

Bilaga 17  
till  
EMU-utredningen  
(SOU 1996:158)



Janerik Gidlund & Magnus Jerneck

Svenskt EMU-medlem-  
skap som proaktiv  
strategi och  
integrationsdilemma

Ref KAB  
Occ SDU



Statens offentliga utredningar  
1996:158  
Finansdepartementet

# Svenskt EMU- medlemskap som proaktiv strategi och integrationsdilemma

Janerik Gidlund och Magnus Jerneck

Bilaga 17 till EMU-utredningen  
Stockholm 1996

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  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90

## Förord

EMU-utredningen (Fi 1995:17) tillsattes i oktober 1995 för att utreda konsekvenserna av en eventuell svensk anslutning till den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen (EMU).

Utredningen gav ett antal utländska och svenska experter i uppdrag att utarbeta särskilda underlagsrapporter till utredningen som redovisas i separata bilagor till betänkandet. Rapporterna har i vissa fall syftat till att ge en sammanfattande bild över forskningsläget på viktiga områden, i andra fall till att djupare analysera centrala frågeställningar där utredningen bedömt att det funnits behov av ytterligare studier. För slutsatser och rekommendationer i bilagorna svarar författarna själva.

Denna rapport till utredningen har författats av professor Janerik Gidlund och docent Magnus Jerneck. Janerik Gidlund är verksam vid statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet och har i ett flertal vetenskapliga arbeten och expertrapporter analyserat den europeiska integrationsprocessen. Gidlund var huvudsekreterare i EG-konsekvensutredningen *Suveränitet och Demokrati* som, inför folkomröstningen 1994, behandlade de politiska effekterna av ett svenskt medlemskap i EU. Magnus Jerneck är verksam vid statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet och har framför allt sysslat med frågor om utrikespolitisk makt, internationalisering och demokrati. Jerneck knöts i april 1996 som expert till EMU-utredningen. Gidlund och Jerneck leder tillsammans det av Humanistisk-Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet finansierade projektet *Transnationalisering och lokal autonomi*.

Stockholm i december 1996

Lars Calmfors  
Ordförande

Christina Nordh Berntsson  
Sekreterare



## Sammanfattning

Rapporten analyserar hur Sveriges *politiska* relationer till EUs övriga medlemsstater påverkas av om Sverige går med i den monetära unionen eller väljer att stå utanför.

Analysen har som utgångspunkt att EMU verkligen blir av 1999; den politiska rörelseenergin i projektförberedelserna är så kraftfull, att varje annan bedömning vore riskfylld intill dess något annat beslut om förändrad färdriktning eller ny tidtabell är taget av EU. EMU är inte ett rent ekonomiskt åtagande, utan i hög grad ett politiskt projekt, framdrivet av fransk-tyska intressen syftande bl a till ett stärkande av Europa i den globala kraftmätningen. EMU kommer sannolikt att fungera som viktig impulsivare för den fortsatta integrationen i Europa.

Rapporten har resulterat i två övergripande slutsatser, inom vars ram Sveriges strategiska vägval kan analyseras. Slutsatserna bygger på analyser av den långsiktiga utvecklingen inom EU i ljuset av diskussionen inför IGC och utvidgningen samt perspektiv inom disciplinen på omvandlingen av den internationella politiken och maktens villkor på 2000-talet.

En *första* konklusion är att den fortsatta integrationen i EU kommer att vara flexibel och tillåta en differentiering i form av s k variabel geometri; det innebär att en förtrupp av stater fördjupar integrationen sinsemellan medan andra stater väljer att inte delta. Vi håller för sannolikt att EMU-länderna bildar en hård, inre kärna, vilken fungerar som samordnat maktblock i EU med förmågan att bestämma den politiska dagordningen och hindra oönskade beslut.

En *andra* konklusion är att den lilla statens möjligheter att utöva ett inflytande i Europa förutsätter en långtgående vilja att delta i den gemensamma integrationsprocessen. De suveränitetsförluster som görs uppvägs på längre sikt av möjligheten att påverka det övernationella regelverk man under alla omständigheter blir bunden av. Att kunna bilda slagkraftiga allianser är en direkt funktion av en dokumenterad vilja till samarbete och ömsesidiga förpliktelser. Att uppfattas som "fripassagerare" är direkt skadligt. I ett förhandlingssystem som EUs är långsiktigt tänkande och politisk trovärdighet helt centrala.

Om Sverige har ambitionen att vara *proaktiv*, dvs inta en offensiv hållning präglad av långsiktighet, hög handlingsberedskap, framåtsyftande ambitioner och vilja att påverka, är det viktigt att detta också blir omvärldens bild. Sveriges avvaktande och skeptiska hållning till den europeiska integrationesprocessen gör att landet hittills framstår som en bromskloss snarare än en stat med verklig vilja att agera konstruktivt.

Om Sverige står utanför EMU, ingår man inte i EUs inre kärna, men kommer ändå att påverkas av såväl EMU som den följdintegration som kan väntas inom olika politikområden. Det finns en viktig nyansskillnad i utanförskapet, nämligen om Sverige vill bli medlem men inte får på grund av att konvergenskriterierna inte uppfylls *eller* om det beror på ett *negativt* ställningstagande.

Det senare alternativet får mest långtgående konsekvenser för Sveriges trovärdighet som EU-medlem. Det kommer att bekräfta bilden av Sverige som "motvillig Europe" och allvarligt försvåra Sveriges möjligheter till inflytande, även på områden som ligger utanför EMU-sfären, t ex jordbruks- och miljöpolitiken. Risken är *inte* försumbar att Sverige gradvis kommer att marginaliseras politiskt i Europa. EMU-ländernas kritiska hållning till den svenska integrationsviljan kommer i hög grad att gälla även om Sverige "passar", dvs väntar för att se vilka som blir medlemmar och hur unionen utvecklar sig innan man bestämmer sig.

Utifrån ett politiskt perspektiv är det därför nödvändigt att gå med i EMU så fort tillfälle erbjuds och förmåga finnes. Den begränsade risken att hamna i skuggan av stormaktspolitiken i Europa är sannolikt betydligt mindre än risken för politisk ökenvandring. Det samma gäller risken att mot sin vilja dras in i ett fördjupat försvarssamarbete i Europa. *Att stå utanför bägge de politiska kraftcentra som EMU och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bildar innebär däremot sannolikt en allvarlig utrikespolitisk försvagning av Sverige.*

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Internationell makt på 2000-talet</b>	<b>17</b>
2.1	Nationalstaten – en otidsenlig företeelse?	17
2.2	Autonomi och offensiv makt	20
2.3	Makt och politisk trovärdighet	22
2.4	Förhandlingsmakt i Europeiska unionen	25
2.5	Ett europeiskt integrationsdilemma	28
<b>3</b>	<b>Den europeiska integrationens hårda kärna</b>	<b>31</b>
3.1	EU och EMU som internationaliseringsprojekt	31
3.2	Funktionell centralisering	33
3.3	Följdintegration	37
3.4	Variabel geometri	41
3.5	Den hårda kärnan	48
<b>4</b>	<b>Sveriges omvärldsrelationer – en fråga om aktivitet och avsikter</b>	<b>53</b>
4.1	Den proaktiva staten – principen för en framtida svensk EU-strategi?	53
4.2	Sverige – "kan och vill?"	58
4.3	Sveriges omvärldsrelationer inom EU-sfären – konsekvensanalysens olika ramvillkor	64
<b>5</b>	<b>Omvärldsrelationerna inom EU-sfären – Sverige deltar inte i EMUs tredje etapp</b>	<b>69</b>
5.1	EMU misslyckas	70
5.2	EMU lyckas	71
5.2.1	Sverige saknar förmåga	72
5.2.2	Sverige vill inte	74
5.2.3	Det alternativa partnerskapet	78
5.2.4	Svensk "Alleingang"	81

<b>6</b>	<b>Omvärldsrelationerna inom EU-sfären – Sverige deltar i EMUs tredje etapp</b>	<b>85</b>
6.1	EMU misslyckas	86
6.2	EMU lyckas	88
6.2.1	Sveriges offensiva makt	88
6.2.2	Tysklandsfrågan	89
6.2.3	Följdintegration?	90
	<b>Referenser</b>	<b>95</b>
101		
102		
103		
104		
105		
106		
107		
108		

# 1 Inledning

Den ekonomiska och monetära unionen (EMU) har i hög grad karaktären av ett europeiskt äventyr; en resa mot ett okänt mål. I monetära termer kan visserligen målet om prisstabilitet synas vara solklart, men EMU kan inte reduceras till en fråga om räntor och växelkurser. Projektet har förutsättningar att verka som en kraftfull integrationsimpuls i det europeiska samarbetet; som sådan kan det ge vida verkningar, inte minst av indirekt karaktär exempelvis inom säkerhetspolitikens område. Effekterna kan vara oförutsedda och/eller fyllda av målkonflikter. Liksom alla storstilade politiska projekt är inte enbart fullföljandet verkningsfullt, även chockvågorna av ett eventuellt projekthaveri måste tas med i bilden.

I ett längre politiskt perspektiv handlar framgång eller misslyckande för EMU inte främst om huruvida målet om prisstabilitet uppnås, även om detta naturligtvis är en central aspekt på valutaunionen. Frågan gäller i första hand om EMU överlever som politiskt projekt, läggs ned eller aldrig blir av. Fokus ligger därmed på sammanhållningen inom EMU vilken åtminstone torde ha långsiktigt samband med EMUs leveransförmåga. Hur lång tid ska då EMU ha lyckats existera innan det är berättigat att tala om framgång? Om EMU kommer till stånd, överlever sin första hela konjunkturcykel och klarar någon internationell ekonomisk kris är det rimligt att tala om framgång för projektet. Det innebär att vi talar om ett långsiktigt perspektiv på minst ett decennium, någonstans fram till år 2010.

Hur troligt är det att EMU kommer att förverkligas? Vid Europeiska rådets möte i Madrid i december 1995 bekräftades "att den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen ska inledas den 1 januari 1999 i enlighet med fördragets konvergenskriterier, tidsplan, protokoll och förfaranden" samt att "(...) detta beslut utgör den godkända och slutliga tolkningen av de relevanta bestämmelserna i fördraget".<sup>1</sup> Samtidigt är det uppenbart att flertalet av EUs medlemsstater har stora svårigheter att uppfylla de fastställda konvergenskriterierna och att projektet i hög grad är politiskt och

<sup>1</sup> Europeiska rådet i Madrid 15 och 16 december 1995, Ordförandeskapets slutsatser, SN 400/95.

vetenskapligt kontroversiellt i Europa. Optimismen har periodvis fördunklats av en betydande skepsis beträffande projektets livskraft. Mot bakgrund av den betydande rörelseenergin i projektförberedelserna bör emellertid svensk Europapolitik, enligt vår mening, bedrivas som om EMU kommer att bli av; varje annan utgångspunkt under de närmaste åren är riskfylld intill dess att något formellt beslut om förändrad inriktning eller ny tidtabell är taget av EU.

Om EMU förverkligas kan Sverige antingen vara medlem eller stå utanför. Det innebär att Sverige kan välja en offensiv ("proaktiv") eller defensiv ("reaktiv") politik inom ramen för fyra grundpositioner: att delta i EMUs tredje etapp där EMU antingen överlever eller havererar, respektive att stå utanför ett EMU som antingen överlever eller havererar.

Det finns en viktig nyansskillnad i utanförskapet, nämligen om det beror på ett aktivt ställningstagande från svensk sida eller om Sverige visserligen vill bli medlem men hamnar utanför på grund av att konvergenskriterierna inte uppfyllts.

Uppsatsens överordnade *syfte* är att analysera hur Sveriges relationer till de övriga EU-staterna påverkas av de möjliga politiska vägvalen. Detta sker mot bakgrund av det europeiska förändringsmönster, som EMU är en del av.

Utgångspunkten för vår analys är att EMU kommer att få följder för Sveriges omvärldsrelationer, vare sig Sverige blir medlem eller ej. Själva konstruktionen av EMU gör att Sveriges ekonomiska relationer till EMUs medlemsstater och EUs övriga medlemmar påverkas. Mindre uppmärksammat i den politiska och vetenskapliga diskussionen är att konsekvenserna knappast begränsas till den ekonomiska politiken utan också sannolikt innebär förändrade omvärldsrelationer i en bredare, och mer allmän politisk och geoekonomisk mening. Det handlar under alla förhållanden om en förändring av Sveriges plats i det globala politisk-ekonomiska systemet.

Den centrala frågan är här hur det svenska vägvalet påverkar möjligheterna till svenskt inflytande i EU. Kommer t ex Sverige vid ett utanförskap att sakna tillträde till de beslutsmiljöer där för svensk del relevanta frågor avgörs? Finns det risk för en politisk marginalisering vid ett utanförskap därför att de fora, där Sverige har tillträde, förlorar i politisk vikt? Innebär ett utanförskap en allmän utrikespolitisk försvagning? Samtidigt aktualiseras frågan om vilka politiska påfrestningar som kan bli följden av ett inträde i EMUs tredje etapp. Internationellt samarbete innebär både fördelar och nackdelar, en situation som kan beskrivas som ett s k integrationsdilemma. En viktig punkt är således att diskutera hur en allmänpolitisk avvägning mellan dilemmats plus- och minussidor kan se ut. Vi vill här dock klargöra att

vi inte uttryckligen diskuterar de demokratiska aspekterna på EMU-projektet.

Analysen måste med nödvändighet ta sin utgångspunkt i det större europeiska förändringsmönster, som EMU är en del utav. EMU är emellertid ett djur som ännu inte existerar utan fortfarande har karaktären av ett internationellt framtidsprojekt med hög komplexitet. Vad som finns är fördragstexter, detaljerade förberedelser inom ramen för EMI och EU, officiella och inofficiella uttalanden från regeringar och andra politiska aktörer, uppgifter om staternas historiska och aktuella situation och om de globala politiska och ekonomiska villkoren. Situationen är således radikalt annorlunda jämfört med tidigare studier av konsekvenserna av ett svenskt EU-medlemskap inför folkomröstningen 1994, eftersom EG/EU då hade existerat i flera decennier. Slutsatserna får därför med nödvändighet karaktären av problematiserade framtidsbedömningar och teoretiska spekulationer.

