i den Europeiska unionen". Opublicerad uppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå Universitet.
13. SOU 1993:80.
14. SOU 1993:80, s. 200f.
15. I Artikel 109j Romfördraget nämns den 1 januari 1999 som sista tidpunkt för inledningen av den tredje fasen då ECB inrättas och gemensam valuta införs. Det ställs emellertid stränga ekonomiska konvergenskrav på de medlemsstater vilka kan kvalificera för att delta i denna fas.
16. Jfr. Maastrichtfördraget om Europeiska unionen — i korthet. *Fakta Europa* 1992:3, ss. 34-36.
17. SOU 1993:80, ss. 179-80.
18. Siffrorna är hämtade från Eriksson, Johan, "Europeisk integration och dansk tvetydighet" i expertbilagan.
19. Jfr. Goldmann, Kjell, a.a.
20. Jfr. Jerneck, Magnus, a.a.
21. Jfr. Gustavsson, Sverker, a.a.
22. Delegationen inrättades genom ändringar i riksdagsordningen (SFS 1993:962) som trätt i kraft den 1 januari 1994 (genom regeringens ikraftträdandeförordning SFS 1993:1646).
23. Beskrivningen av det danska EG-utskottet i folketinget är hämtad från SOU 1993:14, s. 236f. Se även SOU 1993:80, ss. 102-103.

24. Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG, *EG och våra grundlagar*, SOU 1993:14, s. 242f.
25. Analysen av konsekvenserna av en EG-nämnd bygger på Jerneck, Magnus, a.a.
26. För närmare analys av det europeiska partisamarbetet, se Gidlund, Gullan, 1992. *Partiernas Europa*. Stockholm: Natur och Kultur; Lodge, Juliet (ed.), 1989. *The European Community and the Challenge of the Future*. London: Pinter Publishers; Pridham, Geoffrey & Pridham, Pippa, 1981. *Transnational Party Co-operation and European Integration*. London: George Allen & Unwin.
27. Ny demokrati har inte lämnat något underlagsmaterial till utredningen.
28. Europapolitiskt handlingsprogram från Kristdemokraterna, antaget 1991, s. 14.
29. "En moderat Europapolitik. Proposition 2." Partistyrelsens förslag till Moderata Samlingspartiets stämma den 18-22 november 1993. s. 5.
30. Folkpartiet liberalernas program "Sverige i Europa -- ett program för ett svenskt medlemskap i de europeiska gemenskaperna", antaget vid landsmötet i oktober 1993, s. 3. I ett programförslag som förelades detta landsmötet, "Sverige i EG" formulerades målen för Europapolitiken på bl.a. följande sätt: "Målet för liberalerna i EG och Sverige är att driva integrationen vidare mot en europeisk union av federal karaktär. Vi ställer oss bakom tanken på en långsiktig integration av utrikes- och säkerhetspolitiken och anser att det behövs någon form av gemensamt försvarsarrangemang... Liberaler är pådrivande i strävandena efter en europeisk och monetär union med ett stegvis införande av gemensam valuta... Gemenskapens politik ska ta sin utgångspunkt i medlemsländernas kapacitet och effektivitet att fatta beslut i enlighet med den s.k. närhets- eller subsidiaritetsprincipen." *Liberal information* 1993:1, s. 5.
31. ESP:s valmanifest för Europa, den 6 november 1993.
32. Centerstämmans Europabeslut, Falkenberg, juni 1993, s. 2.

33. Riktlinjer för de europeiska miljöpartiernas federation. Slutlig version antagen i Helsingfors i juni 1993. Avsnitt 3.1-3.
34. Europaresolution, antagen av Vänsterpartiets kongress 1993, ss. 5-6.
35. Analysen av de danska erfarenheterna bygger på Gidlund, Gullan, 1993. "Politiska partier -- ett fritt Europas liv?", i Janerik Gidlund (red.), *Den nya politiska konserten. Identitet, suveränitet och demokrati i den europeiska integrationen*. Malmö: Liber-Hermods, s. 133.
36. Jfr. Eriksson, Johan, a.a.; Gidlund, Gullan, 1993, a.a., s. 130f.
37. Jfr. SOU 1993:14, s. 249f.
38. Artikel 137 Romfördraget.
39. Beskrivningen av regeringskansliets organisation för Europafrågor är hämtad från Eklund, Niklas, 1993. "Svensk demokrati i förhandling", i Gidlund, Janerik (red.), a.a.
40. SOU 1993:80, s. 204.
41. SOU 1993:14, s. 129ff.
42. Målet C-6, 9/90 Francovich [1991] ECR I s. 5357.
43. Målen 14/83 von Colson [1984] ECR s. 1891; 106/89 Marleasing [1990] ECR I s. 4135.
44. SOU 1993:14, s. 43ff.
45. Artikel 189 Romfördraget.
46. Målen 91/81 Kommissionen mot Italien [1982] ECR s. 2133, 131/84 Kommissionen mot Italien [1985] ECR s. 3531 ang. kollektiva avskedanden och 143/83 Kommissionen mot Danmark [1985] ECR s. 427 ang. lika lön för män och kvinnor.
47. Jfr. SOU 1993:14, s. 64ff.
48. SOU 1993:80.

49. SOU 1993:14, s. 171.
50. Jfr. Industriförbundet, 1992. *Subsidiaritet — maktfördelningsprincip inom EG*. Stockholm: Industriförbundet och Förlags AB Industrilitteratur, s. 23f.
51. Målet C-113/89 Rush Portuguesa [1990] ECR I s. 1417.
52. Sekreteraren i EG-konsekvensutredningarna: Social välfärd och jämställdhet, Kerstin Ödman, har skrivit underlaget för praktikfall B.
53. HSL 1982:763; SoL 1980:620; LSS 1993:387; LASS 1993:389.
54. AML 1977:1160.
55. PBL 1987:10.
56. Direktivet 89/654/EEG.
57. Artikel 92 Romfördraget.
58. Betänkande av EG-konsekvensutredningarna: social välfärd och jämställdhet, *EG, kvinnorna och välfärden*, SOU 1993:117.

5 Sveriges alternativ till EU

5.1 De viktigaste alternativen

Sammanfattning: I utredningens uppdrag ingår att studera de politiska och demokratiska konsekvenserna av att stå utanför EU, både i ett kortare och i ett längre tidsperspektiv. Utgångspunkten i detta avsnitt är att EU är ett instrument för gemensam problemlösning för medlemsstaterna. Om Sverige väljer att stå utanför EU försvinner inte de grundläggande politiska styrproblem som en liten stat möter i en internationaliserad ekonomi med en angränsande integrerad marknad. Dessa grundläggande problem måste då hanteras på något annat sätt. För att belysa dessa frågor har utredningen bl.a. anordnat en hearing. I detta avsnitt redovisas och diskuteras de alternativ till ett medlemskap i EU som har framförts vid hearingen och i den allmänna samhällsdebatten. Dessa är: EES-avtalet, frihandelsavtal med EU, nordiskt samarbete och globala alternativ.

I utredningens direktiv ingår att studera de politiska och demokratiska konsekvenserna för Sverige av att stå utanför EU, både i ett kortare och i ett längre perspektiv.

EU är ett viktigt instrument för gemensam problemlösning bland medlemsstaterna i västra Europa. Det innebär att om Sverige inte blir medlem av EU så försvinner därmed inte de grundläggande problemen som kräver lösning, utan de måste hanteras på något annat sätt. Ett nej till EU är ett ja till en annan typ av organisation för problemlösning.

Ur svensk demokrati- och legitimitetssynpunkt kan två slags problem urskiljas, (1) den lilla statens politiska styrproblem i en internationaliserad ekonomi och en angränsande integrerad stor marknad, varvid den faktiska suveräniteten riskerar att tunnas ut med konsekvenser för den politiska legitimiteten och demokratin, (2) legitimitetsproblemen i samband

med en situation när folket i folkomröstning avvisat medlemskap och de ledande politiska krafterna och näringslivet verkat för ett medlemskap.

Det första problemkomplexet är av såväl kortsiktig som långsiktig natur, det sistnämnda sannolikt av mer momentant slag. Utredningen går inte närmare in på detta senare problem, utan hänvisar där till Björn von Sydows bidrag i expertbilagan.

En viktig utgångspunkt för analysen av demokratifrågan i en situation där EU-medlemskap avvisats är sambandet mellan suveränitet och politisk legitimitet. Skillnaden mellan en politisk ordning, där känslan av att kunna påverka utvecklingen på ett självständigt sätt är allmänt spridd bland medborgarna och en ordning, där den upplevelsen i stor utsträckning saknas, är betydande ur demokratisk legitimitetssynpunkt.

Därvid är det viktigt att skilja mellan formell och faktisk suveränitet. Formell suveränitet handlar, som redan framhållits, om vilken formell frihet en stat har att fatta olika beslut. Den faktiska suveräniteten handlar om en stats reella förmåga att lösa problem. Politik är en permanent problemlösningssprocess, där legitimitetssvårigheter lätt kan uppstå till följd av att problemen inte bara med stigande kunskap och specialisering blivit allt komplexare, utan också alltmer överskrider territoriella statsgränser. En politisk ordning som utifrån vissa formella kriterier kan fatta beslut suveränt, men som trots detta inte kan lösa de sakproblem den ställs inför riskerar att ägna sig åt skenproblem med bristande trovärdighet som långsiktig följd.

Även om man i *formell* mening kan hävda, att Sveriges demokrati inte skulle påverkas om hittillsvarande former av internationellt samarbete tillämpas i fortsättningen, allt skulle ju bli vid det gamla, så blir svaret ett helt annat ur sakpolitisk synpunkt. Där gör nämligen den tekniska utvecklingen och internationaliseringen att ingenting blir vid det gamla. Problemen ändrar ständigt karaktär till följd av utvecklingen. För att bibehålla politisk legitimitet måste nya internationella arrangemang för problemlösning skapas.

Frågor som handlar om sakpolitisk effektivitet på områden som säkerhet, miljö, ekonomi och social välfärd är i en ständig växelverkan med frågor som handlar om demokratisk legitimitet som självständighet, legalitet, representativitet och öppenhet. Denna växelverkan är i hög grad avgörande för frågan om politisk stabilitet. En låg sakpolitisk effektivitet riskerar att långsiktigt undergräva den demokratiska legitimiteten och skapa politisk instabilitet.

Inter- eller snarare transnationaliseringen inom viktiga sakområden har ur politisk problemlösningssynpunkt medfört en uttunnad faktisk suveränitet för nationalstaten. En viktig aspekt av denna uttunnade faktiska suveränitet, som inte särskilt mycket berör den formella suveräniteten, är de problem demokratin generellt står inför. Lösningen på den uttunnade fak-

tiska suveräniteten torde vara att skapa en ny nivå för politiskt regelskapande för att återupprätta den faktiska suveräniteten på denna nivå.

Frågan om alternativ till EU-medlemskap måste ses mot denna bakgrund av i vad mån alternativen möjliggör hög sakpolitisk effektivitet och erbjuder en god kapacitet för politiskt regelskapande kring komplexa problem över och bortom nationsgränserna.

I den svenska EU-debatten har vissa problem rörande det offentliga samtalets förutsättningar uppmärksammats. Det har sagts att förutsättningarna skulle försämrats vid ett svenskt EU-medlemskap. Referenser har gjorts till den tyske sociologen Jürgen Habermas.¹ Det gemensamma offentliga samtalsrummet skulle urholkas om det blev europeiskt.

Habermas pekar på ett viktigt problem, som emellertid inte har specifikt med EU att göra. Han diskuterar nämligen de allmänna förutsättningarna för demokrati i tekniskt avancerade samhällen. Komplexiteten och specialiseringen gör enligt Habermas, att byråkratiernas budskap förstås av allt färre. Det demokratiska offentliga samtalet övergår till att bli enkelriktade appeller från teknokratiska eliter till vardagslivets sfär. Trots ett gemensamt språk och gemensamma debattfora i form av massmedia, partier, ideella föreningar och intresseorganisationer urholkas den vertikala kommunikationen mellan beslutsfattare och medborgare.