Sveriges europeiska vägval sker i en situation där de strukturella villkoren för utövande av internationell makt förändras. Det politiska landskapet så som vi vant oss att betrakta det är under påtaglig och snabb förändring sedan det kalla krigets slut. Den militära bipolariteten har ersatts av en ny politisk – och ekonomisk – världsordning, vars konturer fortfarande är diffusa och vars rörelseriktning ter sig obestämmd. Den nya strukturen har ibland beskrivits som en geopolitisk oreda, präglad av vaghet, osäkerhet och brist på samlad politisk drivkraft. Situationen benämns allt oftare "den nya medeltiden". Kännetecknande egenskaper för detta tillstånd är lojalitets- och identitetsförskjutningar, gränsöverskridande nätverk och oklara auktoritetsförhållanden, ibland i par med starka överstatliga strävanden, särskilt i Europa.<sup>2</sup>

Vi ser framväxten av en multipolär global struktur där Europa ömsom samarbetar och ömsom konkurrerar med östra Asien och Nordamerika. Europas nationella ekonomier vävs samman. Transnationella företag och globalt finanskapital blir allt viktigare aktörer.<sup>3</sup> En viktig fråga är om EMU är en hörnsten i skapandet av ett nytt politiskt och ekonomiskt kraftcentrum i Europa med större kapacitet än de enskilda medlemsstaterna att självt skapa interna spelregler. Utmärkande för ett sådant centrum, eller s k hård kärna, är dess förmåga att attrahera alla produktionsfaktorer utifrån förväntningar om att det kan leverera högre avkastning och lägre risker. Tillkomsten av ett sådant kraftcentrum sker i så fall samtidigt med uppkomsten av en tydligare

<sup>2</sup> Anderson & Goodman (1995) och Törnqvist (1995).

<sup>3</sup> Buzan (1995).

europaisk periferi, även inom EU, med mer begränsat politiskt handlingsutrymme och krav på anpassning till de nya spelreglerna.<sup>4</sup>

Europa håller således på att omkonstrueras politiskt. Staterna i det forna sovjetiska väldet söker en ny identitet. I östra Europa sker en västlig orientering mot EU-medlemskap och i många fall på sikt mot ett hägrande NATO-medlemskap. I Ryssland pågår en politisk dragkamp där vissa krafter söker en europeisk identitet genom reformpolitik för att skapa politisk demokrati och marknadsekonomi i en rysk rättsstat och andra aktörer söker återupprätta en postsovjetisk självbild där Ryssland återtar sin forna roll som supermakt och anknyter till sina auktoritära politiska traditioner. Åter andra krafter ser framför sig ett kulturellt splittrat Ryssland med en politisk instabilitet i klass med det mönster man brukar förknippa med Turkiet.

I västra Europa sker framför allt två stora förändringar det närmaste decenniet. Den ena förändringen är redan beslutad i Maastrichtfördraget och gäller, som påpekats, inrättandet av EMU. Den andra förändringen är den planerade utvidgningen av EU med ett tiotal stater i Öst- och Centraleuropa. Konsekvenserna av denna utvidgning behandlas vid regeringskonferensen 1996 (IGC). De båda förändringarna innebär var för sig genomgripande förändringar av EU. Gemensamt för de båda processerna är att de påverkar omvärldsrelationerna för alla europeiska stater, däribland Sverige. Mer specifikt kan förändringarna väntas innebära att EU förändras i termer av enhetligheten i integrationsprocessen och sammansättningen i de beslutande organen samt i form av ökad komplexitet i den institutionella strukturen och beslutsprocessen.

EMUs historia går tillbaka till den s k Wernerrapporten från 1970 vilken redan då föreslog inrättandet av en monetär union. Projektet genomfördes inte, delvis beroende på den ekonomiska krisen i oljekrisernas spår 1973-74. I stället beslöts 1978 om införandet av ett europeiskt monetärt system (EMS) med European Currency Unit (ECU) som gemensam valutakorg. EMS var ett samarbete om fasta men justerbara växelkurser. Behovet att driva samarbetet djupare accentuerades i samband med beslutet om Enhetsakten 1986, vilket blev den speciella bakgrunden till att frågan konkretiserades i den s k Delorsrapporten 1988. Maastrichtfördragets stadganden om EMU bygger på ett något reviderat Delorsförslag. I likhet med förfarandet rörande den inre marknaden bygger genomförandet av EMU på en sjuårsplan.

<sup>4</sup> Morse (1976).

Vägen till Maastricht blev ingalunda oproblematisk. ERM havererade, vilket delvis berodde på den tyska centralbankens, Bundesbanks, vägran att ta på sig "ett europeiskt ansvar" under valutaunionen. I stället agerade banken konsekvent utifrån tyska intressen och politisk-ekonomiska målsättningar.<sup>5</sup>

Storbritannien förespråkade visserligen fullbordandet av den inre marknaden och integrationen av de finansiella marknaderna – men vägrade att binda sig för ett deltagande i EMUs tredje etapp. Storbritannien fick därför rätten att stå utanför inskrivet i Maastricht-fördraget. Ett annat läger – särskilt Frankrike och Italien – hävdade att införandet av EMU skulle ske skyndsamt, redan i den andra etappen i Delorsplanen för att påskynda den europeiska integrationen. Motsatt ståndpunkt framfördes av särskilt Tyskland och Nederländerna, vilka ville att medlemmarna i EMUs tredje etapp skulle ha kvalificerat sig för medlemskap genom att framgångsrikt ha klarat av en inledande konvergensprocess.

Vid Europeiska rådets möte i Rom 1990 beslöts att medlemsstaterna skulle behöva kvalificera sig för medlemskap genom att i den andra etappen uppfylla konvergenskriterierna. Tidpunkten för inledningen av den tredje etappen skulle visserligen vara avhängig av konvergens, men Frankrike lyckades få igenom att valutaunionen inte skulle kunna skjutas upp längre än till januari 1999 vid vilket datum den skulle förverkligas automatiskt. Därigenom skaffade sig fransmännen en hållhake på Tyskland att inte kunna dra sig ur EMU.<sup>6</sup>

Genom EMU får Tyskland tillgång till en stor "hemmamarknad" utan valutafluktuationer. Vid EMUs konstruktion har dessutom EU visat stor lyhördhet för de tyska synpunkterna: EMI har förlagts till Frankfurt (liksom troligen ECB), konvergenskraven överensstämmer i hög grad med den tyska ekonomiska politiken och EMUs mål om prisstabilitet är detsamma som Bundesbanks. Vidare har EMU utformats som ett valutaområde utan kompenserande överföringar vilket är till fördel för EUs nettobidragsgivande länder, t ex Tyskland. Detta är emellertid en helt annan modell än den tyskarna själva använde vid samgåendet mellan DDR och Västtyskland där enorma årliga överföringar äger rum för att upprätthålla politisk stabilitet och hålla tillbaka arbetskraftens rörlighet.

Styrkan för den europeiska integrationen har varit axeln Bonn-Paris. Om Tyskland omorienterar sig och inte längre fungerar som den drivande kraften i integrationen blir EU allvarligt försvagat. En

<sup>5</sup> Analysen av genomförandet av tredje etappen bygger särskilt på Kenen (1992).

<sup>6</sup> Dyson (1994) och Wihlborg (1994).

minskad tysk benägenhet att bära sin del av EU-kostnaderna i kombination med en ny ambition att utveckla sin östliga orientering har potential att förändra den politisk-ekonomiska kartan. Den politiska hjärtefrågan i den europeiska integrationen har hela tiden handlat om Tyskland och dess kontinentala roll. Möjligheten av ett europeiskt Tyskland har ställts mot risken för ett tyskt Europa. Den politiska strategin hos efterkrigstidens demokratiska krafter har varit att institutionellt söka styra Tysklands agerande i Europa genom främst NATO<sup>7</sup> och EG/EU. Under efterkrigstiden sågs det tyska hotet främst som en fråga om vapenindustrin och krigsmakten. En nyckelfråga för Kol- och stålgemenskapen var följdriktigt att låsa den tyska rustningsindustrin till ett europeiskt system. Det finns också en tydlig försöningsdimension i tysk efterkrigspolitik och många tyskar har sett den europeiska integrationen som ett önskvärt skydd för Tyskland mot sig självt. Strategin har varit framgångsrik i den meningen att Europa inte har upplevt något tyskt militärt hot under ett halvsekel.

På 1990-talet talas inte längre så mycket om risken för en upprustning av den tyska krigsmakten – tvärtom har NATO-länderna fått övertala tyskarna att engagera sig militärt i fredsframtingandet i Bosnien. Dagens problembild är i stället den tyska ekonomiska dominansen i Europa och hur man ska förhindra att Europa de facto blir ett tyskt valutaområde där Deutsche Bundesbank fungerar som europeisk centralbank. Den planerade utvidgningen österut av EU gäller dessutom stater som skulle kunna bli ett tyskt Hinterland och där D-marken redan i dag har en stark ställning.

EMU kan ses som en europeisk strategi för att binda in den tyska ekonomin i Europa. Det finns visserligen ekonomiska fördelar för Tyskland om D-marken blir internationell hårdvaluta tillsammans med den amerikanska dollarn och den japanska yenen. Tysklands internationella maktposition förstärks samtidigt som den kan trycka valuta som används som betalningsmedel utanför den egna staten. De nationella nackdelarna är dock likaså tydliga: sårbarheten för internationella kriser ökar genom valutaexponeringen och Tyskland kan drabbas av det japanska problemet med en alltför stark valuta vilken stänger in den egna industrin inom landets gränser och skapar risk för avindustrialisering.

Vår utgångspunkt är att den europeiska omkonstruktionen i grunden handlar om politiska processer. De strukturella förändringarna i fråga om exempelvis upprottet från den bipolära världspolitiken, de all-

<sup>7</sup> NATOs förste generalsekreterare Lord Ismay ansåg att organisationen var grundad för att "keep the Russians out, the Americans in and the Germans down".

männa värdeförskjutningarna i Europa, ekonomins globalisering, den nya tekniken och miljöproblemen spelar visserligen en pådrivande roll. De nya villkoren för politiken torde emellertid knappast kunna sägas vara av den arten att det bara finns en enda väg att beträda. Vi hävdar därför att det är felaktigt att uppfatta EUs utvidgning och EMU som enbart politiska anpassningar till förändrade förutsättningar. De handlar i hög grad om långsiktiga politiska viljeakter. Även om jämförelsen haltar i flera avseenden finns den likheten mellan å ena sidan EUs utvidgning och EMU och å andra sidan Tysklands enande att processerna ingalunda enbart handlar om "optimala valutaområden" utan i hög grad kan karakteriseras som just politiska projekt.

Analysen inleds med en betraktelse över möjligheterna att utöva politisk makt på 2000-talet. I detta avsnitt försöker vi identifiera de för Sverige grundläggande villkoren för den framtida politiska maktutövningen i en alltmer komplex internationell miljö, i vilken EU, och särskilt EMU, utgör en väsentlig komponent och drivkraft. I ett därpå följande avsnitt diskuterar vi EMU-projektet som ett led i skapandet av en hård kärna i den europeiska integrationen. Det är vår utgångspunkt att en studie av Sveriges förhållningssätt till den europeiska monetära unionen utifrån politiska överväganden inte blir meningsfull med mindre än att dessa maktpolitiska grundvillkor ställs i fokus.

De två avsnitten bildar således den nödvändiga basen för analysen av uppsatsens huvudproblem, nämligen i vilken grad som Sveriges vägval i EMU-frågan får en avgörande betydelse för vår framtida roll i Europeiska unionen.



## 2 Internationell makt på 2000-talet

### 2.1 Nationalstaten – en otidsenlig företeelse?

Den klassiska nationalstaten, uppbyggd kring en väldefinierad suveränitet, med entydiga territoriella gränser och en idémässig gemenskap, har under sekler utgjort den viktigaste byggstenen i den internationella politiken. Dess position har dock ständigt utmanats av andra krafter i världspolitiken. Staterna har därför aldrig ensamma kunnat dominera den politiska scenen. Styrkan i de nuvarande världsomspännande förändringsprocesserna är emellertid så stor att staternas politiska suveränitet hotas i en utsträckning som inte tidigare varit känd. Statsmakten utmanas av flera parallellt verkande krafter, där marknaden är en och regionaliseringen en annan. Marknaden avser den stora mångfalden av privata aktörer (banker, mäklare, valutaspekulanter m m) som fått ökat spelrum i och med de nationella ekonomiernas avreglering. Regionalisering är en samlingsbenämning på en mängd fenomen, som löper från traditionell decentralisering inom statens domvärjo över transnationella regionbyggningsprocesser till ren separatism.<sup>8</sup> Radikalare former av regional mobilisering är ofta riktade mot ett statligt förtryck, men kan också ses som en motkraft till långtgående internationell integration.

En tredje betydande kraft är internationaliseringen; med det avser vi helt enkelt de processer som väver staternas politiska system och ekonomier allt tätare samman. Detta sker genom ökade flöden av varor, tjänster och valutor, men också genom politiska kontakter, avtal och långsiktiga åtaganden. Följden blir att de redan mycket omvärldsberoende industrialiserade staterna knyts än tätare till varandra inom alla det moderna samhällslivets områden. I den svenska statsvetaren Kjell Goldmanns terminologi rör det sig om både samhälls- och beslutsinternationalisering.<sup>9</sup> Ett mycket tydligt och genomgripande uttryck för detta är den europeiska integrationsprocessen, stundtals

<sup>8</sup> Jfr Ramfeldt & Lindström (1966).