Detta problem finns i dag i hög grad såväl utanför som inom EU och kan således inte vara ett argument mot medlemskap i EU. Inom EU har inte i särskilt hög grad utvecklats gemensamma fora för det offentliga samtalet. I stället finns nu som förr tolv nationella debattfora, där samma problem diskuteras på ibland mycket olika sätt, vilket visar att de förblivit just nationella. Svårigheterna för den enskilde medborgaren att följa debatten är densamma i dessa tolv fora som i andra länders. Det offentliga samtalets allt mer uppmärksammade principiella svårigheter ändrar inte karaktär av att allt fler av frågorna blir europeiska.

För att belysa alternativen till EU anordnade utredningen den 12 oktober 1993 en offentlig hearing i Rosenbad med företrädare för ja- och nejssidorna och experter inom integrationshistoria, politik och ekonomi.

Under hearingen kom tydligt till uttryck, att några väl utvecklade alternativ till EU, i betydelsen positivt lanserade förslag av annan innebörd, inte förekommer i debatten. Det alternativ som de flesta nämnde var EES-avtalet, men då endast som ett negativt alternativ i betydelsen vad som redan skulle finnas för den händelse EU-alternativet inte skulle förverkligas. Norden omnämndes av några av hearingens deltagare, men i vaga termer.

I detta avsnitt diskuteras fyra alternativ till EU ur realpolitisk synpunkt: EES-avtalet, frihandelsavtalen med EG, nordiskt samarbete samt en global problemlösningsarena.

I debatten har enstaka referenser gjorts till Europarådet som ett alternativ. Europarådet bildades 1949 och var tänkt som ett problemlösningsfo-

rum för fredens bevarande. Sverige var med från starten. Organisationen fick aldrig de överstatliga befogenheter som regeringarna i Frankrike och flera andra länder, dock ej de skandinaviska, hoppats på. Det blev i stället en svagt sammanhållen organisation med inriktning på demokrati och mänskliga rättigheter. 1950 utformade Europarådet en konvention om de mänskliga rättigheterna med en särskild kommission och en domstol som övervakande instanser. Verksamheten har sedan utvecklats mot kultur- och mediefrågor och en social stadga finns.

Det är svårt att se hur denna organisation inom överskådlig framtid skulle kunna utvecklas till ett organ med sakpolitisk effektivitet på för den demokratiska legitimiteten så fundamentala problemområden som säkerhet, ekonomi, miljö och social välfärd. Därför går inte utredningen närmare in på det alternativet.

Inte heller behandlas förslag och tankar om olika regionala samarbetsmöjligheter typ det gamla Hansaområdet eller Barentsregionen, därför att dessa alternativ lika väl låter sig tänkas inom som utom EU.

EES-avtalet

EES-avtalet är ett folkrättsligt avtal med särdrag som sammanhänger med dess nära samband med det EG-rättsliga systemet. Avtalet innehåller en huvuddel med de materiella bestämmelserna om fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital (de fyra friheterna) samt s.k. angränsande politikområden. Denna del motsvarar den primära EG-rätten, i första hand Romfördragets regler. Dessutom finns bestämmelser om de olika institutioner som etableras genom avtalet.

Målet för EES-avtalet är att med enhetliga regler främja handel och övrig ekonomisk samverkan mellan parterna i syfte att skapa ett enhetligt europeiskt ekonomiskt samarbetsområde. EES fungerar i huvudsak som en enda marknad med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital.

Dessa fyra friheter bygger framför allt på ett förbud mot särbehandling på grund av nationalitet. Länderna är också förpliktade att samarbeta så att inte strävandena att förverkliga målet med EES-avtalet försvåras eller äventyras.

I fråga om varor förutsätter den fria rörligheten ett regelsystem för avskaffande av tullar och kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan. EES-avtalet omfattar regler för fri varucirkulation som nära svarar mot bestämmelser i Romfördraget, EFTA-konventionen och gällande frihandelsavtal mellan EG och EFTA-länderna. EES-avtalet innebär ett avsevärt fördjupat och breddat frihandelsområde med förenklade ursprungsregler och gränsformalityter. EES utgör emellertid ingen motsvarighet till den tullunion som EG är.

EG:s gemensamma jordbrukspolitik omfattas inte av EES-avtalet. Däremot underlättas handeln med särskilt angivna fiske- och jordbruksprodukter. Dessutom har parallellt med EES-avtalet bilaterala avtal på jordbruksområdena förhandlats fram.

Fri rörlighet för varor och tjänster förutsätter ett system för fri konkurrens. Genom avtalet övertas de regler på konkurrensområdet som gäller enligt Romfördraget. Det gäller framför allt förbud mot karteller och mot missbruk av dominerande marknadsställning samt en prövning av vissa företagskoncentrationer. Övervakningen av att konkurrensreglerna tillämpas på rätt sätt ankommer på EG-kommissionen och på en oberoende övervakningsmyndighet som EFTA-länderna har inrättat.

Avtalet innehåller också regler om antidumpningsåtgärder m.m. Vidare föreskrivs att offentligt stöd och offentliga monopol inte får snedvrida konkurrensen med verkan på handeln. Offentlig upphandling skall ske i full konkurrens mellan företag i de olika länderna.

I fråga om rörlighet för personer skapar EES-avtalet förutsättningar för en gemensam arbetsmarknad. Reglerna omfattar socialförsäkringsskydd för migrerande arbetstagare m.fl., etableringsrätt för självständiga näringsidkare, ömsesidigt erkännande av examina och förenklad gränskontroll.

Avtalet innebär rätt för medborgare i alla EES-länder att flytta mellan de avtalsslutande länderna för att söka anställning, att ha anställning i ett land enligt de regler som gäller för arbetstagare i det landet samt att stanna i ett land där man haft anställning. Rätten gäller även familjemedlemmar.

På den sociala trygghetens område innebär avtalet i huvudsak rätt att lägga samman alla försäkringsperioder från trygghetssystem i olika medlemsländer och att föra med sig denna rätt inom hela EES-området.

Etableringsfriheten inom EES gäller både fysiska och juridiska personer, t. ex. när kontor, filialer och dotterbolag upprättas. Friheten omfattar rätt att uppta och utöva självständig förvärvsverksamhet på de villkor som etableringslandet föreskriver för sina egna medborgare. Avtalet innebär här i princip att förvärv av både företag och fastigheter skall vara möjliga för rättssubjekt inom EES.

Avtalet innehåller också regler som liberaliserar handeln med tjänster samt kapitalrörelser, dessa skall i princip vara fria.

EES-avtalet medger liksom Romfördraget generell undantag från principen om fri rörlighet när nationella åtgärder är nödvändiga för att tillgodose tvingande krav på skydd för bl. a. allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Undantag skall begränsas till vad som är nödvändigt och minst störande för den fria rörligheten. Sverige har dessutom förbehållit sig rätten att vidmakthålla ett antal förbud mot farliga ämnen med hänsyn till redan etablerade högre skyddsnormer.

Ett avsnitt i EES-avtalet innehåller övergripande bestämmelser med anknytning till de fyra friheterna. Det gäller fem områden, nämligen sociala

frågor (bl. a. jämställdhet), miljö, konsumentskydd, statistik och bolagsrätt. Syftet med gemensamma regler på det sociala området är att bidra till bättre arbetsförhållanden och bättre levnadsstandard för arbetstagare. På konsumentskyddsområdet är avsikten att stärka konsumentens ställning på marknaden och i fråga om miljön bl. a. att säkerställa ett klokt och rationellt utnyttjande av naturresurserna.

EES-avtalet omfattar därutöver en rad angränsande områden för gemensam politik, som inte hänför sig direkt till de fyra friheterna men som har ansetts utgöra viktiga komponenter i ett utvidgat europeiskt samarbete. Sammanlagt omfattas tolv delområden. Dessa är bl.a. dels de delar av områdena bolagsrätt, sociala frågor, miljö och konsumentskydd som inte är direkt handelsrelaterade, dels områden som forskning och utveckling, utbildning, små och medelstora företag, turism och regional utjämning. På dessa områden förutsätts samarbetet ske via gemensamma aktiviteter, som i fråga om innehållet kan variera från dialoger mellan EFTA-länderna och EG till regelrätt deltagande i EG-program eller gemensamt utarbetade program.

Med EES-avtalets institutionella uppbyggnad avses gemensamma organ och procedurer för utveckling, administration, samråd, beslutsfattande och tvistlösning. En grundläggande förutsättning för att EES-avtalet skall kunna fungera effektivt är att det institutionella samarbetet bygger på överenskomna och ändamålsenliga samrådsmekanismer. Därför har parterna inrättat ett antal EES-institutioner.

På ministernivå finns ett *EES-råd* för politisk vägledning och utveckling av EES. Rådet behandlar också de frågor som en eller flera avtalsparter begär att få diskuterade. Vidare finns en gemensam *EES-kommitté* med ansvar för avtalets löpande administration. Den är också central instans för den gemensamma beslutsprocessen inom EES. Beslut skall fattas enhälligt av EG å ena sidan och av EFTA-länderna gemensamt, å andra sidan.

Samarbetet mellan parlamentariker och mellan arbetsmarknadens parter m.fl. i EES-länderna sker i särskilda samrådsorgan.

EFTA:s övervakningsmyndighet, *ESA*, har i huvudsak samma funktion inom EFTA som kommissionen har inom EG när det gäller övervakningen av att avtalet efterlevs. EFTA-domstolen skall pröva frågor avseende avtalets efterlevnad såvitt avser EFTA-länderna samt överklaganden på konkurrensområdet i ärenden som har prövats av EFTA:s övervakningsmyndighet. Domstolen skall också pröva tvister mellan EFTA-länderna.

Bestämmelser om övervakningsmyndigheten och domstolen har intagits i ett särskilt övervakningsavtal mellan EFTA-länderna.

Tvister mellan å ena sidan ett eller flera EFTA-länder och å andra sidan EG eller ett eller flera EG-länder skall biläggas i den gemensamma kommittén. Frågan om tolkningen av avtalsbestämmelser som har sin svarighet i EG-rätten kan avgöras av EG-domstolen efter hemställan av

parterna. Vissa tvister rörande specifika EES-förhållanden kan hänskjutas till skiljenämnd.

Grundtanken med EES-avtalet är således att skapa ett dynamiskt och enhetligt europeiskt ekonomiskt samarbetsområde grundat på gemensamma regler och lika konkurrensvillkor för företagare och enskilda. Till grundförutsättningarna har också hört att skapa så stor rättslikhet som möjligt för enskilda och företag, liksom att åstadkomma enhetlighet vid tolkningen och tillämpningen av de gemensamma reglerna, både vad avser nationella myndigheters och domstolars handhavande av reglerna och statsmakternas uppfyllelse av sina förpliktelser enligt avtalet.

I ett samarbetsområde som EES får sådan rättslikhet uppnås på delvis annat sätt än vad som gäller inom EG. Ett led i detta är att välja sådana införlivandemetoder för avtalet som ger största möjliga likhet med EG:s ordning, ett annat att genom angivande av målen för samarbetet understryka viljan att nå en enhetlighet i tillämpningen och tolkningen av EES-regler och motsvarande EG-regler. Upprättande av en övervakningsmyndighet mellan EFTA-länderna och en domstol är också delar i främjandet av rättslikhet.

EES är ingen statisk struktur. Den inre marknad och de flankerande politikområden som täcks av avtalet är genom ekonomisk, teknisk och politisk utveckling i kontinuerlig förändring med konsekvenser för avtalets innehåll. Vad detta innebär ur demokrati- och legitimitetssynpunkt diskuteras i avsnitt 5.2.

EES kan emellertid också komma att förändras på ett annat sätt. Fyra av de fem deltagande länderna inom EES-avtalets s.k. EFTA-pelare förhandlar för närvarande om medlemskap i EU. Om Sverige skulle kvarstå på EES-avtalets EFTA-sida, vilket är förutsättningen i detta kapitel, men Finland, Norge och Österrike skulle gå in i EU skulle EFTA-pelaren bäras upp av Sverige och Island. I en sådan situation skulle frågan i vart fall behöva ställas hur många byggstenar som kan försvinna på EFTA-sidan utan att EFTA-pelaren och EFTA som organisation och därmed EES i sin nuvarande form brister på grund av för liten kritisk massa. Också frågan om avtalets symmetri mellan de två pelarna skulle aktualiseras. En annan fråga i ett tidsperspektiv med bäring på slutet av 1990-talet är i vad mån länder som Polen, Slovakien, Tjeckiska Republiken och Ungern i väntan på det medlemskap de begärt, skulle kunna komma att ingå i EES och EFTA.