<sup>9</sup> Goldmann (1994).

framdriven av starka politiska ambitioner i Europa, ibland betingad av ett kraftfullt omvärldstryck av både ekonomisk och politisk art.

På ett sätt som inte tidigare varit fallet står den moderna nationalstaten således i skärningspunkten för flera parallella kraftfält. I många sammanhang är staten helt enkelt för liten för de utmaningar den ställs inför, t ex av ekonomisk och ekologisk karaktär; därav det ökade behovet av internationellt samarbete och övernationell reglering. I andra sammanhang är den emellertid för stor; därav kraven på större regionalt självstyre. Till detta kommer de privatekonomiska aktörernas snabbt ökande inflytande, som innebär att den politiska makten förskjuts "sidledes", tunnns ut eller rent av försvinner när den politiska sfären minskar.<sup>10</sup> Statsmakten försvagas gradvis och riskerar på sikt att undermineras av ett förändringstryck, vars styrka inte enbart kan förklaras av enskilda aktörers beslut, utan också är det samlade resultatet av samspelet mellan ett mycket stort antal olikartade och funktionellt differentierade aktörer på den internationella scenen. I synnerhet internationaliseringen och dess mer världsomspännande finansiella variant, globaliseringen, bär vittnesbörd om detta.<sup>11</sup>

Vi talar här om nya politiska förkastningslinjer som inte bara skapar utrymme för ekonomisk utveckling, utan också i grunden hotar statssoveräniteten och den nationella identiteten. Kraften i förändringstrycket framträder tydligt i välorganiserade och utvecklade länder som de västeuropeiska; här är det fråga om gradvisa, men fullt tydliga, maktförskjutningar och soveränitetsavgivelser.

Eftersom ländernas välståndsutveckling är så intimt förknippad med handel och ett omfattande och långtgående internationellt samarbete, hävdar många observatörer att internationaliseringen är i det närmast oåterkallelig eller irreversibel. En återgång till vad vi, måhända något missvisande, uppfattar som forna tiders mer självständiga territorialstater ter sig närmast som en omöjlighet.

Den logiska slutpunkten är statens bortdöende eller kraftigt försvagade ställning. Argumentet knyter an till idén att staten som politisk organisationsform egentligen är en historisk parentes. Likaväl som det under mänsklighetens existens funnits flera olika sätt att ordna det politiska livet, t ex i form av kejsrerliga imperier eller stadsstater, anses den samtida utvecklingen rymma fröet till alternativa politiska konfigurationer bortom staten.<sup>12</sup>

Det motsatta ståndpunkten, som inte saknar stöd i historien, är att staten även i fortsättningen kommer att vara den viktigaste politiska

<sup>10</sup> Se Buzan (1995), Førland (1995) och Strange (1995).

<sup>11</sup> Jfr Anderson & Goodman (1995) och Buzan (1995).

<sup>12</sup> Førland (1995).

kraften. Tanken på statens bortdöende bygger på en falsk historiesyn. I själva verket har den etablerade territorialstaten sådan som den växte fram efter Westfaliska freden 1648 inte varit fullt så suverän som idealbildningen gjort gällande. Man kan enligt den amerikanske statsvetaren Stephen Krasner hävda att de kränkningar av suveräniteten, som uppfattas som så typiska för vår tid, i själva verket ständigt förekommit. Det gäller kränkningar såväl av territoriet som av den politiska autonomi. Med ett sådant betraktelsesätt kan det röra sig om gradskillnader, men knappast om artskillnader, när man jämför vår egen samtid med andra historiska epoker. Slutsatsen är att den suveräna staten, trots ständiga påfrestningar, är en seglivad företeelse och väl förankrad både i folkmedvetandet och i det internationella systemet.<sup>13</sup>

Bägge synsätten har, trots olikheterna, sina styrkesidor. Vår utgångspunkt är att tankeelement från bägge åsiktsriktningarna är fruktbara. Det är inte minst viktigt när man ska diagnostisera den samtida politiska situationen i Europa och analysera vilka strategier som står till buds för ett litet land som Sverige. Å ena sidan är det orimligt att tänka sig staten som en helt förlegad politisk företeelse utan framtid. Det finns de forskare som, i likhet med den brittiske ekonomisk-historikern Alan Milward, hävdar att nationalstaten inte bara klarat sig bra genom den europeiska integrationen, utan också överlevt tack vare denna.<sup>14</sup> Å andra sidan är det inte troligt att staten som politisk institution förblir opåverkad av integrationen. Här måste man dock skilja på enskilda staters problem med diverse suveränitetsinskränkningar och staten som idé, som den högsta formen för politisk organisering. Det är uppenbart att själva statsidén vinner bred anklang, såväl bland regionala separatister som bland starka integrationsförespråkare. Federala EU-visioner utgår i själva verket från staten som modell, låt vara applicerad på ett större territorium och i en annan skala än de europeiska nationalstater vi känner.

Vi ansluter oss i stora drag till det bildspråk som den amerikanske statsvetaren James Rosenau lanserat i en uppmärksam bok.<sup>15</sup> Han gör där åtskillnad mellan världspolitikens två världar. Den första konstitueras av de närmare tvåhundra stater som i dag finns i det internationella systemet och därför kallas den "statscentriska" världen. Den andra befolkas av flera tusen aktörer av allehanda slag, allt från traditionella internationella organisationer, multinationella företag och transnationella rörelser till politiska partier, städer och regioner, privat-

<sup>13</sup> Se t ex Krasners arbeten (1989, 1994, 1995/96). Ett annat arbete i genren är Horsman & Marshall (1994).

<sup>14</sup> Milward (1992). Se även Moravcsik (1995).

<sup>15</sup> Rosenau (1990).

personer och maffiagrupperingar m fl; mångfalden gör att denna värld går under benämningen den "multicentriska". Samtidigt som de två världarna kan befinna sig i konflikt med varandra, kan de också skapa överbyggande, stundtals oheliga, allianser.

En central funktion – och skyldighet – för aktörerna i den statscentriska världen är att skydda suveräniteten. Staterna är, för att tala med Rosenaus ord, "suveränitetsbundna aktörer"; omvänt är invånarna i den multicentriska världen "suveränitetsfria." I ansvars- och makt-hänseende råder det en obalans mellan de två världarna; medan de suveränitetsfria aktörerna endast har ansvar för en begränsad krets av människor, har staten skyldighet att skydda alla sina medborgare. Då de suveränitetsfria grupperna närmast per definition har ett mer avgränsat intresse som grund för sin verksamhet, kan de med full kraft koncentrera sina insatser till sina egna kärnfrågor. Staterna, däremot, måste bevaka ett mycket stort antal problem på den världspolitiska agendan för att kunna skydda suveräniteten. Att koncentrera sina resurser till ett fåtal strategiska områden är därför inte möjligt för stater i tillnärmelsevis samma utsträckning som för de andra aktörerna. Oavsett om det handlar om mindre, mellanstora eller mäktiga stater, är de sårbara för olika sorters globaliserings- och regionaliseringsprocesser iscensatta av den multicentriska världens aktörer.

Det är tydligt att behovet av internationellt samarbete och multilateral diplomati i mycket hög grad återspeglar detta predikament. En annan sak är om den multicentriska världens aktiviteter verkligen kan styras och kontrolleras i önskad utsträckning genom staternas kollektiva politiska insatser. Det är inte säkert att en globalisering av de finansiella marknaderna, som delvis är en funktion av statlig avreglering och medveten liberalisering (s k negativ integration), fullt ut kan bindas genom internationella regimer och andra regelverk (s k positiv integration).<sup>16</sup>

## 2.2 Autonomi och offensiv makt

För Sveriges del är det viktigt att understryka att internationaliseringens styrka och närmast oåterkalleliga karaktär är en nödvändig politisk faktor att räkna med i ett lands strategiska kalkyl. Utan att på något sätt trivialisera de problem som ömsesidiga beroenden innebär för staten, rymmer själva integrationsprocessen i sig en politisk potential. Den

<sup>16</sup> Se t ex Helleiner (1995).

skapar nya kraftfulla vägar att hävda centrala politiska intressen, även nationella.

Vårt grundantagande är i korthet att den moderna statens överlevnad snarare står att finna i fördjupad integration och internationellt samarbete än i ett utanförskap i olika former. Resonemanget bygger inte endast på att de suveränitetsfria aktörernas utmaning av statens institutioner kräver en osedvanligt kraftfull gemensam mobilisering av de samlade politiska resurserna. Det har också som blickpunkt den maktodynamik som uppstår i kölvattnet av avancerade samarbets- och integrationsprocesser. Att EMU är ett tydligt uttryck för denna problematik är alldeles klart. Som politiskt projekt har den monetära unionen en betydande lyskraft och symbolik; dess betydelse för den fortsatta integrationen i Europa kan inte nog understrykas.

I fokus för vår analys av EMU och Sveriges roll i denna står föreställningarna om den politiska maktens två centrala dimensioner, nämligen dess offensiva respektive defensiva sida.<sup>17</sup> Offensiv makt är externt riktad och avser förmågan att påverka sin omvärld i någon önskvärd riktning; defensiv makt är internt orienterad och gäller förmågan att skydda sig mot omvärldens påverkansförsök. Förhållandet mellan dessa maktens två dimensioner blir alltmer sammansatt när integrationsprocessen fördjupas.

Den långsiktiga försvarsstyrkan, dvs den defensiva makten, är starkt beroende av förmågan att påverka de processer och strukturer som en stat under alla omständigheter är en del av. Det innebär att de defensiva maktbaserna kan skapas eller hämtas utanför statens territorium. Omvänt kan de offensiva maktbaserna vara placerade inom det egna landet; exempelvis brukar nationell kraftsamling och enighet betraktas som en styrka utåt.<sup>18</sup>

I centrum för analysen står autonomibegreppet. Det sönderfaller i två delar, dels handlingsfrihet, dels handlingskapacitet och påverkansförmåga. För en stat är det viktigt att kunna exploatera sin frihet, men också sina resurser. De två egenskaperna samspelar emellertid med varandra. Utan det ena elementet blir det andra i princip närmast ointressant.<sup>19</sup> Ofta kan en ökning av det ena minska det andra. En aktörs autonomi kan t ex bestå av antingen stor handlingsfrihet, som inte kan utnyttjas pga av resursbrist, eller stor handlingskapacitet, som är bunden pga liten handlingsfrihet. Politiska situationer utan vare sig handlingsfrihet eller handlingskapacitet är relativt ovanliga, liksom de fall då man har en optimal och balanserad mängd av bägge samtidigt.

<sup>17</sup> Se t ex Goldmann (1978), Aron (1981), Mouritzen (1993) och Jerneck (1994).

<sup>18</sup> Jfr Stenelo (1990).

<sup>19</sup> Lundquist (1987).

Ett svårlost problem för flertalet stater är hur avvägningen ska se ut mellan friheter och politiskt definierade resurstillskott, eftersom just resurstillskott i allmänhet är förknippade med olika sorters skyldigheter för att materialiseras. Frihetsgraderna kan dock vara relativt oberoende av resursflöden; pelarhelgonets absoluta frihet ger emellertid mycket begränsat inflytande utanför den lilla kretsen av lärjungar.

Ett stort strategiskt problem ligger naturligtvis i förhållandet att frihet och kapacitet är mycket svårämbara storheter, som inte alltid utan vidare kan jämföras med varandra. Beslutsalkylen bygger därför på skattningar av mer diffust slag. Ytterst baseras många avgörande politiska övervägandena dock inte på exakta beräkningar, utan i stället på politiska program och förhoppningar. Denna för studien så grundläggande tematik, som också mycket tydligt knyter an till frågan om den principiella politiska viljeinriktningen och stödet för den europeiska integrationsprocessen, återkommer vi till i analysen av de svenska omvärldsförbindelserna.

Den tes vi genomgående driver i undersökningen är att den defensiva makten på längre sikt försvagas av att ett land väljer någon form av utanförskap. Den stat som ställer sig vid sidan av de för landet avgörande politiska beslutsmiljöerna i den internationella politiken vinner omedelbara friheter men får å andra sidan inget resurstillskott; som marginaliserad stat förlorar man vanligtvis i internationellt inflytande, särskilt om man är liten och resurssvag. Det kan gå olika fort. Små stater som saknar kompensatoriska utvägar, antingen i form av allianser, möjligheten att kunna erbjuda politiska mutor eller utöva rent tvång, förlorar snabbare än större stater. Vad värre är, på längre sikt riskerar den perifera positionen att åderlåta också själva handlingsfriheten i de frågor (ekonomi, miljö, rättsutveckling m m) där man ändå förblir beroende av omvärlden. De omedelbara suveränitetsvinster som görs initialt, i form av ökad eller bevarad handlingsfrihet, går de facto ofta förlorade efterhand.

### 2.3 Makt och politisk trovärdighet

I beslutsmiljöer där stater kontinuerligt samverkar, är parterna mer benägna att ingå framtida och för samtliga inblandade stater gynnsamma avtal, om enskilda stater har rykte om sig att leva upp till sina utfästelser. Omvänt kan de politiska kostnaderna för en icke-samarbetsstrategi, i synnerhet om den knyts till kortsiktiga, snäva och "själviska" intressen, vara mycket stora. Oviljan att medverka i internationella överenskommelser eller att åta sig långsiktiga förplik-

telser inverkar i längden negativt på staters rykte. Risken för marginalisering eller uteslutning ur en gemenskap ökar i allmänhet om inte omvärlden hyser tilltro till olika försäkringar om att den avvaktande, icke-samarbetsorienterade hållningen bara är tillfällig.

Hög trovärdighet som lojal samarbetspartner är således "...crucial to the realization of future benefits".<sup>20</sup> Ömsesidiga förtroenden är exempel på det, Robert Putnam valt att kalla "socialt kapital", dvs sådana egenskaper som "...underlättar samordning och samverkan till ömsesidig fördel" i situationer av kollektivt handlande.<sup>21</sup> Att misskötsel av det egna politiska ryktet kan få långtgående och mycket besvärande konsekvenser är uppenbart. Chayes & Chayes (1995) skriver:

"[F]or all but a few self-isolated nations, sovereignty no longer consists in the freedom of states to act independently, in their perceived self-interest, but in membership in reasonably good standing in the regimes that make up the substance of international life. To be a player, the state must submit to the pressures that international regulations impose. Its behavior in any single episode is likely to affect future relationships not only within the particular regime involved but in many others as well, and perhaps its position within the international system as a whole."

EU är inget undantag, tvärtom. Risken är inte bara betydande för en förlust av landets goda rykte och respekt om man konsekvent ställer sig vid sidan om; den egna maktpositionen gentemot de övriga medlemsländerna urholkas lätt genom ett sådant uppträdande.<sup>22</sup> Även om obstruerande stater inom EU har en blockeringsmakt i kraft av sitt veto eller kan tvinga fram eftergifter från övriga medlemsstater genom öppen konfrontation, försvagas på sikt möjligheten att prägla den politiska dagordningen och den långsiktiga politiska färdriktningen. Obstruerande staters makt är i huvudsak reaktiv och i längden präglad av en generell oförmåga att driva politiken i nya banor. Att så är fallet har länder som Danmark och Storbritannien blivit varse. Storbritannien var t ex i det närmaste helt exkluderad från de avgörande faserna i EMU-förhandlingarna 1989-90.

En gemensam nämnare är att både Danmark och Storbritannien genomgående har betraktats som, och fortfarande anses vara, motvilliga européer. Skälet för dem att gå med i EG 1973 var primärt att tillgodo-

<sup>20</sup> Tallberg (1996).

<sup>21</sup> Putnam (1993).

<sup>22</sup> Petersen (1995a), Wallace & Wallace (1995) och Tonra (1997).

göra sig de ekonomiska vinsterna av samarbetet, inte att stärka och fördjupa den europeiska integrationen.<sup>23</sup> Bägge länderna, i synnerhet Storbritannien, har intagit en skeptisk hållning till en fördjupning av EU-samarbetet. Medan Danmark länge fått leva med epitetet "foot dragging"<sup>24</sup>, har Storbritannien uppfattats som en "awkward partner"<sup>25</sup>. Trots att Danmark efterhand försökt gå över till en mer integrationsvänlig hållning i vissa frågor på t ex de miljö- och socialpolitiska områdena, har de danska förbehållen i Maastrichtfördraget inneburit fortsatt tvivel på Danmarks verkliga vilja att bidra till integrationsprocessen i Europa.<sup>26</sup>

Den brittiska linjen har konsekvent varit att bedriva konfrontationspolitik snarare än samförståndspolitik, vilket hanteringen av "galna kossjukan" under 1996 tydligt visat. I realiteten är det fråga om en politisk marginalisering, som endast kan uppvägas av att Storbritannien de facto utgör en av de tre stormakterna i EU och därför, via skiftande allianser med ömsom Frankrike, ömsom Tyskland, kan få visst gehör för sina nationella intressen vid EUs förhandlingsbord; Maastricht-uppgörelsen har uppfattats som ett sådant exempel på skicklig brittisk diplomati.<sup>27</sup> Det är därför uppenbart att en politisk utfrysning blir betydligt mer kännbar för mindre medlemsländer, som t ex Danmark och Sverige.

I organisationer som EU är en uteslutning i formell mening svår att genomföra, om det inte rör sig om grova avvikelser från demokratiska och marknadsekonomiska principer. Detta har dock inte hindrat kritiker av den brittiska hållningen att t ex förordna en degradering av det brittiska medlemskapet till associerad status.<sup>28</sup> I realiteten fungerar EU på så sätt att man försöker desarmera besvärliga medlemsländer för att därigenom begränsa deras inflytande och därmed den skada de kan åsamka integrationsprocessen. Tekniken är att utestänga dem från vissa beslutsprocesser genom att tillmötesgå deras krav på undantagsregler; detta var tydligt i fallet med Storbritanniens och Danmarks "opt-out"-klausuler i utformningen av Maastrichtfördraget.<sup>29</sup>

Det är alldeles uppenbart att EU som politiskt system på ett unikt sätt kombinerar maktens formella aspekter med de informella. Den framskridande rättsliga och politiska integrationen skapar impulser i

<sup>23</sup> Miles & Redmond (1996).

<sup>24</sup> Petersen (1996).

<sup>25</sup> George (1993).

<sup>26</sup> Petersen (1996).

<sup>27</sup> Jfr George (1996).

<sup>28</sup> Wallace & Wallace (1995).

<sup>29</sup> Wallace & Wallace (1995).

riktning mot mer informella politiska strukturer, t ex på det partipolitiska planet eller inom kretsen av de ursprungliga grundarländerna. Vad som avhandlas inom dessa olika nätverk av kontakter är inte sällan avgörande för senare beslut. Länder kan sällan utestängas från beslutsprocessens officiella moment, däremot mycket lätt från de mer inofficiella – och i allt väsentligt viktiga – underhandskontakterna. Den gamla tanken om att integrationsprocessen ska ske i olika hastigheter, dvs att låta vissa stater gå snabbare fram, är en återspeglning av detta synsätt. Trovärdigheten i de långsiktiga åtagandena är således en avgörande faktor för politiskt inflytande, inte minst för möjligheterna att skapa ett utrymme för informell makt.

I kontrast till utanförskapet som politisk strategi blir en långsiktig och förpliktigande medverkan i de olika internationella samarbetssträvandena ett instrument för att öka den utrikespolitiska handlingskapaciteten. Man får möjlighet, ofta i samverkan med andra, att påverka innebörden av det regelverk man under alla omständigheter är bunden att följa, men också tillfälle att minska dess negativa verkningar. Sett över en längre tidsperiod är icke-samarbete en på alla fronter försvagande strategi, i synnerhet för små stater. En på kollektiv väg förstärkt handlingskapacitet blir på sikt ett centralt villkor för att kunna skydda viktiga delar av handlingsfriheten.

## 2.4 Förhandlingsmakt i Europeiska unionen

Rutinmässigt tillerkänns stora länder inflytande, oavsett vilken fråga som avhandlas. Makten härleds ur just deras storlek och materiella resurspotential – blotta tyngden är imposant. Vårt tidigare resonemang bygger emellertid på ett omvänt antagande, nämligen att de aktuella villkoren för internationell makt i mindre grad utgår från traditionella resurser som militär och ekonomisk styrka, även om dessa naturligtvis aldrig är ointressanta. Den poäng vi här vill lyfta fram är att den politiska makten i allt högre grad har blivit sakfrågespecifik, kontextuell, och immateriell. Den amerikanske statsvetaren Joseph Nye hävdar att "...the changing nature of international politics has also made intangible power resources more important".<sup>30</sup> Rosenau beskriver den nya situationen som "... a shift from foul to fair weather politics".<sup>31</sup>

I en politisk miljö dominerad av förhandlingar och konsensuslösningar blir förmågan att utnyttja en komparativ fördel utan att

<sup>30</sup> Nye (1990).

<sup>31</sup> Rosenau (1981).

provocera fram en väpnad konfrontation, att driva fram en fråga på den politiska dagordningen, att arbeta med övertalningstekniker och idémakt samt att bilda koalitioner och att skapa trovärdighet kring ömsesidiga utfästelser allt viktigare i förhållande till mer traditionella tekniker som hot och tvång. Förmågan att agera utåt i bilaterala relationer är visserligen viktig, men förmågan att interagera kontinuerligt i en multilateral förhandlingsmiljö får allt större betydelse.

Som förhandlingssystem är EU, i alla fall i de större politiska frågorna, i stor utsträckning uppbyggt kring en serie tätt sammanlänkade ideal. Förutom det vi ovan diskuterat, nämligen trovärdighet, lojalitet och ömsesidighet, rör det sig också om (1) samförstånd och kompromiss, (2) långsiktighet, (3) expertis och kunskap, samt (4) flexibilitet. Sammantaget bildar dessa stommen i de arbetsmetoder som i så hög grad präglar EU som beslutsmiljö.

EUs förhandlingssystem, som har en närmast oändlig tidshorisont, är entydigt disponerat för politisk tolerans; lojaliteten, som riktas mot systemets institutioner, utesluter dock på intet sätt motsättningar och kritik i enskilda sakfrågor (s k "voice"). Ömsesidigheten i relationerna innebär emellertid att förhandlingslösningarna inte tillåts skapa entydiga vinnare och förlorare. Strävan efter breda samförstånds-lösningar gör att länder i det längsta försöker gå varandra till mötes utan att alltid kräva exakta och omedelbara motprestationer.<sup>32</sup> Den politiska kompromissen blir därför det nyckelinstrument med vilket man begränsar och bilägger konflikter. Kompromissen är en avvägning mellan kraven på handling och ett fortsatt samarbete mellan parterna. I takt med att kompromissförfarandet inom EU gradvis trängts undan snäva nationella ståndpunkter till förmån för bredare europeiska målsättningar, uppfattas kompromisslösningarna som kodifieringar av ett gemensamt intresse.<sup>33</sup> Komplexiteten hos de problem man förhandlar om skapar ett stort behov av idépluralism och nya lösningsförslag. Det innebär också att opinionsbildning, sakkunskap och goda argument blir väsentliga inflytandefaktorer.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Förhandlingarna baseras på regeln om "win-win", ej "win-lose". Det innebär inte endast att principen om de s k absoluta vinsternas primat konkurrerar ut den om relativa vinster, utan också att principen om s k diffus reciprocitet får ett genomslag över principen om specifik reciprocitet; det betyder att tjänster och gentjänster tillåts balansera varandra över tid utan krav på exakta och momentana motprestationer, dvs "...strict equivalence of benefits". Se Powell (1993). Begreppet reciprocitet diskuteras på ett utomordentligt intressant sätt i Keohane (1986).

<sup>33</sup> Jfr Stenelo (1991).

<sup>34</sup> Se t ex Laffan (1995) för en diskussion om behovet av kunskaper i EUs policyprocess.

Flexibiliteten gäller inte bara synen på vilka lösningar som är av godo, utan är också viktig i själva bildandet av koalitioner i EU. Koalitionsbyggandet är ett sätt att minska komplexiteten och uppnå de eftersträfvade kompromisserna i förhandlingar med många inblandade parter.<sup>35</sup> Koalitionsbyggandets logik är utomordentligt tydlig inom t ex jordbrukspolitiken, där besluten ofta får formen av paketlösningar, som ska tillgodose allas intressen genom eftergifter och sidobetalningar.<sup>36</sup> Allianser i EUs komplexa maktstruktur är sällan varaktiga. Den brittiske forskaren Stephen George noterar t ex att EUs "...fluid diplomatic game...", som innebär skiftande allianser sakfråga för sakfråga, slog igenom ordentligt i och med att systemet med majoritetsbeslut infördes i mitten av 1980-talet i samband med Enhetsakten.<sup>37</sup> Mer permanenta undantag från denna regel är de samarbetsrelationer som upprättas inom kärngruppen av EGs ursprungsländer; det gäller främst den fransk-tyska axeln, men också samarbetet mellan Benelux-länderna och mellan Benelux och Tyskland. Den fransk-tyska alliansen är ett tydligt exempel på ett strategiskt och långsiktigt samarbete, i kontrast till det mer taktiska och kortsiktiga alliansbeteende som praktiseras av t ex Storbritannien.<sup>38</sup>

Generellt sett är system där civilmakten dominerar över de tvingande strategierna till fördel för små stater. Internationella institutioner och regimer är de mindre staternas skydds- och maktinstrument i internationell politik. Det avgörande för att nå inflytande i EU är således inte alltid storleken. Dessutom missgynnar inte omröstningsreglerna i ministerrådet de mindre medlemsländerna.<sup>39</sup> Ett system där långsiktig ömsesidighet och lojalitet är centrala kännetecken bekräftar detta. De brittiska statsvetarna Wallace & Wallace (1995) hävdar t ex följande apropå Benelux-ländernas position:

"We take the view that the kind of influence that they exercise is more to do with quality of their arguments, their role as 'pivotal' players and the relevance of their stake on particular issues than to do with formal voting weights – i.e. commitment may be more important than size."

<sup>35</sup> Jfr Stenelo (1972).

<sup>36</sup> Jfr Rabinowicz (1996).

<sup>37</sup> George (1996).

<sup>38</sup> Wallace (1995).

<sup>39</sup> De inför IGC diskuterade förslagen om dubbla majoriteter, en baserad på viktade röster i rådet, en baserad på folkmajoriteter, skulle dock, om de genomfördes, sannolikt ändra dessa förhållanden.

Bilden av småstatsmakten skiftar emellertid. Enligt den danske statsvetaren Nikolaj Petersen präglas särskilt det man kan kalla för "...pragmatic regulatory policy..", dvs EUs inrikespolitik, i högre grad av ekonomisk styrka och koalitionsbildningsförmåga än i fallet med t ex den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken "...with its emphasis on political and military power elements and its demand for consensus."<sup>40</sup> Störst maktspridning anser Petersen finns inom det konstitutionella området, där de nationella intressena också blir tydligast.

Mot bakgrund av ovanstående analys av EUs förhandlingsmiljö och villkoren för den internationella makten kan man fråga sig vilken sorts politik EMU kommer att innebära. De centrala frågorna är hur maktfördelningen inom kategorin EMU-länder, respektive mellan EMU-länderna och övriga EU, kommer att te sig, och vilken position Sverige ska inta i förhållande till denna maktstruktur.