Det finns inget underlag för en närmare diskussion av sannolikheten för olika EES-scenarier av ovan nämnda slag och utredningen har heller inte sett som sin uppgift att gå djupare in på frågan. Vad som emellertid kan konstateras utan större överväganden är, att det nätverk av EES-stater kring EU i vilket Sverige skulle ingå kan komma att skifta starkt i förhållande till nuläget vad gäller deltagande länder och numerär under de närmaste fem-tio åren.

Frihandelsavtalen

1960 trädde Konventionen angående upprättandet av Europeiska frihandelsammanslutningen (EFTA-konventionen) i kraft mellan Sverige, Österrike, Danmark, Norge, Portugal, Schweiz samt Storbritannien. Finland associerades året därpå och 1969 inträdde Island som medlem. Danmark och Storbritannien lämnade organisationen år 1973 och Portugal 1986. Ett av målen med EFTA var att skapa förutsättningar för närmare samarbete med EG.

I likhet med övriga EFTA-länder slöt Sverige bilaterala frihandelsavtal med EG. Avtalen trädde i kraft år 1973. Dessa avtal omfattar väsentligen handel med industrivaror. De avspeglar en tid när varor var det dominerande inslaget i utrikeshandeln och i de internationella transaktionerna.

Frihandelsavtalen, som till sin omfattning är begränsade, utgår sålunda från ett status quo-läge som inte beaktar den transnationalisering av ekonomi, kommunikationer och regelskapande som skett sedan deras tillkomst och som berört allt fler samhällssektorer och politikområden. Avtalen innehåller visserligen en utvecklingsklausul, som dock knappast har kunnat åberopas och användas i takt med nyare tids samhälls- och regelutveckling.

Våren 1984 avhölls ett gemensamt ministermöte mellan EG och EFTA-länderna i Luxemburg. Detta var plattformen för utvecklandet av samarbete på nya områden. Man talade om att skapa en europeisk, ekonomisk sfär och initierade också en rad nya samarbetsprojekt på olika områden. De avtal som träffades i denna anda har kommit att hänföras till den s.k. Luxemburgprocessen. Mot bakgrund av bl.a. EG:s program för förverkligandet av den inre marknaden och återigen de krav på intensifierat samarbete som samhället ställde ansågs inte heller enskild avtal på olika områden tillräckliga. Detta är bakgrunden till tankarna om ett EES-avtal.²

Utredningen gör den bedömningen att frihandelsavtal liksom påbyggnad till sådana inte är, utifrån de synpunkter vi haft att beakta, realistiska alternativ till ett medlemskap. Detta är utredningens uppfattning även om relationerna med t.ex. östländerna skulle kunna utvecklas ytterligare än vad som är fallet för närvarande.

Ett val av frihandelsavtal som grund för samarbete med EG skulle även innebära ett steg tillbaka i förhållande till EES-avtalet. Detta skulle komma att innebära att Sverige kom i en situation jämförbar med Schweiz, som ju efter folkomröstning år 1992 valt att stanna utanför EES.

Konsekvenserna ur demokrati- och legitimitetssynpunkt diskuteras under avsnitt 5.2.

Norden

Utredningen kunde göra det enkelt för sig och avfärda det nordiska alternativet, antingen med hänvisning till att det saknar konkret form och innehåll eller därför att Norden redan ingår i EES-alternativet eller med motiveringen att Danmark redan är medlem av EU och att Norden därför bara kan bli ett rest-Norden. Det är svårt att tänka sig Danmark såväl i EU som i ett nordiskt alternativ till EU på en och samma gång, även om passunion och gemensam arbetsmarknad liksom Nordiska ministerrådet och Nordiska rådet innehåller tydliga drag av ett sådant arrangemang; i en fördjupad integrationsprocess för ökad sakpolitisk effektivitet inom såväl en europeisk ordning som ett i ordets egentliga mening nordiskt *alternativ* torde ett sidval tämligen snabbt framtvingas.

Utredningen har emellertid valt att inte utan närmare prövning avfärda Norden som ett alternativ. Genom det emotionella stöd som ett nordiskt alternativ synes ha i breda opinioner finns det skäl att närmare diskutera ett sådant. Just ur demokratisynpunkt är det till följd av det folkliga stödet för begreppet Norden skäl att allvarligt pröva det i detta sammanhang som alternativ till EU.

Den stora skillnaden mellan EES och frihandelsavtalen med EG å ena sidan och ett utvecklat nordiskt samarbete å den andra är, att de båda förstnämnda alternativen finns i konkret form, vilket inte en nordisk lösning gör, om man därmed menar som ett alternativ till EU med motsvarande sakpolitiska effektivitet.

Norden finns mer som en vision, som för all del utgår från vissa befintliga institutioner, men det har inte närmare diskuterats hur dessa skulle kunna omvandlas för att motsvara en ny situations krav. Nordiskt samarbete som alternativ till EU saknar operativ form och måste därför först konstrueras politiskt.

Utredningen har självfallet inte sett som sin uppgift att försöka utarbeta ett förslag i den riktningen. År av utredningsarbete har t.ex. redan ägnats åt nordiska tullunionsplaner under 1940-, 1950- och 1960-talen och att ge sig in på det området ligger långt utanför utredningens kompetens.³ I stället prövas det nordiska alternativet genom frågan om vad Norden som vision egentligen representerar i den nordiska debatten. Den frågan kan, enligt utredningen, bara förstås i ett längre historiskt perspektiv, där olika konjunkturer för den nordiska tanken kan skönjas. Mot bakgrund av frågor om när konjunkturerna varit gynnsamma och när de varit mindre gynnsamma för nordiskt samarbete diskuteras hur den nordiska samarbetsvisionen skall förstås och i vad mån förutsättningar kan finnas för ett nordiskt alternativ till EU.

Som en vag vision med viss identitetsskapande förmåga har det nordiska alternativet funnits länge i samhällsdebatten i de nordiska länderna,

varvid intensitet och aktualitet har växlat med de politiska konjunkturerna i de nordiska länderna själva och i deras omgivning.

Den nordiska visionen kom för första gången till mer programmatiskt uttryck i den skandinavistiska rörelsen under årtiondena kring mitten av 1800-talet. Tidigare projekt som Kalmarunionen var mer uttryck för politiska och ekonomiska eliters territoriella maktpolitik än en politisk vision med ambitionen att mobilisera bredare folklager.

Som ett storfurstendöme under den ryske tsaren var Finland inte i lika hög grad som Sverige-Norge och Danmark-Island involverat i det skandinavistiska programmet och festtalen som byggde under det. Därför var rörelsen skandinavisk snarare än nordisk. Skandinavismen var knappast en massrörelse, utan omfattades av ett relativt smalt skikt av liberala intellektuella vid universiteten, vilka kunde utnyttja en framväxande tidskrifts- och tidningsflora och ett begynnande mediabaserat borgerligt offentligt samtal som debattforum. Rörelsen kallades följdriktigt också studentskandinavism.⁴

Den knöt an till tidens nationalistiska idéer och drev tesen om en skandinavisk nation, som härleddes ur ett gemensamt förflutet i ett samhälle, där den frie odalbonden var grundpelaren. Den fornnordiska mytologin spelade en viktig roll. Erik Gustaf Geijer, Nikolaj Frederik Severin Grundtvig och Björnstjerne Björnson hyllade alla i sina författarskap den frie nordiske bonden. Skandinavismen var vag beträffande vilka institutioner som politiskt skulle uttrycka och styra den skandinaviska nationen. Var någonstans i gränslandet mellan en kunglig personalunion av konfederativ snarare än federativ karaktär och en i egentlig mening skandinavisk stat med gemensamma institutioner och regler det skandinavistiska projektet tänktes är oklart. Det blev aldrig något realpolitiskt alternativ till de skandinaviska nationalstaterna. Visionen om ett gemensamt nordiskt förflutet vävdes in i och förstärkte nationella identiteter snarare än upplöste dem. Så var t.ex. Björnstjerne Björnson både en förgrundsgestalt inom skandinavism och en som starkt ivrade för Norges nationella frigörelse. Det nordiska som förstärkande element i nationella identiteter i de nordiska länderna finns sedan mitten av 1800-talet som en röd tråd i de nordiska ländernas historia.

Skandinavism kan ses som en ideologisk motrörelse mot vad som alltmer uppfattades som ett tyskt hot när etnokulturella visioner om en tysk *Volksgemeinschaft* förenades med preussisk maktpolitik. Den visionära studentskandinavismen vävdes samman med realpolitiskt dikterade planer på en dynastisk personalunion som omfattade inte bara Sverige och Norge utan också Danmark. Häri låg en allvarlig begränsning i det skandinavistiska projektet, ty ett svenskt kungahus i Skandinavien skulle ge Sverige en alltför dominerande ställning ur danskt och norskt perspektiv. Den andra stora begränsningen var det ringa intresset i Sverige och Norge att ställa upp för Danmark mot det tyska hotet. Efter Preussens annekte-

ring av Holstein och Slesvig 1864 var skandinavismen som realpolitiskt handlingsprogram död.

Detta gällde dock inte skandinavism/nordism som vision, särskilt inte som visionen som nämnts snarast stärkte nationella identiteter. Olika professioner och vetenskapliga discipliner samlades från 1870-talet till regelbundna nordiska konferenser, från 1890-talet också fackföreningar. Den nordiska tanken hölls vid liv i det civila samhället snarare än av statsledningarna.

Liksom i samband med det preussiska hotet 1848-1864 antog den dock vid vissa tillfällen mer omedelbara politiska dimensioner. Det var när till följd av det internationella läget man i de nordiska länderna hade särskilda skäl att reflektera över sin situation i förhållande till omgivningen. Före 1948 skedde detta i form av politiska toppmöten där samarbete diskuterades i mer allmänna ordalag och där mötena som sådana markerade en politisk viljeinriktning och handlingsorientering utan att avsätta större institutionella arrangemang. Före 1950-talet fanns, fränsett den skandinaviska myntunionen 1875 — 1924 (Sverige-Danmark från 1873), en säkerhetspolitisk bakgrund till det mellanstatliga nordiska samarbetsintresset. Från 1950-talet tillkom ekonomisk integration som inspirationskälla. Under efterkrigstiden diskuterades det nordiska samarbetet också i form av konkreta och mer storstilade institutionella lösningar.⁵

Under första världskriget ökade mot bakgrund av det yttre trycket mot Skandinavien för första gången sedan 1864 intresset för en politisk manifestation av skandinavisk gemenskap. Kungarna samt stats- och utrikesministrarna möttes flera gånger för att överlägga om läget.

Med Sovjetunionen och Tyskland starkt försvagade efter kriget minskade åter intresset för politiskt samarbete. Med Finland självständigt ersattes begreppet skandinaviskt samarbete alltmer med begreppet nordiskt samarbete, men under 1920-talet var den finska utrikespolitiken mer än mot Skandinavien orienterad mot de baltiska grannstaterna, vilka blivit självständiga som en följd av kriget.

1930-talet innebar återigen en utveckling mot ökat politiskt intresse för ett intensifierat nordiskt samarbete. Bakgrunden var att varken Sovjetunionen eller Tyskland längre framstod som försvagade utan tvärtom började avteckna sig som potentiella hot. Efter Hitlers maktövertagande 1933 föreslog den danske statsministern Thorvald Stauning ett nordiskt försvarsfördrag. 1934 uttalade den finska regeringen Kivimäki att den önskade en nordisk neutralitetspolitik. Den nordiska orienteringen var ett försök att undvika att klämmas samman av en tänkbar tysk-rysk konflikt.

De yttre krafterna drev inte bara samman de nordiska länderna, utan splittrade dem också när de yttre krafterna mot slutet av 1930-talet blivit alltför starka. Varken Sovjetunionen eller Tyskland önskade nordiskt samarbete. I april 1937 övergav Stauning sin tidigare ståndpunkt och sade att Danmark inte längre var berett att vara vakthund för de nordiska län-

derna vid sydgränsen. De svensk-finska planerna på ett gemensamt försvar av Åland gavs upp när Sovjetunionen våren 1939 deklarerade att man var emot dem.

Det skandinaviska/nordiska samarbetet under hundraårsperioden 1840-1940 kan sammanfattas så, att när aktiviteten i den närmaste omvärlden varit låg (1870-talet — omkring 1910, 1920-talet) har samarbetet i politiska former varit ringa. När aktiviteten i omgivningen ökat (1848, första världskriget, början av 1930-talet) har intresset för samarbete ökat, men när aktiviteten tett sig alltför hotfull (1864 och från 1937) har samarbetsplanerna avbrutits.

Under efterkrigstiden var på motsvarande sätt det kalla kriget en faktor som på ett avgörande vis motverkade de tre mest storstilade nordiska samarbetsprojekten: den skandinaviska försvarsunionsplanen 1948-1949, den nordiska tullunionsplanen 1947-1959 och Nordekplanen 1968-1970.

Försvarsunionsplanen kollapsade när Sverige inte ville acceptera en koppling av det skandinaviska försvarssamarbetet till det atlantiska under USA:s ledning.⁶ De nordiska tullunionsplanerna slutade med att de nordiska länderna i stället var med om att bilda det europeiska frihandelsområdet EFTA. Den nordiska marknaden var för liten för att kunna utgöra ett realistiskt alternativ till den europeiska. Därtill kom en fruktan i grannländerna, särskilt Norge, för en alltför stor svensk dominans. Inte heller var man i de nordiska ländernas statsledningar till följd av starka nationella intressen i jordbrukssektorn beredd att utnyttja den komplementaritet som den danska jordbruksproduktionen kunnat erbjuda. Nordekplanen bröt samman precis när den var färdig att undertecknas sedan Finland med hänvisning till de övriga nordiska ländernas förhandlingar med EG förklarat att man ej kunde vara med.

Liksom för att förta intrycket av politiskt misslyckande har de tre strandade planerna ersatts med andra betydande ehuru mindre långtgående nordiska samarbetsprojekt. Sedan försvarssamarbetsplanerna misslyckats inrättades Nordiska rådet 1952. Helsingforsavtalet om intensifierat nordiskt samarbete undertecknades 1962. Nordiska ministerrådet inrättades 1971 och fick ett fast sekretariat två år senare. Den nordiska samarbetstanken har hållits levande trots att de mest långtgående planerna ej kunnat realiseras.

Genomgången av den nordiska visionen och det nordiska samarbetet i ett historiskt perspektiv visar i sammanfattning följande:

1. Den nordiska samarbetstanken har en positiv laddning.
2. Visionen om en nordisk gemenskap står inte i motsättning till nationella identiteter och nationell politisk kultur i de nordiska länderna, utan har snarare varit ett element för att förstärka dem.

3. Nordiska samarbetsplaner har varit starkt beroende av den internationella politiska situationen. När spänningen har varit låg eller hög har centrifugalkrafterna motverkat nordiskt samarbete. Sålunda har under efterkrigstiden det kalla kriget förhindrat förverkligandet av de mest långtgående samarbetsplanerna. Efter studentskandinavismens slutgiltiga kollaps 1864 har samarbetsidén aldrig syftat till en skandinavisk/nordisk förbundsstat med nationalskandinaviska/-nordiska institutioner i en tänkt skandinavisk/nordisk nation. Det har efter 1864 alltid varit fråga om mellanstatligt samarbete med tillhörande institutionella arrangemang. Så sett har frågan om nordiskt samarbete aldrig varit i närheten av den intensiva diskussionen om EU på temat statsförbund eller förbundsstat. Ekonomiskt har den nordiska marknaden aldrig varit ett reellt integrationsalternativ till den västeuropeiska, därtill har den varit för liten.

Denna historiska bakgrund till frågan om ett nordiskt alternativ till EU skall kompletteras med det faktum att Danmark sedan 1973 är medlem av EG. Varje nordisk samarbetsplan har att beakta den omständigheten. Det gör det svårt att se hur man skulle kunna ställa upp i ordets egentliga mening nordiska alternativ till EU i form av en nordisk gemenskap eller en nordisk union. Såvida man inte avser ett Restnorden utan Danmark och andra nordiska länder som kan bli medlemmar i EU måste nordiska samarbetsarrangemang vara förenliga med EU.

Detta gäller i strikt juridisk mening. Därtill måste beaktas danska lojaliteter, engagemang och förpliktelser i det europeiska samarbetet av annat slag än vad som kan definieras som strikt juridiskt. I intetdera fallet är det realistiskt att räkna med danskt deltagande i någon form av nordiskt alternativ till EU, utan det nordiska alternativet får i så fall samordnas med EU efter liknande principer som skett i fråga om passunionen och den gemensamma arbetsmarknaden, Nordiska rådet och nordiska ministerrådet.

Vilken omfattning och vilka former och institutionella lösningar, utöver vad som redan existerar, ett restnordiskt alternativ skulle ha, för den händelse utöver Island Sverige och ett eller båda av Finland och Norge väljer att stanna utanför EU, ligger utanför utredningens möjligheter att närmare penetrera. Problemet är inte bara att de institutionella lösningarna är okända utan också osäkerheten om huruvida det nordiska alternativet till EU skulle omfatta Norden minus Danmark och andra nordiska länder som kan bli medlemmar i EU eller begränsas till Island och den foma svensk-norska unionens geografiska område.

I den svenska EG-debatten och i några opinionsundersökningar har ett nordiskt alternativ aktualiserats utan att innebörden närmare har precisats. Begreppet nordisk union har förts fram, men vad detta begrepp skulle omfatta är oklart. Något omedelbart operativt nordiskt alternativ till EU finns inte, såvida man inte menar redan existerande nordiska samarbete.

Men detta samarbete ingår i både EES och frihandelslösningen och är därför inget tredje alternativ i en egen kategori.

Utan kända institutioner och regler för teoretiskt tänkbara alternativ till EU är det svårt och inte särskilt meningsfullt att diskutera demokrati- och legitimitetsproblematiken. Därför ser utredningen ingen anledning att i avsnittet 5.2 nedan närmare penetrera ett nordiskt alternativ som är okänt till form och innehåll och som skulle ligga vid sidan av EES och frihandelsavtalet.

Ett globalt alternativ

Efter andra världskriget gick den amerikanska statsledningen i spetsen för en global och multilateral politisk ordning för att säkra freden. I debatten om återuppbyggnad såg man tillbaka på mellankrigstiden och slutsatsen hos många debattörer var, att frånvärd av en internationell plan för rekonstruktion av världsekonomin samt den tilltagande dominansen av bilateral handelsrelationer bar huvudansvaret för världsekonomin kollaps och trettiotalskrisen, som i sig bar fröet till andra världskriget.

FN var den säkerhetspolitiska pelaren i denna tänkta nyordning. En internationell handelsorganisation, ITO, skulle svara för en global liberaliserad handel med varor. Internationella Handelsorganisationen skulle administrera Allmänna tull- och handelsavtalet, GATT. Internationella Valutafonden skulle se till att de mot den fria varuhandeln svarande finansieringsströmmarna kunde flyta fritt.

Ett första grundskott råkade den multilaterala strategin ut för 1947 till följd av valutaobalanser mellan dollar och pund och andra europeiska valutor. Ett andra grundskott var när den amerikanska kongressen sade nej till Internationella Handelsorganisationen i likhet med vad den gjort efter första världskriget vad gäller Nationernas Förbund. Ett tredje grundskott mot multilateralism var det kalla kriget.

Organisationerna för den tänkta multilaterala strategin lever med undantag för Internationella Handelsorganisationen vidare. En fråga är i vad mån en global multilateral strategi kan upprättas bortåt femtio år efter det första försökets misslyckande på i grunden samma organisatoriska bas, FN, GATT och IMF.

FN har hela tiden lyckats behålla en position som säkerhetspolitiskt forum och gjort betydande insatser för freden även om man inte kunnat förhindra krig. Kring GATT har en betydande liberalisering av handeln skett. När handelspolitiken i modern form allt snabbare rör sig från traditionell tullpolitik mot områden som tekniska och kulturella handelshinder och miljö har emellertid motsättningar av olika slag inom GATT varit tydliga. Inte minst mot bakgrund av de utdragna förhandlingarna i den s k Uruguayrundan är det svårt att här se en utveckling mot sakpolitisk kom-

petens för problemlösning och regelskapande i paritet med t ex EES-avtalet.

Frågan om den sakpolitiska kapaciteten i FN, GATT och IMF och möjligheterna ur demokratisk legitimitetssynpunkt för ett globalt alternativ till EU diskuteras nedan under 5.2.

5.2. Demokratiska konsekvenser

Sammanfattning: De demokratiska konsekvenserna i en situation där medlemskap i EU avvisats handlar främst om sambandet mellan suveränitet, legitimitet och demokrati. Grundläggande är en trovärdighet bland väljarna vad gäller förmåga till effektiv problemlösning. De politiska partierna och deras ledningar måste göra troligt att de med politiska beslut kan påverka utvecklingen på olika områden. Utan en sådan trovärdighet får varje demokratisk ordning förr eller senare legitimitetsproblem. Trovärdigheten kan sägas vara beroende av graden av faktisk suveränitet. Mot denna bakgrund redovisas i detta avsnitt sådana demokratiska konsekvenser som kan förväntas uppkomma i fråga om vissa viktigare alternativ till ett EU-medlemskap: EES-avtalet, frihandelsavtalen med EU och mellan EFTA-länderna samt globala alternativ. Varje alternativ till EU är förenat med problem ur demokratisk legitimitetssynpunkt till följd av bristande sakpolitisk kapacitet för problemlösningar som blivit allt internationellare och kommit att omfatta allt fler sakpolitiska områden. Slutsatsen är att samtliga dessa alternativ ur faktisk suveränitetssynpunkt innebär större problem än medlemskap i EU.

De demokratiska konsekvenserna i ett perspektiv där medlemskap avvisats handlar främst om sambandet mellan suveränitet, legitimitet och demokrati. Varje representativ demokratisk ordning fordrar trovärdighet bland väljarna vad gäller förmåga till problemlösning och till tolkning och förklaring av samhällsutvecklingen. Partierna och deras ledningar måste göra troligt att de med politiska beslut på något vis kan påverka utvecklingen. Utan en trovärdighet i det avseendet får varje demokratisk ordning åtminstone på sikt legitimitetsproblem. Trovärdigheten är med andra ord beroende av graden av suveränitet. Därvid är det som understrukits inledningsvis i detta kapitel viktigt att inte förväxla formell med faktisk suveränitet.

Det finns ett samband mellan suveränitet och legitimitet vilket är viktigt att upprätthålla för att demokratin skall fungera långsiktigt. Men det rör sig då inte så mycket om formell som om faktisk suveränitet med kapacitet till effektiv sakpolitisk problemlösning.

Ett grundläggande drag i svensk politisk kultur som historiskt kan föras tillbaka till sockenstämmokulturen är pragmatism. Inte de stora principerna utan resultaten grundade på intressebrytning, förhandling och kompromiss är avgörande och ger politisk legitimitet. Det reella demokrati- och suveränitetsproblemet är hur svensk politik får tillgång till nätverk och institutioner, där regler skapas och beslut fattas som reellt är avgörande för sysselsättning, investeringar, miljö osv.

Utan en utbredd känsla av att vara med och påverka på områden som direkt berör människors vardag, vilket inte är detsamma som att suveränt bestämma, utvecklas lätt stämningar av hjälplöshet och vanmakt med långsiktiga risker för den politiska legitimiteten och den politiska stabiliteten.

Situationer av klart definierade yttre hot kan visserligen skapa inre sammanhållning och förstärkt trovärdighet för den politiska ledningen. Typexemplet är det svenska folkhemmet under andra världskriget. Men hotupplevelser där hoten är diffusare och svårare att identifiera kan lika gärna verka långsiktigt eroderande på trovärdigheten. Anstormningen mot den svenska kronan och de åtföljande krispaketen hösten 1992 skapade måhända momentan politisk samling under bred folklig uppslutning, men sådana "undantagstillstånd" kan knappast upprätthållas för längre tid, därför att orsakerna är vaga och omstridda.