## 2.5 Ett europeiskt integrationsdilemma

När vår tes om förhållandet mellan autonomi och offensiv respektive defensiv makt nu är redovisad, är det emellertid väsentligt att återknyta till den tidigare frågan om villkoren för statens överlevnad. Det kan inte råda något som helst tvivel om att varje statsledning är konfronterad med ett grundläggande och oerhört komplicerat beslutsproblem; samarbetets olika vinster måste vägas mot dess ovillkorliga förluster.<sup>41</sup> Att de senare skulle kunna bortdefinieras som marginella är orimligt. Det vi talar om här är hur ledande beslutsfattare ska hantera det alltmer komplicerade integrationsdilemma som ett fortsatt europeiskt unionsbyggande innebär. Ett dilemma är en beslutssituation där oförenliga alternativ ställs mot varandra. Det innebär att en situation där bägge alternativen samtidigt förverkligas, per definition, är omöjlig.

Integrationsdilemmat är besläktat med det s k alliansdilemmat i internationell politik. Å ena sidan vägs risken för att dras in i konflikter mot vinsten av skydd. Å andra sidan ställs den minskade politiska friheten mot risken att bli övergiven. Dilemmat rör likaledes förhållandet mellan autonomins två ben, handlingsfriheten och handlingsförmågan.<sup>42</sup> Dilemmat innebär en besvärande avvägning mellan, å ena sidan, inrikespolitisk anpassning och effektivisering av den inhemska

<sup>40</sup> Petersen (1995a).

<sup>41</sup> Beträffande svårigheterna att göra en sådan kalkyl, se Stålvant (1993) och Goldmann (1994).

<sup>42</sup> Kelstrup (1993) och Petersen (1995a).

beslutsprocessen (med reducerad demokratisk kontroll) och, å den andra, möjligheterna till internationellt inflytande.<sup>43</sup>

Till skillnad från andra samarbetsprojekt i internationell politik går den europeiska integrationen djupare, då den griper in i medlemsländernas samhällsliv i ett växande antal frågor. Ständigt fler individer är direkt beroende av utvecklingen inom EU, som till sin juridiska och politiska karaktär närmast måste betraktas som unik, "sui generis". Dessutom är, som Petersen påpekar, progressionen i det europeiska projektet betydande.<sup>44</sup> Den s k cykelteorin säger att integrationen avstannar om den inte hela tiden avancerar vidare, på samma sätt som cykeln välter åt sidan när den inte är i rörelse. Teorin illustrerar väl det politiska tänkandet inte bara bakom en allmän fördjupning, men också bakom hur man kan legitimera ett EU i olika hastigheter eller styrt av principen om s k variabel geometri (se nedan).

En differentiering av integrationen är påkallad när inte hela systemet kan gå i takt, men också när man vill kontrollera både rörelsen och rörelseriktningen i integrationsprocessen, bl a genom att tillåta ett avantgarde att leda. En differentiering är emellertid också väsentlig när man vill formulera de nya integrationsmålen; en kärna av stater ska kunna vara integrationsprocessens impulsgivare och övervakare. När det gäller EMU-projektet ställs dessa frågor på sin spets.

Styrkan i de internationella förändringsprocesserna är ytterst betydelsefull för utformningen av det framtida svenska samhällslivet. I likhet med andra små stater befinner sig Sverige i växande grad i ett politiskt och ekonomiskt korstryck. För Sverige, som under lång tid intagit en avvaktande, närmast ståndaktig, hållning till förhållandena i Europa, har det politiska handlingsutrymmet i frågan om man ska medverka i den europeiska integrationsprocessen eller ej i realiteten blivit alltmer begränsat.<sup>45</sup> Samtidigt är riskerna förknippade med integrationsdilemmat knappast marginella, särskilt inte vid ett förverkligande av en ekonomisk och monetär union.

Vi tangerar härmed ytterligare en central aspekt av autonomins handlingsdimension, nämligen den politiska viljan. Medan den externa aspekten av en aktörs handlingskapacitet gäller förmågan att påverka sin omgivning, gäller den interna aspekten just frågan om aktörens ambitioner och preferenser. De två fenomenen har tydliga kopplingar; viljan att handla är beroende av hur aktören ser på möjligheterna att

<sup>43</sup> Jerneck (1994) och Wæver (1995).

<sup>44</sup> Petersen (1995a).

<sup>45</sup> Se arbeten av Jerneck (1993), Sundelius (1994), af Malmberg (1995) och Gustavsson (kommande).

framgångsrikt kunna utnyttja sin handlingsfrihet och vice versa.<sup>46</sup> I realiteten finns här två närmast idealtypiska strategier, den optimistiska, som säger att det önskvärda är möjligt, och den pessimistiska, som säger att endast det möjliga är önskvärt. Vår utgångspunkt är att Sverige i fråga om EMU bör välja den optimistiska snarare än den pessimistiska strategin.

<sup>46</sup> Se t ex Lundquist (1987) och Sjölin (1993).

## 3 Den europeiska integrationens hårda kärna

### 3.1 EU och EMU som internationaliseringsprojekt

När vi tidigare talat om inskränkningar av nationalstaternas suveränitet har vi ofta haft i åtanke de kränkningar som utförts av andra stater i det internationella systemet, i synnerhet stormakterna. Vad som förmodligen måste anses vara ett kvalitativt nytt inslag i vår egen europeiska samtid är just kraften i integrationsprocessen och den medvetna satsning på övernationellitet som präglat EGs/EUs hittillsvarande existens. Tydliga exempel på detta är överförande av beslutskompetens till självständiga institutioner som Europeiska kommissionen och EG-domstolen och senast de långtgående ambitionerna att inrätta en monetär union med en parallell institutionell struktur. Det intressanta är att dessa åtgärder skett på frivillig väg och därför i hög grad återspeglar de inblandade staternas nationella intressen. Vi talar här om att "poola suveränitet", en åtgärd som antas åstadkomma större beslutskraft än om parterna går fram på egen hand.<sup>47</sup> Genom att skapa gemensamma "politiska resurser" betonas det kollektiva handlandets logik och fördelar i förhållande till det individuella. Det blir fråga om att vidga den gemensamma basen, dvs att verka för en uppgradering av det gemensamma intresset. Ett bärande motiv är det politisk-ekonomiska; en stark gemensam utformning av de ekonomiska spelreglerna är väsentligt för att kunna frigöra de välståndsbringande krafterna. I den meningen är EU, liksom EMU, ett politiskt uttryck för efterkrigstidens strävanden att på multilateral basis upprätta stödjande institutioner för handel och valutor. Det är också uppenbart att EU och EMU, som storskaliga integrationsprojekt, syftar till att stärka Europas politiska styrka i den globala kraftmätning där inte endast framgångsrika handelsstater som USA och Japan deltar, utan också ett stort antal suveränitetsfria aktörer. EU kan således ses som ett avancerat försök

<sup>47</sup> Keohane & Hoffmann (1992).

av suveränitetsbundna aktörer att hantera ett ökande omvärldsberoende.<sup>48</sup>

Det råder olika uppfattningar om huruvida den europeiska "suveränitetsgemenskapen" är uttryck för en avancerad form av internationellt samarbete, i vilken medlemsstaterna behåller det politiska initiativet och makten, eller om den i realiteten stärker de gemensamma institutionernas maktbas och självständighet. Om det senare gäller, innebär det att "suveränitetsgemenskapen" banar väg för en av staterna mer oberoende övernationalitet, som i sin yttersta form ger institutioner som kommissionen och Europaparlamentet möjligheter att själva bestämma sin egen kompetens (s k "Kompetenz Kompetenz").<sup>49</sup>

De olika tolkningarna av EU, som antingen ett i huvudsak mellanstatligt projekt, låt vara i mycket avancerad form, en federal ordning av hybridkaraktär med självständiga statsfunktioner eller ett flerskiktat och mångdimensionellt politiskt system perforerat av informella nätverk befolkade av en mångfald aktörer, illustrerar något av spännvidden i synsätten.<sup>50</sup> Medan den första tolkningen lyfter fram mer grundläggande internationella politiska perspektiv på EU, och därmed också betonar de mer traditionella maktpolitiska dimensionerna i systemet, inte minst dem mellan stormakter och småstater, tonar de senare ansatserna ned just denna närmast klassiska maktdimension i europeisk politisk historia. Vi är på intet sätt främmande för tanken att alla tre betraktelsesätten kan motiveras; i själva verket har det att göra med vad man vill fokusera analysen på.<sup>51</sup>

I vår analys av EMU och dess konsekvenser blir både det mellanstatliga och överstatliga perspektivet framträdande; det första för att det just lyfter fram klassiska maktdimensioner och fokuserar på de strategiska problem som stormaktsdominansen i EUs beslutssystem representerar för mindre och politiskt och ekonomiskt svagare länder, det andra för att det belyser spänningen i den nya institutionella

<sup>48</sup> Aggestam (1995).

<sup>49</sup> Jämför den tyska författningsdomstolens utslag i oktober 1993 angående tolkningen av Maastrichtfördraget. Observera att parlamentet inte tilläts delta i regeringskonferensen 1996 på just dessa grunder (*Bundesverfassungsgericht*, 1993).

<sup>50</sup> Se t ex följande arbeten: Chrysochoou (1994), Hix (1994), Aggestam (1995), Gidlund (1995), Haaland Matlary (1995), Hooghe (1995) och Jerneck (1995, 1996a).

<sup>51</sup> I den meningen resonerar vi analogt med integrationsforskaren Puchala, som i en berömd uppsats betonade det dåvarande EGs mångsidiga karaktär genom att likna betraktaren av det dåvarande EG vid en blind man som söker karakterisera organisationen, av Puchala liknad vid en elefant, genom att känna på djurets olika kroppsdelar (Puchala, 1972).

strukturen inom EMU, dvs hur gränslinjerna mellan nationella och övernationella intressen dras i ett nytt europeiskt centralbankssystem.

I många avgörande frågor skulle man renodlat kunna hävda att axeln Tyskland-Frankrike varit EUs bärande balk. Stormaktsnärvaron är emellertid inte liktydig med hegemoni. I klassisk europeisk tradition kan en politisk samverkan övergå i maktbalansbeteende – det tycks onekligen som om Storbritannien föredrar att stundtals spela sin historiska roll som "holder of the balance" snarare än att på allvar ge sig in i den europeiska politikens centrum. Med tanke på Tysklands relativa styrkeposition blir emellertid ett hegemoniperspektiv relevant i analysen av den nya institutionella ordningen.

I själva verket måste man notera att den europeiska integrationen, genom att skapa ett politiskt och ekonomiskt kraftcentrum, just försöker fylla något av det maktpolitiska tomrummet efter den gamla världsordningen. Att tillhöra ett sådant maktcentrum kan tvivelsutan vara en "mixed blessing", särskilt för en liten stat. Mot bakgrund av EMUs integrationsfrämjande kraft är detta en väsentlig problematik. Om ett välfungerande EMU får en distinkt integrationsfunktion, stärks sannolikt EU som kraftfält i världspolitiken; försvagas å andra sidan EMU, riskerar integrationen att mattas eller gå i stå, eller rent av övergå i desintegration. Härigenom riskerar EUs globala position att försvagas.

Vi uppfattar EMU som ett politiskt projekt med vida implikationer och starkt inbyggd konfliktpotential. Som projekt kan det inte ses som ett fenomen som begränsas till penningpolitiken. EMU utgör spjutspetsen på 2000-talets europeiska integration med kapacitet att både ge upphov till följdintegration inom andra politikområden och skapa ett kraftcentrum i det europeiska samarbetet.

### 3.2 Funktionell centralisering

Inrättandet av EMU innebär en centralisering av penningpolitiken i Europa, eftersom avgörandena flyttar från medlemsstaterna till europeiska institutioner. Det är emellertid inte fråga om en politisk centralisering av den typ som den europeiska integrationen tidigare har handlat om, inom exempelvis jordbrukspolitiken. Det operativa ansvaret för valutaunionen anförtros, enligt Maastrichtfördraget, bankdirektörerna i direktionen för den nya europeiska centralbanken (ECB). EMU är därmed uttryck för en funktionell centralisering i Europa. Närmast i fråga om utformning och självständighet ligger EG-domstolen.

Maastrichtfördraget anger att nya institutioner ska skapas för att förverkliga EMU. Den första – Europeiska monetära institutet (EMI) – inrättades i Frankfurt i januari 1994 som en del av den andra etappen i implementeringsprocessen. Andra institutioner är det europeiska centralbanksystemet (ECBS) med ECB under den tredje etappen.

Det andra steget i EMU-processen har redan inletts. Olika bedömningar har gjorts av innebörden av denna etapp.<sup>52</sup> Vår tolkning är att den andra etappen baseras på antagandet att EMU kommer att innebära ett högre omvandlingstryck i de europeiska ekonomierna. En sådan vald strukturomvandling skapar ett betydande politiskt legitimitetsproblem vilket framträder tydligt i de flesta EU-staterna – inte minst i Frankrike och Sverige. Genom att utforma processen som ett konvergensprogram, där staterna själva får utforma sin anpassningspolitik, så drabbar legitimitetsproblemet i första hand den nationella politiken under den andra etappen. Hade EU genomfört en s k chockterapi och gått direkt på tredje etappen 1996 hade de politiska konvulsionerna sannolikt blivit våldsamma inom medlemsstaterna och det uppkomna legitimitetsproblemet direkt riktats mot EU. En sådan situation hade sannolikt skapat gynnsamma politiska förutsättningar för mobilisering av desintegrationskrafterna. Med denna tolkning framstår emellertid den andra etappen som en alltför kort period för att kartlägga EMUs politiska problem. Att medlemsstaterna tar den första stöten innebär därmed inte att den tredje etappen blir en politiskt riskfri operation för EU, men genom den andra etappen blir underlaget för vägvalet onekligen rikhaltigare och ger möjlighet till politiska anpassningar i fråga om tidsschemat och EMUs framtida medlemskrets.