Med dessa allmänna reflektioner och med distinktionen mellan formell och faktisk suveränitet som grund skall demokrati- och legitimitetsproblematiken först diskuteras för EES-alternativet, sedan för frihandelsalternativet och slutligen för det globala alternativet.

EES-avtalet

EES-avtalet innebär att Sverige antar EG:s konkurrensregler och övriga regler för den inre marknaden med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Förutom den inre marknaden omfattar avtalet vissa angränsande politikområden som miljö, socialpolitik och forskning. Avtalet ger garantier mot diskriminering på grundval av nationalitet och för ett med EG och dess medlemsländer likvärdigt inflytande över övervakning och kontroll av avtalet.

EES-avtalet är dynamiskt. Reglerna kring varje marknad, inte bara EG:s inre marknad, är under ständig utveckling till följd av växelverkan mellan teknisk förändring, ekonomi och politik. Det är inflytandet över hur nya regler skall se ut snarare än över den befintliga regelmassan som är det

viktiga ur demokratisk legitimitetssynpunkt. Inflytande över regeländringar är i mycket en fråga om tillträde till en intern EU-debatt och möjligheter att påverka problemformuleringarna i den debatten.

Målet är att utveckla de gemensamma EES-reglerna i takt med EG:s utveckling av det egna regelverket för att på så sätt åstadkomma en enhetlig rättsutveckling. EES-avtalet är, som tidigare sagts ett folkrättsligt skal utan överlåtelse av beslutsbefogenheter på normgivningsplanet. Detta innebär att parterna med bevarande av de egna konstitutionella förfarandena gemensamt överenskommer om nya regler. Innebörden av detta är att parterna fattar beslut under bibehållen beslutsautonomi. Skulle EFTA-länderna inte önska anta nya bestämmelser som överensstämmer med EG:s kan detta leda till att de delar av avtalet som berörs av de föreslagna reglerna suspenderas och att regelverket inte längre är enhetligt. I detta ligger ett potentiellt legitimitetsproblem i det att kravet på följsamhet i beslutsfattandet naturligtvis är stort om man inte vill riskera att avtalet långsiktigt urholkas genom att viktiga delar sätts ur spel.

Avtalets beslutsmekanism syftar därför till att så långt det är möjligt se till att EFTA-ländernas ståndpunkter blir tillgodosedda inom ramen för utvecklandet av EG:s eget regelverk. Härtill skall bl.a. experter från EFTA-länderna rådfrågas på samma sätt som gäller för EG:s medlemsländer när nya förslag skall utarbetas. Under beredningen av ett ärende skall ett fortlöpande informations- och konsultationsförfarande äga rum. EFTA-sidan skall också alltid kunna ta upp aktuella frågor i EES-kommittén och i EES-rådet. EFTA-länderna har emellertid självfallet ingen del i EG:s interna omröstningar och beslut. Kommissionens rätt till initiativ om egna regler är också exklusivt förbehållen den även om den nyssnämnda rätten att ta upp en fråga också kan omfatta framläggande av förslag till nya regler. Härtill kan läggas att EG till följd av en helt annan kapacitet och resurstillgång kan antas komma att förfoga över stora delar av regelutvecklingen.

Sett ur demokrati- och legitimitetssynpunkt är det enligt utredningens bedömning klart att den beslutsmekanism som EES-avtalet lagt fast är ojämförligt sämre än ett fullt deltagande i EG:s beslutsprocess. Endast som medlem i EU har ett land möjligheter att inte bara för dess egen del, utan även för samtliga medlemsländer påverka den utveckling av regelverket som är angelägen och lämplig.

Om det som nämnts ovan är rimligt att anta att av resursskäl dynamiken i regelutvecklingen har sin motor inom EG och dess administration, så följer just i ett dynamiskt perspektiv ett inflytandeproblem för EFTA-sidan som mer torde komma att reagera än agera.

Problemet accentueras av att utvecklingen inom t.ex. forskning och högteknologi, som är den mest dynamiska vad gäller regelutveckling och samarbete, inte är lika central i EES-avtalet som de fyra friheterna och den inre marknaden. Risken finns att EG på detta område 'drar ifrån' och att

avtalet på sikt urholkas och förlorar i betydelse på samma sätt som frihandelsavtalet i dag relativt sett täcker en mycket mer begränsad del av transaktionerna och samarbetet än när det kom till 1973.

Utredningen gör i inflytandefrågan en annan bedömning än vad exempelvis Sten Johansson gör i sin uppsats i expertbilagan. Utredningen ser regelutvecklingen mer dynamisk och är försiktigare vad gäller de reella möjligheterna för svenska intressen att initiera regler, att agera snarare än reagera.

Detta gäller miljö- och socialpolitiken som särskilt nämns av Johansson, men också ovan nämnda centrala politikområde forskning och högteknologi. Till skillnad från Sten Johansson, ser utredningen ett problem ur sakpolitisk effektivitetssynpunkt i att EES-avtalet inte omfattar jordbruksprodukter och vill inte heller så starkt betona den reella betydelsen av att EES-avtalet formellt sett inte omfattar handelspolitiken.

Vad den svenska jordbrukspolitiken beträffar synes det stora problem som allt tydligare avtecknar sig i debatten vara ökande motsättningar om prisnivån mellan konsumenter och producenter. Historiskt har mellan dessa grupper utvecklats en betydande solidaritet, inte minst mot bakgrund av vad som under det kalla krigets dagar definierades som ett avspärrningsshot. De allt högre kraven på ett mer ekologiskt jordbruk med mindre användning av konstgödsel och bekämpningsmedel och bevarat odlingsinslag i landskapsbilden skulle i en isolerad svensk lösningsram sannolikt öka spänningarna mellan producenter och konsumenter.

Ett svenskt deltagande i sakpolitisk problemlösning på jordbruksområdet inom EG:s ram skulle skapa förutsättningar att minska spänningarna och de potentiella legitimitetsproblemen. Dels genom att svenska jordbrukare skulle få del i en större marknad, där dyrare produkter från ett miljövänligt jordbruk lättare skulle kunna finna avsättning än på huvudsakligen en inhemsk marknad. Dels genom möjligheterna att påverka EG:s jordbrukspolitik i miljövänlig riktning. Genom europeiska regler för en miljövänligare jordbruksproduktion skulle inte motsvarande prisskillnader uppstå mellan Sverige och omvärlden som i en isolerad svensk lösningsram. Utredningen tar självfallet inte ställning till de faktiska förutsättningarna för en sådan omläggning av EG:s jordbrukspolitik. I sammanhanget skall dock understrykas, att sambandet mellan inflytande och legitimitet ofta mer handlar om tilltro till att man är aktiv och gör vad man kan än vilket faktiskt inflytande man har.

När det gäller EES-avtalets övervakning och kontroll av efterlevnad liksom tvistlösning tillämpas ett s.k. tvåpelarsystem, varvid inom EFTA-pelaren nya institutioner skapats för gemensamt beslutsfattande bland de deltagande EFTA-länderna. Mellan pelarna finns gemensamma institutioner för gemensamt beslutsfattande. Såväl inom den egna pelaren som i arrangemangen mellan pelarna åläggs EFTA-länderna att tala med

en röst vilket på ett sätt inte innebär något problem ur inflytandesynpunkt, eftersom stadgandet innebär vetorätt för varje enskilt EFTA-land.

När det gäller de s k angränsande politikområdena har EFTA-länderna möjlighet att delta i beredningsarbetet i kommittéerna med experter, men inte i omröstningarna. Deltagandet i kommittéer inom dessa angränsande politikområden avser dock inte så mycket regelskapande och stora politiska beslut som praktisk omsättning av redan fattade beslut och resursfördelning av beviljade medel.

Sammanfattningsvis anser utredningen att EES-avtalet — även om man bortser från att omfattningen av sakfrågor är mer begränsad än vid ett EU-medlemskap — på sikt inte är ett tillräckligt instrument för att tillgodose det inflytande i lösningen av de gemensamma problem som måste hantearas.

Frihandelsavtalen

Frihandelsavtalen har ur demokratisynpunkt också mer problematiska samband mellan demokrati, sakpolitisk effektivitet och faktisk suveränitet än EES. Dagens demokratiproblem har i hög grad med styrbarheten av nationella ekonomier att göra. Oavsett på vilken nivå styrning sker och sakpolitisk problemlösningskapacitet finns måste varje ekonomisk ordning omgärdas av politiskt skapade regler. Mycket av demokratisk legitimering genereras ur politisk debatt om hur dessa regler skall se ut och i vad mån de skall ändras, bevaras, nyskapas eller avskaffas. Som en följd av ekonomins globalisering och transnationalisering har mycket av den debatten tvingats över i en europeisk ram. EG är ej bara en fråga om marknadsexpansion utan också om regler för marknaden. I den debatten och dess politiska spänningar kring regelskapandet uppstår tilltro till möjligheterna att påverka och styra ekonomiska processer. Från en sådan tilltro finns ett direkt samband till demokratisk legitimitet. Den nationella debattramen har förlorat i sakpolitisk effektivitet och därmed i trovärdighet. Den europeiska integrationsnivån har med Alan S Milwards ord etablerats för att rädda nationalstatens politiska legitimitet och också lyckats väl därmed.⁷

Frihandelsavtalen omfattar endast varor utom jordbruksprodukter och berör inte den utveckling mot internationalisering av den politiska problemlösningen och indragandet av allt fler sakområden i denna internationaliserade problemlösning som ägt rum sedan början av 1970-talet. Den faktiska suveräniteten är därför låg genom den låga sakpolitiska effektiviteten med bara frihandelsavtalen som grund, vilket på sikt torde komma att återverka på den demokratiska styrformen och den politiska legitimiteten.

Sett från ren suveränitetssynpunkt måste dock den styrka som i varje enskilt fall kan upprätthållas för varje avtalspart vara ett mått på suveräniteten, den faktiska suveräniteten måste som nyss framhållits, anses som låg medan den formella naturligtvis fullt kan upprätthållas.

Utredningen gör sammanfattningsvis den bedömningen att frihandelsavtal liksom påbyggnad till sådana inte är, utifrån de synpunkter vi haft att beakta, realistiska alternativ till ett medlemskap.

Ett globalt alternativ

Det är svårt att se några trovärdiga institutioner för ett globalt alternativ till EU ur demokratiska legitimitetssynpunkter. FN räcker inte genom att organisationen är begränsad till de freds- och säkerhetspolitiska frågorna. Visserligen har FN efter Sovjetväldets sönderfall fått en ökad betydelse och handlingsförmåga, men knappast utanför de freds- och säkerhetspolitiska frågorna.

GATT har rört sig mot nya sakpolitiska områden i takt med handelspolitikens utveckling, men som framhållits i avsnittet 5.1 inte utan svårigheter. Starka spänningar mellan nord och syd och mellan andra länderkombinationer är tydliga inom organisationen. Det starkaste uttrycket hittills för dessa spänningar är de mycket sega förhandlingarna i den nyligen avslutade s.k. GATT-rundan. Just genom att förhandlingsmålet var en betydande expansion av regelverket till nya områden och att detta skapade så stora svårigheter är det svårt att se en särskilt omfattande ytterligare expansion inom överskådlig tid, dvs. nittitalet.

Det måste emellertid vara ett viktigt och angeläget mål att utveckla samarbetet inom GATT, inte minst för att minska spänningarna mellan nord och syd och mellan EU, USA och Japan, vilka finns på just handelspolitikens område. Dessa spänningar i triaden EU-USA-Japan kan förvisso kortsiktigt genom förstärkta "vi"- "de"-avgränsningar och hotbilder verka politiskt legitimitetsgivande i vart och ett av triadens hörn, men de demokratiska konsekvenserna kan bli långsiktigt svåra eller katastrofala.

Om alltså GATT och FN för närvarande och under överskådlig framtid är svåra att se som reella alternativ till EU vad gäller sakpolitisk kapacitet för problemlösning är det därför likväl viktigt att söka utveckla dem långsiktigt som instrument för problemlösning. Men i den meningen är de knappast att se som alternativ till EU ens på lång sikt utan EU vore en del av en sådan strategi analogt med vad som gäller resonemanget Norden vis à vis EU.

Av de alternativ som diskuteras synes EES vara minst problematiskt. Samarbetet inom GATT och FN är angeläget att utveckla i riktning mot ökad sakpolitisk kapacitet för problemlösning, men det är svårt att se ett sådant mål realiserat annat än på lång till mycket lång sikt.

Noter

1. Se t.ex. Johansson, Sten, "Alternativ till EG/EU — och deras konsekvenser för demokratin" i expertbilagan.
2. Stråth, Bo, 1993. *Folkhemmet mot Europa*. Stockholm: Tiden. s. 228f.
3. För dessa tullunionsförhandlingar, se Stråth, Bo, 1978. *Nordic Industry and Nordic Economic Cooperation*. Diss. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
4. Standardverket för en diskussion av såväl den s.k. studentskandinavismens som den dynastiska skandinavismens opinionsmässiga styrka och deras inbördes relationer är alltjämt Holmberg, Åke, 1946. *Skandinavismen i Sverige vid 1800-talets mitt (1843-1863)*. Diss. Göteborg.
5. Stråth, Bo, 1980. "The Illusory Nordic Alternative to Europe", *Cooperation & Conflict*, XV.
6. Försvarsunionsförhandlingarna diskuteras av Molin, Karl, 1991. *Omstridd neutralitet. Experternas kritik av svensk utrikespolitik 1948-1950*. Stockholm: Tiden. Se också Petersen, Nikolaj, 1991. "Atlantpagten eller Norden. Den danske alliancebeslutning 1949", i Due-Nielsen, Carsten et al (red.), *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*. Köpenhamn; Neutralitetspolitik kommissionens kommande betänkande.
7. Milward, Alan S., 1992. *The European Rescue of the Nation State*. London. Jfr. avsnitt 2.4. Se även Sverker Gustavssons uppsats i expertbilagan, där Milwards tes diskuteras.

6 Suveräniteten och demokratin vid olika former för svenskt deltagande i den europeiska integrationen

Vår utgångspunkt är att en modern nationalstat sådan som Sverige, alldeles oavsett form för deltagande i dagens europeiska integrationsprocess, upplever problem både i fråga om suveränitet och demokrati.

Vi har i detta betänkande gång på gång känt oss föranlåtna påminna om att det som kan kallas faktisk suveränitet under de senaste decennierna inskränkts i vad gäller våra nationalstater. Den enskilda statens reella rörelse- och handlingsutrymme, som självfallet alltid haft sina begränsningar, har sålunda ytterligare avsevärt inskränkts. Alldeles särskilt gäller detta små utlandsberoende nationalstater som Sverige. Denna rörelseinskränkning har framför allt, men inte enbart, skett på det ekonomiska området och den är i sin tur en följd av den internationalisering som pågår. De enskilda staternas bundenhet till varandra har överhuvud dramatiskt ökat. De är alla, om ock i olika grad, drabbade av den miljöförstöring av olika slag och av olika ursprung som präglar vår samtid.

Det har hittills inte funnits anledning för oss att samtidigt betona att det demokratiska statsskick som präglat vår typ av nationalstater under de senaste decennierna också inregistrerat nya svårigheter. Så måste dock tyvärr anses vara fallet. Medborgarnas förtroende för sina politiker har av många vetenskapliga undersökningar att döma minskat, liksom också deras tilltro till det politiska systemets förmåga att leverera lösningar på samhällsproblem. Denna opinionsutveckling, som är allmän i västvärlden, gäller även Sverige med dess osedvanligt långa tradition av både konstitutionalism och folkligt deltagande i den politiska styrelsen. Situationen är på sitt sätt paradoxal: samtidigt som demokratiska statsskick vunnit terräng i stater som tidigare varit auktoritärt styrda har en intensifierad debatt just kring det demokratiska styrelseskickets problem uppstått i vår del av världen. Debattens upprinnelse ligger i den klassiska dubbelhet som är en förutsättning för en vital demokrati: att det måste existera både effektivitet i beslutsfattande och känsla av delaktighet hos medborgarna i detta besluts-

fattande. Denna balans har försämrats. Medborgare tycks i många länder känna större besvikelse än förr inför det politiska systemets förmåga att leverera beslut som motsvarar deras önskemål, samtidigt som de också mer än förr markerar missnöje med sina egna möjligheter att påverka besluten. De problem som sköljer över våra samhällen är i allt högre grad av internationell, ofta global karaktär, samtidigt som de politiska institutioner som förutsätts hantera dem i mycket fortfarande endast har en begränsad nationell bas.

Det finns ett samband mellan nationalstaters minskning i faktisk suveränitet och dessa uttryck för besvikelse över hur staternas demokratiska styrelseskick fungerar. Regeringars och parlaments möjligheter att fatta beslut som motsvarar medborgarnas förväntningar — att uppvisa sakpolitisk effektivitet — har helt enkelt försvårats av den internationalisering som pågår. Men naturligtvis bottnar den demokratikritik som nu avhörs i många länder av vår typ också i en mängd andra faktorer än just minskningen i faktisk suveränitet. Det ligger dock inte i vår utrednings uppgift att fördjupa oss i den diskussionen.

6.1 Suveräniteten

Det är tämligen lätt att uttala sig om konsekvenserna för Sveriges suveränitet av olika former för svenskt deltagande i den europeiska integrationen. Ett medlemskap i EU kommer uppenbart att innebära en minskning av Sveriges formella suveränitet. Det är en följd av hela konstruktionen. Inom vissa politikområden kommer rätten att fatta beslut, som blir bindande för Sverige, att överföras från den svenska riksdagen till gemensamma organ på EU-nivå. Den centrala fråga som bör ställas och som också genomsyrat detta betänkande, är om denna förlust i formell suveränitet kan komma att kompenseras av en "återvinning" respektive förstärkning av faktisk suveränitet.

Vår bedömning är att en sådan kompensation kommer att inträffa. Sverige kommer genom sina företrädare i olika EU-institutioner sålunda att direkt och uttryckligen medverka i utformningen av regler som inte bara vi har att följa utan även alla andra EU-länder, liksom länder som har EES-liknande avtal med EU. Man kan säga att det inom vissa bestämda politikområden uppstår en "pooling" av suveräniteter i en gemensam suveränitet, i syfte att åstadkomma en gemensam problemlösning. Den ger i sig förutsättningar för ett beslutsfattande som till sina verkningar kan bli effektivare än om den fortsättningsvis legat utspridd på många nationalstater. Det geografiska område som svenska företrädare genom uppkomsten

av denna gemensamma suveränitet kommer att påverka blir avsevärt större än vad svenska beslutsfattare förut haft inflytande över.

Det har uttryckts farhågor för att Sveriges inflytande i realiteten blir av mycket begränsat slag över de beslut som grundar sig på denna gemensamma suveränitet. Naturligtvis kommer vi att utgöra en jämförelsevis liten stat i EU. Därför är det viktigt att ännu en gång påminna om att just stater av vår storlek har särskilt goda förutsättningar, sådan som den institutionella strukturen för närvarande ser ut i EU, att påverka utvecklingen inom organisationen.

Det har vidare uttryckts farhågor för att det beslutsfattande inom EG som bygger på denna gemensamma suveränitet kommer att både successivt svälla och få en alltmer detaljerad karaktär. I detta sammanhang är det angeläget att ännu en gång understryka vikten av subsidiaritetsprincipen som tillmätts stor betydelse i detta betänkande. En klart uttalad ambition inom dagens EG är att begränsa ett gemensamt beslutsfattande just till områden som framstår som transnationella till sin karaktär, eller som i övrigt inte på ett tillfredsställande sätt kan behandlas på nationell eller regional nivå. När nya rättsakter övervägs skall gemenskapen enligt den nyinförda artikel 3b Romfördraget agera endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås av gemenskapen. Subsidiaritetsprincipen skall, som tidigare framhållits, inte tillämpas på områden där EG har s.k. exklusiv kompetens. Medlemsstaterna har emellertid avstått från att lägga fast och räkna upp sådana exklusiva gemenskapskompetenser, där EG i princip har ett ensamt ansvar för utformningen av Europapolitiken. I stället tillämpas allmänt inom EG principen om tilldelade kompetenser, vilken innebär att nationell kompetens är regel och gemenskapskompetens undantag. Det är också väsentligt att framhålla att EG och medlemsstaterna delar beslutskompetens på det stora flertalet av de områden som berörs av gemenskapssamarbetet. På samtliga dessa områden skall de gemensamma institutionerna i arbetet med t.ex. nya rättsakter regelmässigt tillämpa och beakta subsidiaritetsprincipen.

I ett läge där Sverige inte är medlem av EU kommer landets formella suveränitet självfallet inte att minska utan förbli oförändrad. Det spelar härvidlag inte någon roll om vi fortsättningsvis verkar inom ramen för ett EES-avtal eller olika frihandelsavtal. Det som för oss framstår som det centrala att framhålla har redan indirekt framgått. Det kan i dessa fall förväntas ske en ytterligare inskränkning i vår faktiska suveränitet. Sverige kommer sålunda, alldeles som om vi vore medlemmar av EU, att få rätta sig efter en serie beslut tagna på EU-nivå. Men dessa beslut kommer företrädare för Sverige inte att kunna påverka nämnvärt.

6.2 Demokratin: situationen i Sverige

Sveriges demokratiska statsskick kommer naturligtvis att påverkas av den form av relation som vi framdeles kommer att få till den europeiska integrationsprocessen. Ett EES-avtal, liksom blott och bart olika frihandelsavtal, kommer i och för sig att lämna detta statsskick formellt sett oförändrat. De som deltar i detta statsskicks beslutsprocesser får dock som sagt uppleva att effektiviteten av fattade beslut minskar. Ett EU-medlemskap däremot får en serie uppenbara konsekvenser — både formella och faktiska — för vårt demokratiska statsskicks framtida utformning. Balansräkningen mellan vinster och förluster är härvidlag svårare att göra än när det gäller vinster och förluster i suveränitetshänseende.

En självfallen och uppenbar demokrativinst om Sverige blir medlem ligger dock i att den gemenskap som landet blir del av kan komma att fatta beslut som till sina verkningar blir effektivare än de som en nationalstat, så internationaliserad som världen blivit, har svårt att ta. Åtgärder kan vidtas, t.ex. inom ekonomi och miljö, som stärker den sakpolitiska effektivitet som är en förutsättning för fortsatt tilltro till ett demokratiskt system. Och dessa åtgärder har Sverige genom sina företrädare varit med om att utforma.

Det svåra att uttala sig om i ett demokratiperspektiv anknyter till enskildas och grupperns möjligheter att delta i beslutsprocesser som berör dem själva. Ett svenskt EU-medlemskap får framför allt konsekvenser för beslutsprocesserna inom de politikområden där överlåtelse av beslutsbefogenheter skett, men i någon mån också inom politiken generellt. De långsiktiga konsekvenserna får vidare något olika karaktär beroende på den riktning som EU som organisation kommer att ta, vilken riktning Sverige som EU-medlem kan påverka:

- EU kan s.a.s. ta ett steg tillbaka och framför allt, såsom i början av sin historia, få prägel av förvaltningsunion, där dess tekniska effektivitet och betydelse för medborgerlig frihet är grunden för dess politiska stöd.
- EU kan fortsätta att såsom i dag i huvudsak ha karaktär av ett statsförbund där det ur demokratisk synpunkt centrala just blir hur förslag som medlemsstaterna för fram förankrats i det egna landet.
- EU kan framdeles utvecklas i federativ riktning och det blir ur demokratisk synpunkt allt viktigare hur beslutsprocesserna i EU som sådan utformas.

Eftersom den fortsatta färdriktningen inom EU är okänd, är det svårt att värdera demokrativinster och demokratiförluster med utgångspunkt i EU:s framtida utformning. Utredningen har därför valt att i det följande utgå från EU i dess nuvarande form och att mot bakgrund härav söka sammanfatta möjliga förluster och vinster när det gäller möjligheten för medborgare och grupper i Sverige att vid svenskt medlemskap i EU delta i olika beslutsprocesser.

En självfallen förändring för svensk demokrati kommer att gälla den institutionella utformningen av samspelet mellan regering och riksdag. En vanlig föreställning är att riksdagens ställning kommer att försvagas i den meningen att svenska beslutsbefogenheter överläts på EU och Bryssel vid ett svenskt EU-medlemskap. Det är sant att riksdagens ställning kommer att förändras, men det sker främst genom att det äger rum en maktförskjutning från riksdagen till ett samordnat lagstiftningsarbete mellan medlemsstaternas regeringskanslier. Man kan tala om en tänkbar förskjutning från parlamentarism till kabinettspolitik inom aktuella politikområden. Det är dock viktigt att finna nya former för hur riksdag och regering skall samspara i EU-sammanhang.