Innan den tredje etappen inleds ska ett europeiskt centralbanks-system skapas med tre olika styrorgan: ECBs allmänna råd, ECB-rådet och ECB-direktionen. I ECBs allmänna råd ska samtliga EUs centralbankschefer ingå, samt ordföranden och vice ordföranden i ECB-direktionen. Detta råd kan sägas överta EMIs dittillsvarande allmänna

<sup>52</sup> Jfr Krugman (1992, sid 197-198). I diskussionen har Krugman hävdatt att den andra fasen mindre handlar om ekonomi och mer om politisk "nollning": "One uncharitable interpretation is that it represents stalling for time... A slightly more charitable interpretation would see Stage 2 as not so much a preparation as an extended test. I would like to suggest an analogy. In US colleges, in order to join a select fraternity one must submit to a process known as 'hazing'. This involves performing a number of moderately unpleasant and humiliating acts as a condition for entry. The acts do not, by themselves, make you a better member of the fraternity, but they force you to prove both that you really want to join and that you are the fraternity's kind of guy. In effect, the Maastricht criteria should be seen more as hazing than as an economically relevant transition path. They test the determination and character of nations that want to join, rather than their actual readiness in economic terms."

övervakningsuppgift. ECBs allmänna råd ska verka så länge det finns länder som inte ingår i det gemensamma valutaområdet.

ECB-rådet ska utforma riktlinjer för penningpolitiken och ha den exklusiva beslutsrätten rörande sedelutgivningen inom gemenskapen. Det ska bestå av hela ECB-direktionen samt cheferna för centralbankerna i EMU-staterna. De operativa frågorna handhas av ECBs direktion vilken ska bestå av sex personer med åtta års ämbetsstid utan möjlighet till förnyelse av mandatet. De utses "på rekommendation av rådet, som ska ha hört Europaparlamentet och ECB-rådet, genom överenskommelse mellan medlemsstaternas regeringar på stats- eller regeringschefsnivå bland personer vars auktoritet och yrkeserfarenheter inom den finansiella sektorn är väl kända".<sup>53</sup>

Det nya europeiska centralbankssystemet ska ha en klar autonomi i förhållande till EU och medlemsstaterna:

"Då de utövar de befogenheter och fullgör de uppgifter och skyldigheter som har tilldelats dem genom detta fördrag och ECBS-stadgan ska varken ECB eller någon nationell centralbank eller någon medlem av deras beslutande organ begära eller ta emot instruktioner från gemenskapsinstitutioner eller gemenskapsorgan, från medlemsstaternas regeringar eller från något annat organ.

Gemenskapsinstitutionerna, gemenskapsorganen och medlemsstaternas regeringar förbinder sig att respektera denna princip och inte söka påverka medlemmarna av ECBs eller de nationella centralbankernas beslutande organ när de fullgör sina uppgifter."<sup>54</sup>

Styrsystemet för ECB, där bankdirektörerna i direktionen får en synnerligen stark maktposition, indikerar att EMU kan karakteriseras som en stark förvaltningsunion. Ett typiskt drag i en sådan union är just den något apolitiska betoningen av experternas självständiga roll och sakfrågornas tekniska karaktär. De medlemsstater som beslutar sig för att delta i den monetära unionens tredje etapp delegerar till den europeiska centralbanken att föra en gemensam penningpolitik. Medlemsstaternas regeringar har inte rätt att försöka styra centralbanken i dess uppdrag.<sup>55</sup>

ECBs självständighet – vilken åtminstone formellt ska bli större än någon tidigare europeisk centralbank har haft och troligen större än

<sup>53</sup> Maastrichtfördraget, artikel 109a 2b.

<sup>54</sup> Maastrichtfördraget, artikel 107.

<sup>55</sup> Jfr *Suveränitet och demokrati* (1994) samt Gustavsson (1994).

någon centralbank i världen någonsin haft – är naturligtvis en stor tillgång ifråga om trovärdigheten att upprätthålla prisstabilitet i Europa. Innebörden av "prisstabilitetsmålet" har inte preciserats närmare i Maastrichtfördraget, vilket ger betydande handlingsfrihet för ECB som ju själv måste tolka sitt uppdrag.<sup>56</sup>

Det faktum att självständigheten är förankrad i ett mellanstatligt fördrag mellan medlemsstaterna gör att ECB i princip inte är åtkomlig för de politiska aktörerna i den fortlöpande politiska processen, i motsats till vad som exempelvis gäller för kommissionen. Det finns ingen politisk instans som kan ändra ECBs instruktioner, t ex jämförbar med det tyska Bundestag eller den amerikanska kongressen i förhållande till Bundesbank respektive Federal Reserve System. Likt Odysseus binder sig politikerna vid masten för att inte falla undan för sirenernas sång. Myntets andra sida är att just denna självständighet försvårar ett effektivt ansvarsutkrävande från EUs och medlemsstaternas sida, en problematik som diskuteras nedan (avsnitt 3.4). Det yttersta maktmedlet är institutionellt trögt, nämligen att medlemsstaterna organiserar en ny regeringskonferens för att förändra ECB. Den reella möjligheten till omförhandling av centralbankens stadgar kan dock inte uteslutas.

Hur självständigt ECB i praktiken kommer att fungera återstår att se. En juridisk komplikation är att det finns en viss oklarhet i fördraget rörande beslutsfattandet i växelkursfrågor mellan ECBS och ministerrådet. Vidare gäller regeln att beslut i ECB-rådet fattas med enkel majoritet, vilket innebär att ECB-direktionen kan förlora omröstningar i rådet. Det blir naturligtvis ett problem för trovärdigheten om direktionen i högre grad kommer att visa sig vara förkämpe för prisstabilitetsmålet än EMU-ländernas centralbankschefer. En ytterligare osäkerhet gäller i vilken mån det är möjligt att överföra Bundesbanks trovärdighet till ECB med hänsyn till att Bundesbankspolicyn är ett utflöde av en bestämd politisk kultur vilken inte nödvändigtvis är förhärskande i alla EMU-stater.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Goodhart (1992).

<sup>57</sup> Laffan (1996).

### 3.3 Följdintegration

Framväxten av den inre marknaden under 1980-talet, genom Enhetsakten, utgjorde grunden för tankarna om EMU i Maastrichtprocessen. EMU utgör en fördjupning av den europeiska integrationen. Förutsättningen är nämligen att medlemsstaterna överför sin suveränitet över penningpolitiken till valutaunionen. ECB ges rätt att utfärda bindande förordningar för medlemsstaterna. De nationella centralbankerna uppgår i ECBS och de penningpolitiska besluten tas av ECB.

En viktig fråga är om fördjupad integration i form av EMU medför fördjupad integration även inom andra politikområden. Det mest långtgående kravet i den politiska debatten är att valutaunionen måste kompletteras med en centraliserad finanspolitik inom ramen för en europeisk federation – en ekonomisk union anses förutsätta en politisk union. Skatter och transfereringar kan enligt detta synsätt inte ses isolerade från penningpolitiken. Så långt går emellertid inte Maastrichtfördraget – ordet "federal" förekommer betecknande nog inte i avtalstexten.

Kravet på att inlemma EMU i en europeisk federation har emellertid ett gott stöd i den traditionella integrationsteorin. Ekonomen Bela Belassa konstruerade i början av 1960-talet en integrationsstege i fem steg för relationerna mellan stater: frihandelsområde, tullunion, inre marknad, ekonomisk union, statsbildning och total ekonomisk integration.<sup>58</sup> Integrationsprocessen uppfattades som en linjär förflyttning längs dessa steg med ett givet slutmål. Statsvetaren Ernst Haas (1958, sid 16) hade en liknande föreställning vid ungefärligen samma tidpunkt, vilket framkommer i följande ofta återgivna citat:

"Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities towards a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the preexisting national states. The end result of a process of political integration is a new political community, superimposed over the preexisting ones."

Dagens integrationsteorier har emellertid mera modesta ambitioner att förutsäga eller föreskriva utvecklingens riktning och slutmål. Få torde reservationslöst vilja ansluta sig till påståendet att EU inom överskådlig tid kommer att utvecklas till en federal statsbildning. En större

<sup>58</sup> Belassa (1962).

uppslutning kan påräknas för konstaterandet att EG/EU har övergått från att vara en mellanstatlig, folkrättsligt grundad organisation till att bli ett politiskt system med en egen rättsordning.

Den s k neo-funktionalismen har emellertid upplevt något av en renässans sedan mitten av 1980-talet. Den betonar det ständiga samspelet mellan formella internationella institutioner och det informella samspelet mellan privata och offentliga aktörer som pådrivande faktorer i integrationsprocessen. När en viss sektor integreras och styrs av en europeisk institution ställer olika intressegrupper nya krav på systemet vilket ger upphov till följdintegration av andra sektorer, s k "spillover"-effekter.<sup>60</sup> Enhetsakten sågs av vissa forskare som bekräftelse på föreställningen om "spillover".<sup>61</sup> Vidare har övergången från den inre marknaden till EMU-projektet setts som ett senare uttryck för funktionellt "spillover".<sup>62</sup>

En argumentation för nödvändigheten av "spillover" mellan penning- och finanspolitiken finns redan i Delorsrapporten (1989, sid 30).<sup>63</sup>

"In particular, uncoordinated and divergent national budgetary policies would undermine monetary stability and generate imbalances in the real and financial sectors of the Community. Moreover, the fact that the centrally managed Community budget is likely to remain a very small part of total public-sector spending and that much of this budget will not be available for cyclical adjustments will mean that the task of setting a Community-wide fiscal policy stance will have to be performed through the coordination of national budgetary policies. Without such coordination it would be impossible for the Community as a whole to establish a fiscal/monetary policy mix appropriate for the preservation of internal balance, or for the Community to play its part in the international adjustment process."

Vår allmänna bedömning är att EMU innebär en betydande integrationsimpuls i europeisk politik och att dess genomförande sannolikt kommer att innebära följdintegration inom andra politikområden. Denna bedömning är naturligtvis influerad av de neofunktionalistiska argumenten, men baseras också på en maktanalys av situationen i EU efter en utvidgning med Öst- och Centraleuropa.

<sup>59</sup> För en mer ingående diskussion kring denna problematik, jfr Gidlund (1995).

<sup>60</sup> Gidlund & Sörlin (1993).

<sup>61</sup> Tranholm-Mikkelsen (1991).

<sup>62</sup> Milward m fl (1993).

<sup>63</sup> Delorsplanen (1989).

EUs budget uppgår till endast ca 1,2 procent av medlemsstaternas sammanlagda BNP. I jämförbara valutaområden, t ex USA, Australien och Kanada, spelar den federala budgeten en viktig roll för att stabilisera den regionalekonomiska utvecklingen och omfördela resurser. Förmågan hos EUs strukturfonder att genom olika transfereeringar fungera som regionala "stötdämpare" inom ramen för EU-15 uppgår högst till en tredjedel av vad som är fallet hos motsvarigheterna i USA och Kanada.<sup>64</sup> Utvägen att kraftigt öka EUs budget skulle emellertid, enligt Delorsrapporten, knappast stå till buds. Alternativet är uppenbarligen att EU får förlita sig på en kanske långtgående samordning av medlemsstaternas budgetar. Huruvida en sådan samordning måste innehålla ett moment av omfördelning av resurser från starka ekonomier till svagare är en politiskt känslig fråga utan tydligt svar i Maastrichtfördraget.

Inom EMU kan därför sammanhållningen komma att prövas genom att vissa nationella ekonomier från tid till annan utsätts för ett kraftigare omvandlingstryck än övriga medlemsstater och att de för tillfället starkare ekonomierna kan visa sig vara ovilliga att substantiellt minska trycket genom transfereringar till de svagare ekonomierna.<sup>65</sup> Här finns både en viktig kraft för att skapa en följdintegration mellan valutasamarbetet och finanspolitiken, och samtidigt en hotbild för EMUs överlevnad.

I Maastrichtfördraget, särskilt artikel 103, finns följdriktigt en stark markering av behovet av samordning i den ekonomiska politiken:

"1. Medlemsstaterna skall betrakta den ekonomiska politiken som en fråga av gemensamt intresse och samordna denna politik inom rådet (...).

2. Rådet skall med kvalificerad majoritet på rekommendation av kommissionen utarbeta ett utkast till allmänna riktlinjer för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik och rapportera sina resultat till Europeiska rådet.

Europeiska rådet skall på grundval av rådets rapport diskutera en slutsats angående de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik.

På grundval av denna slutsats skall rådet med kvalificerad majoritet anta en rekommendation som anger dessa allmänna riktlinjer. Rådet skall underrätta Europaparlamentet om sin rekommendation.

<sup>64</sup> Bayoumi (1992).

<sup>65</sup> Jfr Cutler m fl (1991).

3. För att säkerställa en fastare samordning av den ekonomiska politiken och en varaktig konvergens mellan medlemsstaternas ekonomiska utfall skall rådet på grundval av rapporter från kommissionen övervaka den ekonomiska utvecklingen i varje medlemsstat och inom gemenskapen samt den ekonomiska politikens överensstämmelse med de allmänna riktlinjer som avses i punkt 2, och regelbundet göra en samlad bedömning."

Det görs inte någon klinisk åtskillnad mellan penningpolitik och finanspolitik i Maastrichtfördraget. De båda politikområdena har naturligtvis ömsesidiga beroenden och EMU förutsätter därför ett politiskt arrangemang på den finanspolitiska sidan. Det var emellertid inte möjligt att komma längre i Maastrichtprocessen än till att utveckla former för samordning av den ekonomiska politiken mellan medlemsstaterna.

Sedan 1958 har den rådgivande Monetära kommittén funnits inom EG/EU för att samordna medlemsstaternas ekonomiska politik. Varje medlemsstat och kommissionen utser vardera två medlemmar till kommittén. Monetära kommittén har efterhand ökat i betydelse och fått något av en institutionell särställning genom att dess ordförande deltar i ECOFINs sammanträden och att dess administrativa bas finns i DG2 i kommissionen och inte i rådssekretariatet. Vid inledningen av tredje etappen ska Ekonomiska och finansiella kommittén tillsättas, samtidigt som Monetära kommittén upplöses. Varje EU-medlemsstat, kommissionen och ECB ska vardera utse högst två medlemmar i kommittén. En särskild uppgift för den nya kommittén är att följa den ekonomiska utvecklingen i EU-stater som står utanför EMU och rapportera till rådet och kommissionen.

Vilka politikområden, utöver finanspolitiken, kan då vara kandidater för följdintegration? I princip menar vi att de viktigaste områdena som kan aktualiseras före sekelskiftet redan ingår i agendan för regeringskonferensen 1996. Följdintegrationen kan ske i form av att nya frågor lyfts in i det europeiska samarbetet inom EU. Vår bedömning är emellertid att följdintegrationen främst kommer att avse relationerna mellan de tre pelarna i det så kallade Maastrichttemplet. Den första pelaren är den så kallade EG-pelaren, som upptar den absoluta huvudparten av Europeiska unionens verksamhet. Hit räknas alla frågor rörande t ex den inre marknaden, det planerade valutasamarbetet, den gemensamma jordbrukspolitiken, liksom handelspolitiken och regionalpolitiken. Beslutsformerna är en blandning av mellanstatliga och övernationella principer (enhållighetsbeslut respektive majoritetsbeslut) och återspeglar den känsliga balansen mellan EUs exklusiva kompetens och den blandande kompetensen, som gäller inom det absoluta flertalet sak-

områden. Inom den blandade kompetensen har EUs institutioner och medlemsstaterna ett gemensamt beslutsansvar, reglerat av subsidiaritetsprincipen.<sup>66</sup> Man brukar säga att den första pelaren är den i särklass kraftigaste pelaren. Det är också här EG-domstolens ansvarsområde ligger.

Den andra pelaren utgörs av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, förkortad GUSP. Inom detta område dominerar i princip fortfarande den mellanstatliga formen för beslutsfattande. Här har i praktiken EUs institutioner, i detta fall kommissionen, en betydligt svagare position än inom den första pelaren. Maastrichtfördraget stipulerar dock att ett starkare överstatligt element ska komma till uttryck även här, för att stärka EUs externa roll och helt upphäva den konstlade gränsen mellan EUs utrikes- och säkerhetspolitik respektive dess handelspolitik. Detta är en av kärnfrågorna för regeringskonferensen 1996.

I den tredje, och svagaste, pelaren återfinns rättsliga frågor, polis-samarbete mm. Den tredje pelaren är ett direkt utflöde av Maastricht-processens strävan att komma till rätta med brottsligheten och det ökade bidragsfusket inom unionen. I likhet med andra pelaren är beslutsformerna mellanstatliga.

När vi påstår att följdintegrationen främst kommer att gälla relationerna mellan de tre pelarna avser vi en situation där politikområden överförs från mellanstatliga beslutsformer i andra och tredje pelaren till överstatliga beslut i första pelaren.

### 3.4 Variabel geometri

En framträdande föreställning i den europeiska integrationen har varit att medlemskapet ska vara homogent och att samma spelregler ska gälla för alla medlemsstater inom berörda politikområden. Detta synsätt gäller fortfarande i den meningen att traktaten inte stadgar något principiellt om differentierade EU-medlemskap. Den underliggande teorin har varit att det homogena medlemskapet är en förutsättning för sammanhållningen inom EG/EU.

Det homogena medlemskapet har nästan hela tiden ändå varit en sanning med modifikation. Samma regler har inte samtidigt gällt inom alla medlemsstater. Tidigare hängde detta främst samman med övergångsregler i samband med utvidgningarna av EG: de nya medlemmarna fick kortare eller längre övergångstider för att anpassas till

<sup>66</sup> Jfr Jerneck (1995).

det nya regelverket. Ibland kunde också stater beviljas permanenta undantag, så fick exempelvis Sverige sitt eftertraktade snustillstånd. I framtiden är det troligt att utvidgningen mot Öst- och Centraleuropa accentuerar det differentierade EU-medlemskapet. De flesta bedömare räknar med att denna utvidgning kommer att kräva långa övergångstider, allt emellan fem år och tjugo år, inom olika politikområden. I diskussionen har också förekommit förslag om mer eller mindre permanenta "övergångslösningar" i form av s k delmedlemskap, associerat medlemskap och "rabatt-medlemskap"<sup>67</sup>.

Under 1990-talet har också medlemskapet "halverats" i form av EEA-fördraget. Inom denna ram är det möjligt att nästan fullt ut delta i den inre marknaden utan att vara fullvärdig medlem av EU. Längre betraktades EEA också som en övergångslösning mellan EFTA och EG. Efter utgången av den senaste folkomröstningen i Norge är det ingalunda givet, eller ens troligt, att EEA inom överskådlig tid kommer att avvecklas till förmån för fullt EU-medlemskap. Vilken roll Norge, Lichtenstein och Island ska spela i framtidens Europa framstår därmed fortfarande som en öppen fråga.

Det realpolitiska genombrottet för det differentierade medlemskapet kom emellertid så sent som i samband med Maastrichtfördraget i början av 1990-talet. Storbritanniens envisa motstånd mot viktiga delar av den planerade fördjupningen, särskilt den sociala dimensionen och EMU, ställde EG inför den strategiska frågan om integrationen fortsättningsvis skulle bygga på det homogena medlemskapet till priset av en avstannande integrationsprocess eller om fördjupningen skulle fortsättas till priset av ett differentierat medlemskap. Valet föll på det senare alternativet vilket också bäddade för Danmarks permanenta undantag efter nej i den första folkomröstningen om Maastrichtfördraget.

Uppläggningsprocessen av EMU-processen med tre etapper där alla medlemsstater inte kunde förväntas kvala in samtidigt, innebar också ett brott mot integrationstraditionen. Inom EU började motsvarande argument för och mot medlemskap i EMU användas som tidigare endast förekom vid utvidgningar av EG/EU.

När det gäller övergångslösningarna i samband med utvidgning, EEA-avtalet och undantagen i Maastrichtfördraget är det tydligt att differentieringen utformats på grundval av tekniska och realpolitiska övertväganden. Det var först i samband med det uppmärksammade utspelet på hösten 1994 av de tyska kristdemokratiska partierna CDU-CSU om ett "Europa i flera hastigheter" som det differentierade med-

<sup>67</sup> Dauerstädt & Lippert (1995).

lemskapet fick en politisk-ideologisk innebörd.<sup>68</sup> I manifestet hävdas att det behövs en ny integrationslogik för att komma vidare med den politiska sammanvävningen i Europa: det krävs en "förtrupp", närmast bestående av Tyskland, Frankrike och Benelux-länderna, som fördjupar integrationen och så småningom drar de andra medlemsstaterna med sig.

Inför 1996 års regeringskonferens om översyn av Maastricht-fördraget fick tanken om det differentierade medlemskapet ett genombrott i och med att den franske presidenten Chirac och den tyske förbundskanslern Kohl vid sitt toppmöte i Baden-Baden i december 1995 krävt att ett Europa med flera hastigheter ska skrivas in i fördraget. Det handlar närmast om en flexibilitetsartikel som skulle tillåta enskilda medlemsstater att samordna sin politik inom ramen för EUs institutioner.<sup>69</sup>

Tanken på ett differentierat medlemskap i någon form har också vunnit gehör i Storbritannien, där man formulerat sig på följande sätt i sitt "White Paper" inför IGC:<sup>70</sup>

"The Union needs to accept a degree of flexibility or, as it is sometimes described, 'variable geometry', without falling into the trap of a two-tier Europe with a hard core either of countries or of policies. The pillared structure introduced at Maastricht was welcome recognition that structures which work well for the single market are inappropriate for the Common Foreign and Security Policy or Justice and Home Affairs issues. Strict disciplines are right and necessary in certain areas, such as the rules which govern international trade and the single market. But conformity should never be sought for its own sake. There may be areas in which it is perfectly healthy for some Member States to integrate more closely or more quickly than others. It is important however that such policies only become Union policies, and draw on the Community's institutions, including the budget, where this is agreed by all. In addition, no Member State should be excluded from an area of policy in which it wants to participate, and is qualified to do so. Policies must be open to all."

<sup>68</sup> CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages, 1 September 1994. "Überlegungen zur Europäischen Union".

<sup>69</sup> Jfr Rösiö (1996).

<sup>70</sup> Citatet är hämtat från *The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996. A Partnership of Nations*. Statement by the Foreign Secretary, House of Commons, 12 March 1996.

Det finns uppenbarligen en viss oreda i terminologin ifråga om det differentierade medlemskapet.<sup>71</sup> En första grundläggande distinktion kan vara att skilja mellan övergående och informella arrangemang å ena sidan och permanenta och formella ordningar å den andra sidan.<sup>72</sup> En andra uppdelning gäller integrationens riktning, huruvida den är gemensam eller inte, vilket är en avgörande aspekt av sammanhållningen inom EU.<sup>73</sup> Ju större skillnaderna i riktning är bland olika medlemsstater och grupper av medlemsstater desto svagare är sammanhållningen.

*Europa i flera hastigheter* kan definieras som ett differentierat medlemskap där alla medlemsstater tillsammans beslutar att genomföra samma politik men inte samtidigt eller i samma rytm. Riktningen är således gemensam men inte hastigheten i integrationen. I Romfördraget anges också att kommissionen ska ta hänsyn till medlemsstaternas olika utvecklingsnivåer när den formulerar sina förslag om den inre marknaden. Om dessa bestämmelser får formen av undantag måste de vara "av tillfällig natur och medföra minsta möjliga störning av den gemensamma marknads funktion".<sup>74</sup>

*Europa á la carte* innebär däremot att varje medlemsstat fritt avgör om den ska delta eller inte delta i samarbetet inom olika policyområden. Riktningen är inte nödvändigtvis gemensam och arrangemangen kan vara tillfälliga. Denna modell har kritiserats för att skapa obalanser mellan rättigheter och skyldigheter bland medlemsstaterna, reducera enhetligheten på den inre marknaden och försvaga EUs ställning gentemot omvärlden.

*Variabel geometri* betyder att alla medlemsstater deltar tillsammans i ett antal policies, samtidigt som det inom andra policyområden är tillåtet för en grupp av stater att gå vidare och sinsemellan fördjupa samarbetet inom EU-ramen. Riktningen är gemensam och det finns en förtrupp, men en medlemsstat kan också välja att permanent avstå från ytterligare integrationssteg. Det är denna modell som numera tilldrar sig det största intresset.

Skillnaderna mellan variabel geometri och *á la carte* är främst att den förra modellen av differentierat medlemskap förutsätter att den institutionella strukturen är gemensam och att de grupper av stater som fördjupar integrationen inte bygger upp nya, egna institutioner. Vidare krävs att det finns en stark gemensam bas för alla EU-medlemmar av den karaktären att det gemensamma regelverket innefattar alla de

<sup>71</sup> Lindskog (1966).

<sup>72</sup> Jfr diskussionen i Wallace (1985).

<sup>73</sup> Jfr distinktionerna av rådssekretariatets chefsjurist Piris (1995).

<sup>74</sup> Romfördraget, artikel 7c.

politikområden som, om de övergavs, skulle kunna ge upphov till störningar på den inre marknaden och medföra politiskt sönderfall av EU. I kommissionens yttrande inför IGC framhålls att flexibiliteten måste styras av följande principer för att upprätthålla unionens enhetlighet: vara förenlig med unionens målsättningar, respektera unionens institutionella ramar, ständigt vara öppen för andra medlemsstater som kan och vill medverka samt säkerställa den inre marknaden och de åtföljande politikområdena.<sup>75</sup>

Storbritanniens användning av begreppet variabel geometri i citatet ovan illustrerar hur definitioner kan vridas och vändas så att de förlorar sin ursprungliga mening. I citatet blir variabel geometri i stort sett liktydigt med "à la carte", en modell som f ö Storbritannien länge förespråkade. En viktig analytisk poäng som görs i citatet från britternas "White Paper" är att det finns svårigheter i användningen av samma institutionella ram för mycket olika politikområden, t ex den inre marknaden och säkerhetspolitiken.

EMU är en integrerad del av EU i motsats till vissa andra europeiska gemenskaper vilka enbart organiserar en del av EUs medlemmar på basis av à la carte-principen, exempelvis försvarssamarbetet i Västeuropeiska unionen (VEU), passfriheten i Schengenavtalet och tekniksamarbetet i EUREKA. Det innebär att beslutsfattandet i EMU bara till en del kan särskiljas från beslutsprocessen i EU och att alla medlemsstater i EU kommer att kunna utöva ett visst inflytande över EMU oavsett om de är EMU-medlemmar eller ej, vilket överensstämmer med variabel geometri-principen. Detta institutionella dilemma kan åtminstone delvis förklaras av att EMU är ett integrationsprojekt som uppkommit inom EUs ram och som det fattats beslut om genom godkännandet av Maastrichtfördraget. Hittills har därmed alla EU-medlemmar kunnat delta i beslutsfattandet om EMU.