Den viktigaste motstrategin blir att etablera ett organ som möjliggör för riksdagen att samråda med regeringen inför svenska ställningstaganden i Bryssel. Därtill kan svenska parlamentariker, genom en mångfald av kontakter som utvecklas inom EU:s ram, förutsättas bli indragna i olika europeiska nätverk som ger dem indirekta inflytandemöjligheter. Slutligen kan riksdagen också förväntas "återvinna" visst inflytande inom de politikområden där beslutanderätt överlåtits, genom att EG i stigande utsträckning övergår till att ge direktiv av ramkaraktär i stället för att utfärda detaljerade direktiv eller förordningar.

En annan förändring i medborgares och gruppers deltagande i beslutsprocesser i Sverige som följd av EU-medlemskap gäller tempot. Detta kommer i de beslutsprocesser, där de slutgiltiga besluten fattas i Bryssel, förmodligen att drivas upp i jämförelse med vad som nu sker inför svenska riksdagsbeslut. Vårt klassiska förberedelsearbete i form av offentliga utredningar och remissförfarande kan alltså komma att trängas ihop på de politikområden där beslutandekompetens överlåtits. Intressen av olika slag kan därmed få svårare att göra sig hörda i hittills tillämpade arbetsformer i det förberedelsearbete som pågår i Stockholm. De förluster som ligger här kan i någon mån kompenseras. Dels kommer förmodligen den offentliga debatten i Sverige, inför beslut som slutgiltigt skall fattas i Bryssel, att gynnas av att många länder samtidigt är berörda av de beslut som skall tas. Dels finns rika möjligheter för grupper av olika slag att återvinna ett inflytande som de tyckt sig förlora hemmavid genom stegrad lobbyverksamhet i Bryssel.

En tredje förändring av betydelse för enskildas och grupperas deltagande i beslutsprocesser i Sverige, om vi blir medlemmar av EU, sammanhänger med att frågor som hittills uppfattats som inrikespolitiska får karaktär av "utrikespolitik". Inrikespolitiken utrikespolitiseras. Risk kan uppstå för att ett större mått av sekretess kommer att omge processer som präglats av öppenhet. En motvikt till en sådan utveckling ligger i den samförstånds- och förhandlingstradition som länge varit utmärkande för svensk politisk kultur på så sätt att olika intressen och åsiktsgrupperingar regelbundet dras in i förberedelser till beslut. En annan och självfallen motvikt till ett ökat sekretesstryck ligger i att vi, när det gäller processen i Sverige, starkt håller fast vid våra traditionella svenska offentlighetsprinciper samt också att vi som medlemmar i EU arbetar för att sådana principer skall gälla inom den större europeiska gemenskapen.

En fjärde förändring av betydelse för enskildas och grupperas deltagande i beslutsprocesser med anknytning till ett EU-medlemskap ligger i den ökade betydelse som rättsligt präglade resonemang och i sista hand EG-domstolens utslag får för politikens konkreta utformning. Juristers inflytande över politiken ökar helt enkelt. Samtidigt innebär också den vikt som EG-rätten erhållit inom Gemenskaperna att de enskilda medborgarnas rättighetsskydd inom olika områden påtagligt förstärkts. Det får i sin tur uppfattas som en demokrativinst. Härtill kommer att fasta rättsliga ramar och judiciell tvistelösning är allmänt sett att föredra för mindre länder som Sverige framför tvistelösning genom politiskt präglade förhandlingar.

En femte förändring, om vi blir medlemmar av EU, kan helt enkelt gälla enskilda medborgares närhet respektive distans till det beslutsfattande som berör dem själva och där EU får en framträdande roll. Upplevelsen av distans kan förstärkas. Beslutsnivåerna blir flera; de som företräder Sverige i ett europeiskt beslutsfattande kan komma att framstå ännu mera än vad politiker brukar göra som en elit; kravet på språkkunskaper för framgångsrik politisk verksamhet ökar; behovet att över huvud kunna röra sig och verka i en internationell miljö blir större. Dessa känslor, som under senare år tycks ha tilltagit alldeles oavsett integrationsprocessen i Europa, kan motverkas på olika sätt. Fler beslut i Sverige bör kunna fattas på regional och kommunal nivå. Politikens och andra förtroendemens språkkunskaper förbättras samtidigt som svenska — om Sverige blir medlem av EU — kan förväntas få ställning som officiellt språk, vilket inte gäller inom internationellt samarbete i t.ex. EES. Medborgarna får ju också — om vi blir medlemmar av EU — ytterligare ett val att delta i: de vart femte år återkommande valen till Europaparlamentet. Det är inte heller osannolikt att vi som medlemmar i likhet med Danmark, kommer att hänskjuta eventuella nya etapper i denna process till direkt godkännande av medborgarna genom folkomröstning. Det blir ytterligare ett sätt att minska medborgares eventuella känsla av utanförskap i ett beslutsfattande som slutgiltigt skall ske på Europainivå.

En sjätte förändring, slutligen, om Sverige blir medlem av EU gäller åsiktsbildningen. Idékonkurrensen kan i och för sig förväntas öka men samtidigt saknas ännu de nödvändiga kommunikationskanalerna i form av exempelvis europeiska medier med god spridning över hela kontinenten och med utrymme för politisk och kulturell debatt över nationsgränserna. En vinning för den svenska demokratin ligger dock i att idéer och krav i vår samhällsdebatt kommer att brytas mot erfarenheterna och tankemönstren i europeiska grannländer. I detta finns småningom en möjlighet till en europeisk åsiktsbildning, åtminstone i vissa stora politiska frågor — t.ex. massarbetslösheten och miljöförstörelsen. På sikt kan alltså den svenska politiken tänkas ändra karaktär och i högre grad upptas av europeiska problem, med konsekvensen att de politiska motsättningarna får väsentliga inslag av transnationella skiljelinjer inom olika politikområden. En självfallen förutsättning för en sådan utveckling är dock att det växer fram en europeisk offentlighet, att det skapas olika europeiska "åsiktsstorg" där idéer och kritik kan formuleras utan hinder av nationsgränser. Europaparlamentet kan ses som en början på vägen mot en sådan europeisk offentlighet.

Det är, när en balansräkning skall göras mellan förluster och vinster ur demokratisynpunkt av ett svenskt EU-medlemskap, angeläget att inte endast uppmärksamma förändringar utan också att understryka det som förblir oförändrat. Det viktigaste att framhålla är härvidlag att själva mångfalden i svensk demokrati inte kan förväntas bli påverkad i sina huvuddrag. I en framtid, liksom nu, kommer sålunda vår omfattande kommunala självstyrelse att bestå alldeles som våra centrala arbetsmarknadsorganisationers rätt att förhandla direkt med varandra liksom också våra centrala ämbetsverks möjligheter att verka tämligen fristående från politiska intressen. Ett viktigt undantag är Riksbanken, vilken får en mer osjälvständig ställning om och när EMU genomförs med en gemensam valuta och europeisk centralbank enligt planen i Maastrichtfördraget. Utredningen konstaterar emellertid att frågan huruvida det finns en automatik vid genomförandet av EMU är föremål för olika tolkningar i flera av medlemsstaterna i EU.

Det är slutligen inte heller uteslutet att ett traditionellt drag i svensk politik som under de senaste decennierna något tonats ner kan komma att åter förstärkas som följd av ett EU-medlemskap. Det gäller den tradition av förhandlingar mellan intressen och åsiktsgrupperingar som redan berörts och som i sin tur länge bidrog till en hög grad av samförstånd i svensk politik. Tonen i svensk politik har under de senaste decennierna blivit gällare än förr; förmågan att skapa större majoriteter bakom riksdagsbeslut har minskat. Det kan, om Sverige som medlem av EU med kraft skall kunna försvara svenska synpunkter i Bryssel, ofta framstå som angeläget för de svenska representanterna att ha brett förankrade mandat hemmavid. Ett svenskt medlemskap i EU kan på sitt sätt helt enkelt för-

väntas tvinga fram ett större mått av politiskt samförstånd i Sverige inom aktuella politikområden. Inom det stora politiska fält där kompetens inte har överlåtits till EU påverkas knappast det partipolitiska mönstret.

6.3 Demokratin: situationen inom EU

Ett annat perspektiv på demokratiproblemen om vi blir medlemmar av EU gäller det sätt på vilket besluten generellt kommer till stånd inom den unika internationella organisation som EU är. Dess beslutsstruktur har utförligt presenterats i detta betänkande. Den förenar i sig drag av såväl förvaltningsunion, statsförbund som förbundsstat.

Det är i detta sammanhang angeläget att ännu en gång upprepa att EU äger en självfallen demokratisk legitimitet i så måtto som alla dess medlemsstater är demokratier som i sin tur bestämt sig för att etablera denna form av samarbete. Länder som inte kan klassificeras som demokratier är ej heller berättigade att vara medlemmar av EU. Överhuvud har EG genom sin existens under efterkrigstiden verkat demokratiskt stabiliserande för flera länder som tidigare under detta århundrade fått se sina demokratiska styrelseskick kastade över ända.

Det för oss angelägna att i detta sammanhang påminna om är att EG:s beslutsstruktur under de senaste decennierna samtidigt varit föremål för en nog så intensiv debatt just utifrån demokratisynpunkter.

En typ av demokratikritik, riktad mot rådande beslutsstruktur, har gällt svårigheterna att inom EU:s ram utkräva ansvar för fattade beslut. Härvidlag har uppmärksamheten inte minst riktats på kommissionen och dess starka ställning. Krav har rests både på en större renodling av kommissionens roll som exekutiv och på bättre möjligheter att utkräva ansvar för dess fögderi. Dels har tankar förts fram om att ytterligare utveckla förankringen av kommissionen i parlamentet och därigenom utveckla ett parlamentariskt system, dels, men mera sällan, har uppslag diskuterats att anordna direktval i medlemsländerna av kommissionsledamöter och därmed vrida utvecklingen mot något som liknar ett presidentiellt system.

En annan och nära besläktad demokratikritik har riktat in sig på parlamentets ställning i systemet. Dess nuvarande ställning har bedömts vara för svag samtidigt som parlamentet potentiellt uppfattas ha stor demokratisk legitimitet just genom att det är det enda organ i systemet som väljs direkt av medlemslänternas medborgare. En förstärkning av parlamentets befogenheter har skett inom ramen för Maastrichtfördraget men önskemål och krav på ytterligare förstärkning har framförts.

En tredje typ av kritik, slutligen, har riktat in sig på den brist på öppenhet som uppfattats prägla beslutsprocesserna inom EU-systemet. Under loppet av år 1993 har en betydelsefull utveckling ägt rum inom EG på väg mot en ökad öppenhet. Den 6 december 1993 antog rådet nya regler om offentliggörande av hur medlemsländerna röstat vid rådsmötena. Vid rådsmötet den 6 december antog rådet också vissa principiella regler om allmänhetens tillgång till handlingar hos rådet och kommissionen. Den grundläggande principen är att allmänheten skall ha största möjliga tillgång till de handlingar som finns hos rådet och kommissionen. Handlingar skall dock inte lämnas ut om detta skulle skada vissa angivna intressen, vilka i stort sett motsvarar de sekretessgrunder som anges i 2 kap. TF.

Den typ av kritik utifrån demokratiaspekter som riktats mot EU:s beslutsstruktur har som synes i någon mån varit sammankopplad med förslag som i sin tur befordrar en federal utveckling. Det gäller framför allt kraven på klarare ansvarsutkrävande av kommissionen och på en utvidgning av parlamentets funktioner. En sådan utveckling i riktning bort från drag av statsförbund skulle i sin tur med nödvändighet leda till att mindre betydelse kommer att ges det förankrings- och förberedelsearbete som nu sker i olika medlemsstater inför EG-beslut. I dagens läge är det dock, såsom redan betonats, denna aspekt av demokratiproblemen som framstår som det väsentliga att diskutera. Det kan däremot mycket väl, om Sverige blir medlem i EU, komma att finnas olika uppfattningar hos oss om den färdriktning som skall vara organisationens: antingen hålla fast vid dagens närmast konfederala struktur eller just utveckla organisationen mot ett mera uttalat federalt system. Vi kan helt enkelt i Sverige, liksom skett i flera medlemsländer, få se uppkomsten av ny konfliktdimension i vårt politiska system: den mellan konfederalister och federalister.

6.4 Sammanfattande slutsatser

Det återstår att göra en sammanfattande bedömning av suveränitets- och demokratikonsekvenser av olika former för svenskt deltagande i den europeiska integrationen. Det ligger i sakens natur att denna bedömning förutsätter en rad sakpolitiska värderingar och att den också måste grundas på många osäkra faktorer.

Vid enbart ett EES-avtal torde det förhålla sig så att den faktiska suveräniteten blir sämre än vid ett EU-medlemskap. Visserligen blir detta i viss mån beroende av hur stort inflytande EFTA-länderna i praktiken får på EG:s beslutsfattande, men ett sådant indirekt inflytande kan i vart fall

anses ojämeförligt mindre än det inflytande som Sverige kan få som fullvärdig medlem i EU. Vi vet t.ex. att vissa frågor avgörs i ett slutskede i rådet, där länder kan få gehör på en del punkter till priset av acceptering av andra. Allmänt sett vill utredningen framhålla att den försvagning av den faktiska suveräniteten som inträder om Sverige inte får medverka i beslutsprocessen inom EU kan förväntas bli betydande och i många hänseenden besvärande för Sverige.

Situationen blir av delvis annat slag om EFTA-staternas relationer till EU regleras av EG-frihandelsavtal. Hur stark Sveriges position i ett sådant avtal skulle kunna vara beror naturligtvis bl.a. på huruvida flera parter ingår eller om det endast är fråga om bilaterala avtal med EG. Vem har störst nytta, vem är den starkaste parten etc. Det är dock rimligt att säga att sett som en fråga om formell suveränitet är ställningen som part i ett traditionellt frihandelsavtal starkare än som part i ett EES-avtal.

Det är svårare att sammanfattande värdera konsekvenserna för vår demokrati av olika former för svenskt deltagande i den europeiska integrationen. Vid både ett frihandelsavtal och ett EES-avtal kommer vårt demokratiska statsskick att formellt lämnas oförändrat. Det bör dock betonas att vid ett EES-avtal uppstår betydande risker för att den utrikespolitiska sfären med dess traditionella diplomatiska former och sekretess kan komma att expandera på inrikespolitikens bekostnad; svenska medborgares möjligheter att prägla och att utkräva ansvar för den politik som bestäms av EES-avtalet kan därmed förväntas minska. Vid ett EU-medlemskap kommer däremot vårt statsskick att påverkas på olika sätt. Samtidigt blir det i detta läge lättare än vid ett EES-avtal att låta våra traditionella inrikespolitiska former bestå med öppenhet och folkligt deltagande. Framför allt kommer medborgarna via sina representanter att i denna situation få större möjligheter att påverka politiken än om vi väljer att stanna vid blott och bart ett EES-avtal.

Det avgörande valet står mellan, å ena sidan, bibehållen formell suveränitet och oförändrade demokratiformer till priset av en kontinuerlig urholkning av våra faktiska möjligheter att själva fatta beslut i många centrala frågor och, å andra sidan, förstärkt faktisk suveränitet genom att delta i EU:s beslutsprocesser i dessa frågor men i förening med en försvagad formell suveränitet och förändrade demokratiska villkor.



Kommittédirektiv

Dir. 1993:20

Utredning om konsekvenserna för Sverige i fråga om överlåtelse av beslutsbefogenheter och tillämpning av den s.k. närhetsprincipen vid olika former för deltagande i den västeuropeiska integrationen

Dir. 1993:20

Beslut vid regeringssammanträde 1993-02-04

Statsrådet Dinkelspiel anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas med uppdrag att närmare belysa dels de praktiska konsekvenserna för Sverige i fråga om överlåtelse av beslutsbefogenheter, dels tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, den s.k. närhetsprincipen, vid ett medlemskap i EG/EU samt konsekvenserna i dessa hänseenden av att stå utanför ett sådant samarbete.

Bakgrund

Mellanstatligt samarbete innebär att stater tillsammans söker lösa gemensamma problem. Det kan hävdas att varje internationell överenskommelse

som därvid in går i större eller mindre mån innebär en inskränkning av en stats egen bestämmanderätt för att resultat som kommer alla till godo skall kunna åstadkommas. Ytterligare ett steg är att formellt överlåta beslutsbefogenheter till en mellanfolklig organisation.

EG innebär både mellanstatligt samarbete i vid omfattning på vissa områden och överlåtelse av beslutanderätt på andra områden. I stor utsträckning bygger EG på tanken att gemensamma regler skall råda inom Gemenskapen. Beslut om gemensamma regler fattas i första hand av EG:s ministerråd, där medlemsländerna verkar gemensamt. Besluten är resultatet av en lång bredningsprocess som inbegriper förberedande arbete i ett stort antal kommittéer och andra fora, med representanter för bl.a. medlemsländerna och intresseorganisationer. EG:s parlament har under senare år fått ökad kompetens i beslutsprocessen.

När beslutanderätten på ett område överläts till EG avstår således ett medlemsland från en del av sin beslutanderätt. Ett medlemsland deltar emellertid i alla sammanhang där beslut förbereds och fattas inom EG och kan på så sätt påverka inte bara sin egen situation utan även utvecklingen inom Europa. Således kan på vissa områden ett medlemsland minska sin formella beslutanderätt men öka sin reella bestämmanderätt. Länder som står utanför EG saknar möjlighet till sådant inflytande i beslutsprocessen. I flertalet fall torde de emellertid av omständigheterna i efterhand tvingas anpassa sig till besluten.

Hur de frågor som avgörs på EG-nivå skall förankras i nationella parlament och hur samråd med myndigheter och intresseorganisationer skall ske regleras självfallet inte av EG-fördragen. Sådana frågor avgör varje medlemsland självt.

Sveriges förhållande till andra stater och till internationella organisationer regleras i regeringsformen. Denna ger ett visst utrymme för att överlåta beslutanderätt till en mellanstatlig organisation. Grundlagsutredningen inför EG (Ju 1991:03) har till uppgift bl.a. att överväga om den bestämmelsen behöver ändras inför ett svenskt medlemskap i EG/EU och att i övrigt föreslå nödvändiga grundlagsförändringar inför ett sådant medlemskap. Grundlagsutredningen har också att överväga på vilket sätt riksdagen skall kunna spela en aktiv roll i EG-samarbetet och hur val i Sverige av ledamöter till Europaparlamentet bör ske.

Vissa sakområden hör till EG:s exklusiva beslutskompetens. På vissa andra områden delar EG kompetensen med medlemsländerna. På många andra områden har enbart medlemsländerna kompetens. Frågan om kompetensfördelning mellan EG-institutionerna och medlemsländerna har under senare tid kommit i förgrunden i debatten. Subsidiaritetsprincipen, den s.k. närhetsprincipen, innebär att beslut skall fattas så nära dem som berörs som möjligt. Endast i den utsträckning det är nödvändigt med gemensamma regler skall beslutanderätt, helt eller delvis, tillkomma gemen-

samma organ. Principen är inskriven i fördraget om en Europeisk union (Maastrichtfördraget).

Nyligen har inom EG fattats väsentliga beslut om hur principen skall tillämpas. Förslag har lagts fram om att återföra gemenskapsbeslut till medlemslänternas kompetens.

Den 1 juli 1991 lämnade den dåvarande regeringen in Sveriges ansökan om medlemskap i EG till ordföranden i EG:s ministerråd. Den i februari 1993 inledde Sverige medlemskapsförhandlingarna med EG.

Avsikten är att medborgarna skall beredas tillfälle att ta ställning till förhandlingsresultatet i en folkomröstning under år 1994. Det är av stor betydelse att innebörden av ett EG-medlemskap belyses så allsidigt och grundligt som möjligt före folkomröstningen.

En kommitté bör därför tillkallas med uppgift att belysa konsekvenserna för Sverige i fråga om överlåtelse av beslutsbefogenheter och tillämpning av subsidiaritetsprincipen, den s.k. närhetsprincipen, vid ett medlemskap i EG/EU samt konsekvenserna i dessa hänseenden av att stå utanför ett sådant samarbete.

Regeringen har den 28 januari resp. denna dag beslutat att genomföra motsvarande konsekvensanalyser såvitt avser samhällsekonomin i vid bemärkelse resp. utrikes- och säkerhetspolitiken samt miljön.

Avsikten är också att regeringen — på föredragning av chefen för Socialdepartementet — skall fatta beslut om genomförande av en konsekvensanalys såvitt avser välfärd och jämställdhet. Ytterligare konsekvensutredningar kan komma att beslutas senare. De olika konsekvensutredningarna bör samråda om uppläggnings av arbetet.

Jag har i detta ärende samrått med statsrådet Laurén.

Uppdraget

Utvecklingen inom EG och subsidiaritetsprincipens, den s.k. närhetsprincipens, tillämpning väcker konstitutionella och andra frågor. Grundlagsutredningen inför EG behandlar de konstitutionella aspekterna. Utredningen har emellertid inte haft anledning att närmare ta upp olika sakfrågor och belysa dem i ett framtidsperspektiv.

Kommittén bör därför, mot bakgrund av de konstitutionella aspekter som behandlas av Grundlagsutredningen inför EG, analysera hur Sverige vid ett medlemskap i EG/EU kommer att påverkas av att vissa beslut som skall gälla också i Sverige fattas av EG:s institutioner.

Vid analysen bör belysas vilka möjligheter Sverige rent praktiskt har att påverka innehållet i de gemensamma besluten. Vidare bör, med beaktande av Grundlagsutredningens förslag, belysas möjligheterna till demokratisk förankring i Sverige av de gemensamma besluten.

Kommittén bör vidare analysera hur subsidiaritetsprincipen, den s.k. närhetsprincipen, är avsedd att tolkas och tillämpas på olika områden och vad tillämpningen av denna princip kan komma att betyda för den närmare kompetensfördelningen mellan EG/EU och Sverige.

Till grund för denna analys bör ligga en redovisning av kompetensfördelningen mellan EG och dess medlemsländer såsom denna reglerats i de grundläggande fördragen, utvecklats av EG-domstolen och vidareutvecklats i Maastrichtfördraget.

I angivna avseenden bör kommittén också belysa konsekvenserna för Sverige av att stå utanför EG/EU, både i ett kortare och ett längre perspektiv.

Kommittén bör beakta de förslag som läggs fram i Grundlagsutredningens inför EG kommande betänkande. Underlag för kommitténs arbete finns också i flera EG-rättsliga internationella och svenska arbeten samt olika studier och rapporter inom EG-kommissionen, i vissa medlemsländer och i Sverige om tolkningen och tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, den s.k. närhetsprincipen. Kommittén bör ta del av nyssnämnda material samt informera sig om och följa utvecklingen inom EG vad gäller dessa frågor. Vidare bör kommittén samråda med de utredare och kommittéer och andra som arbetar med angränsande frågor.

Regeringen har idag beslutat att till det samlade utredningsarbetet med konsekvensanalyser knyta en parlamentarisk sammansatt referensgrupp med företrädare för politiska partier med uppgift att följa utredningsarbetet.

Kommittén bör lämna referensgruppen fortlöpande information om kommitténs arbete samt inhämta synpunkter på vilka problem som kommittén särskilt bör analysera.

Resultatet av kommitténs arbete bör redovisas senast den 1 oktober 1993.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om utrikes handel

att tillkalla en kommitté — omfattad av kommittéförordningen (1976:119) — med högst sex ledamöter för att utreda konsekvenserna för Sverige i fråga om överlåtelse av beslutsbefogenheter och tillämpning av den s.k. närhetsprincipen, vid olika former för deltagande i den västeuropeiska integrationen,

att utse en av ledamöterna till ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommitté.

Vidare hemställer jag att kostnaderna skall belasta tredje huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens hemställan och bifaller hans hemställan.

(Utrikesdepartementet)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.



Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati
+ bilagedel med expertutspisatser. [12]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefsskap. [3]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