En kompletterande förklaring är naturligtvis att Maastrichtprocessen förutsatte att alla EU-medlemmar skulle bli EMU-medlemmar före sekelskiftet, vilket då framstod som rimligt med hänsyn till Maastrichtfördragets formulering om automatiskt medlemskap i EMU för EU-staterna den 1 januari 1999. Den institutionella asymmetrin skulle råda enbart under en övergångsperiod. Vid fördragsslutandet visade det sig emellertid, som tidigare påpekats, att denna föreställning var fragil då Storbritannien fick möjlighet att permanent stå utanför EMU. Priset för "enigheten" om Maastrichtfördraget var sålunda att

<sup>75</sup> Kommissionens yttrande inför IGC: "Förstärka den politiska unionen och förbereda utvidgningen".

den variabla geometrin sjösattes. Vid ratificeringsprocessen uppnådde också Danmark ett utanförskap i förhållande till EMUs tredje etapp.<sup>76</sup>

EMU, liksom ett fördjupat samarbete om säkerhets- och utrikespolitiken (GUSP) mellan EMU-staterna, förutsätter klara spelregler också för övriga EU-medlemmar. Grundprincipen torde vara icke-inblandning i den meningen att ländergrupper som fördjupar integrationen bör göra det på ett sådant sätt att det inte påverkar den gemensamma EU-politiken samt att stater som inte deltar i olika fördjupningar inte ska tillåtas hindra verksamheten men inte heller behöver bekosta den. I praktiken kan den fortsatta integrationsprocessen vidga åtskillnaden med den formella och den informella strukturen genom att exempelvis EMU-staterna skapar informella samordningsföretag. Exempelvis skulle man kunna tänka sig att det rutinerade informella samarbetet mellan Tyskland och Frankrike utvidgas till att även omfatta EMU-staterna.

Frågan är emellertid hur långt den variabla geometrin kan drivas utan att äventyra sammanhållningen inom EU. Vi bedömer att den variabla geometrin knappast kommer att tillåtas bli så genomgripande att Romfördragets målsättningar äventyras. Här finns en trolig demarkationslinje gentemot modellen Europa à la carte. Ett specialfall är här de nödvändiga övergångslösningarna för nya medlemmar vilka kan bedömas annorlunda. Vi föreställer oss också att det kan finnas behov av ett minimum av gemensamma regler för hela EU även inom de policyområden som berörs av variabel geometri.

Den variabla geometrins påverkan på EUs omvärldsrelationer är ett svårlöst problem. Om många EU-stater exempelvis inte deltar i ett fördjupat GUSP-samarbete försvagas EUs möjligheter att spela en framträdande roll på den globala scenen. Enligt EUs spelregler är det bara EU som kan sluta internationella avtal som påverkar EUs interna regelverk. Dessa avtal ska också godkännas av Europaparlamentet. En olöst fråga är vilken roll EU har gentemot omvärlden om det exempelvis bara är 20 av 25 medlemmar som berörs av ett sådant avtal.

Enligt Maastrichtfördraget leds genomförandet av EMU på ett närmast självklart sätt av ministerrådet, där alla EUs medlemsstater är representerade. Rådet beslutar om när de olika stegen inleds, inrättar EMI, ECBS och ECB, bestämmer vilka stater som uppfyller konvergensvillkoren och tidpunkten för starten, beslutar om vilka som blir medlemmar i EMU, låser växelkurserna i den tredje etappen etc. Någon särbestämmelse för Storbritannien och Danmark finns inte. Det regleras ej heller vilken roll övriga EU-stater som inte kvalificerar sig som

<sup>76</sup> Petersen (1993, 1996).

medlemmar i EMU ska spela i processen. Inför tredje etappen av EMU har Europeiska rådet i december 1995 gett ECOFIN-rådet i uppdrag att, tillsammans med kommissionen och Europeiska monetära institutet inom sina respektive behörighetsområden, granska de problem som kan väntas uppkomma på grund av att vissa länder inte ingår i euroområdet.

Det kan också diskuteras vilka ansvarsförhållanden som egentligen ska råda inom EMU:

"The central tenant of democratic government, the ultimate basis for its legitimacy, is accountability to the public by the officials who make policy decisions affecting public welfare. The Maastricht Treaty fails to satisfy this fundamental principle. It creates a body of Platonic monetary guardians, accountable to no one, to frame and execute one of the most important aspects of policy in modern economies, affecting hundreds of millions of people."<sup>77</sup>

I den mån ansvar kan utkrävas inom EMU är det av EUs institutioner, där alla medlemsstater naturligtvis är företrädade. ECB ska nämligen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet och kommissionen årligen överlämna en rapport om verksamheten inom ECBS. Rapporten ska presenteras av ECBs ordförande för rådet och Europaparlamentet vilka kan hålla en allmän debatt på basis av rapporten. Vidare kan ECB-direktionen när som helst höras av Europaparlamentet. Dessutom har ordföranden i rådet liksom företrädare för kommissionen rätt att delta i ECB-rådets sammanträden, dock utan rösträtt.

ECBs styrsystem har utformats som en institutionell kompromiss för att hantera det problem som består i att man kan förvänta sig ett EU där vissa medlemsstater, åtminstone under en övergångstid, inte är medlemmar i EMU. I ECBs allmänna råd ska finnas företrädare för alla centralbanker, alltså även centralbanker som inte ingår i ECBS. Detta råd kan sägas överta EMIs dittillsvarande allmänna övervakningsuppgift. I ECB-rådet, med sin övergripande policyfunktion, finns däremot enbart företrädare för de centralbanker som ingår i ECBS.

<sup>77</sup> Citatet är från Cooper (1994, sid 70).

### 3.5 Den hårda kärnan

Det kan hävdas att Europa aldrig har haft tydliga gränser, bara skiftande kärnområden. Kontinenten utgör det nordvästliga hörnet på den euroasiatiska landmassan. Uppfattningen om dess gränser österut har ständigt varit politiskt betingad. För exempelvis general de Gaulle bestod Europa av området från Atlanten till Uralbergen. För andra har kontinenten sträckt sig från Portugal till Polen. Enligt Romfördraget har alla europeiska stater rätt att söka medlemskap – en formulering som gör Europadefinitionen till en avgörande demarkationslinje för EUs utvidgning. Både Ryssland och Turkiet har stora områden som historiskt uppfattats som europeiska samtidigt som territorierna i betydande mån är icke-europeiska med hänsyn till exempelvis religion och språk.

Om Europas gränser historiskt varit otydliga har dess ekonomiska och kulturella kärnområde varit desto mer framträdande. Ända sedan medeltiden har ett kärnområde kunnat urskiljas från sydöstra England i norr till Norditalien i söder, från Frankrike i väster till västra Tyskland i öster. Olika fantasifulle beteckningar på kärnområdet har använts t ex "den blå bananen" och "croissanten". Här finns en hög koncentration av infrastrukturen i Europa, av kulturella och vetenskapliga institutioner och av det europeiska produktionskapitalet samt en tät väv av beroenden över gränserna. Den europeiska integrationen skapade en gemensam politisk ram för detta kärnområde.<sup>78</sup> Sett på detta sätt innebär EGs/EUs utvidgningar sedan 1970-talet en ännu oavslutad integration mellan detta kärnområde och Europas utkanter.

Den stora frågan är om det framöver kommer att skapas en ytterligare politisk-ekonomisk förtätning kring det klassiska europeiska kärnområdet samtidigt som EU fortsätter att utvidgas österut. Formulerat i andra termer: Kommer den politiska spänningen i centrum-periferirelationerna i Europa att öka i framtiden?

Som framhållits ovan skapar den asymmetriska fördjupningen av integrationen i Europa starka impulser för följdintegration. Den funktionella centraliseringen av penningpolitiken inom EMU från medlemsstaternas politiska sfärer till självständiga bankdirektörer i ECB-direktionen innebär samtidigt maktförskjutningar både från politiken till teknokratien och från periferin till centrum. Den variabla geometrin ger dessutom möjlighet att skapa en kärna av medlemsstater inom EU vilka är mer sammanvävda med varandra än med övriga EU-stater. Den sammantagna effekten av dessa tre förskjutningar kan bli

<sup>78</sup> Jfr Hyde-Price (1993).

ett nytt mönster i centrum-periferirelationerna och att därmed nya potentiella politiska spänningar skapas inom EU.

Inom EU uppkommer därmed frågan om EMU-länderna kommer att bilda en hård kärna i den europeiska integrationen och sinsemellan fördjupa den politiska integrationen. Det tysk-franska önskemålet om en flexibilitetsparagraf i IGC-översynen av Maastrichtfördraget bäddar för ett sådant kraftcentrum.<sup>79</sup> Den ekonomiska utvecklingen i EU-staterna utanför EMU blir självklart starkt kopplad till EMU genom den inre marknaden. Det rådande transaktionsmönstret i kombination med en stark EMU-kärna innebär att även övriga EU-staters ekonomier kan förväntas gravitera mot det som också för dem blir ett ekonomiskt centrum med större kapacitet än de enskilda medlemsstaterna att självt skapa interna spelregler. Effekterna av en hård kärna i EU mildras sannolikt genom näringslivets nätverksuppbyggnad och att exempelvis företag som Volvo genom sina holländska och svenska etableringar kan tänkas både verka inom och utanför en sådan kärna, dvs om Holland blir EMU-medlem och Sverige står utanför!

EU är en pluralistisk aktör som ständigt brottats med sitt ledarskapsproblem. En hård kärna kan ses som ett sätt att lösa EUs ledningsproblem i en situation där organisationen utvidgats och den ökade insitutionella komplexiteten hotar leda till ostyrbarhet.<sup>80</sup> Om det visar sig vara politiskt ogenomförbart att förändra de stora staternas röststyrka i ministerrådet och därigenom försvaga de enskilda små staternas ställning (dvs reducera komplexiteten genom en hierarkisk lösning) kan en hård kärna vara en intressant lösning på maktproblemet för de stora staterna. För att kärnan ska bli hård krävs inte bara att EMU genomförs utan även att det sker en betydande följdintegration som är gemensam för alla EMU-staterna. Vad vi talar om torde i praktiken främst bestå av de krav som särskilt Tyskland och Frankrike aktualiserar vid IGC men som inte kommer att kunna tillgodoses inom EU-ramen. EMU-staterna har därmed goda förutsättningar att bli ett samordnat maktblock inom EU med kapacitet att formulera den politiska dagordningen. Kärnan får också förmåga att blockera varje oönskat beslut med hänvisning till röstreglerna och EMUs väntade sammansättning, dvs vetorätt i europeisk politik.

Det är uppenbart att konstruktörerna bakom EMU-projektet tydligt har sett och även eftersträvat en maktdimension. I kommissionens skrivning om EMU från 1990 framhålls belysande att:

<sup>79</sup> Jfr Tysklands och Frankrikes positionsmarkeringar inför IGC vid Europaparlamentets session den 8 december 1995.

<sup>80</sup> Jfr Gidlund (1995).

"(...) the leadership issue arises in any monetary regime, because the overall stance of monetary policy has to be set by a policy centre. However, this kind of de facto asymmetry within a formally symmetric system, which does not determine a priori which country should be the anchor of the system, is very different from the structural asymmetry of for example the Bretton Woods system whose rules gave the leadership to a particular country independently of the quality of its policy. Moreover, it can be considered desirable that the operation of the system rewards performance by linking effective leadership to reputation."<sup>81</sup>

De potentiella spänningarna innebär att EMU kan betraktas som en komplikation för den politiska sammanhållningen i EU. Som så ofta i politiska sammanhang är även det omvända synsättet fullt rimligt. Den kristdemokratiska gruppen i tyska Bundestag hävdade i det berömda manifestet 1994 om Europa i cirklar att det behövs ett kompakt centrum i EU för att motverka de centrifugala tendenser som uppkommer genom utvidgningen och för att förebygga en nord-sydlig skiljelinje i det politiska samarbetet. Denna hårda kärna skulle i första hand bestå av Tyskland, Frankrike, Nederländerna, Belgien och Luxemburg. Inom kärnan skulle naturligtvis Tyskland och Frankrike inta en särställning i kraft av sin storlek och centrala proaktiva roll i den europeiska integrationen. Så snart stater som Spanien, Italien och Storbritannien löst sina ekonomiska problem och verkligen vill delta i projektet skulle dörren stå öppen.<sup>82</sup>

Hur maktförhållandena inom EU kommer att utvecklas är naturligtvis svårbedömt eftersom många osäkra faktorer är inblandade. Vilka stater blir medlemmar av EMU, vad händer med följdintegrationen, blir EMU framgångsrikt, vad sker med EUs utvidgning, kommer utkanten att organisera sig, etc?

En vanlig konsekvens i politiska sammanhang är att en rörelse ofta ger upphov till en motrörelse. Sålunda var EFTA en direkt motrörelse till den fördjupade europeiska integrationen på 1950-talet i form av EG med sina sex medlemsstater. En institutionalisering av en hård kärna inom EU kan mycket väl ge upphov till nya motrörelser i EUs utkanter:

<sup>81</sup> EG-kommissionen (1990, sid 195).

<sup>82</sup> Manifest av CDU/CSU-gruppen i Bundestag den 1 september 1994. Dokumentet var till stora delar skrivet av Karl Lamers, CDUs talesman i utrikespolitiska frågor, och presenterades av Wolfgang Schäuble, ordförande i partigruppen.

"The only way that states on the periphery can compensate for the costs of change in rules of behavior that principally benefit the core area or can minimize the costs of their own nucleation process is by forming a united coalition so that they can deal with the political authorities in the core area on more even terms. They must simultaneously prevent the core area from manipulating the coalition across issue areas."<sup>83</sup>

Utmärkande för ett kärnområde är, som tidigare framhållits, dess förmåga att attrahera alla produktionsfaktorer utifrån förväntningar om att det kan leverera högre avkastning och lägre risker. Tillkomsten av ett sådant centrum sker i så fall samtidigt med uppkomsten av en tydligare europeisk periferi inom EU där det politiska handlingsutrymmet är mer begränsat och man i hög grad måste anpassa sig till de nya spelreglerna.<sup>84</sup> Om den hårda kärnan innebär att stater som Danmark, Finland, Portugal, Storbritannien och Sverige av något skäl skulle hamna utanför, innebär det på sätt och vis en historisk upprepning av situationen på 1950-talet med ungefär samma konstellation stater. Frågan är om detta något reducerade "EFTA-block" skulle finna de gemensamma intressena så stora och påfallande att det skulle ske en institutionalisering av ett vidgat politiskt samarbete. Bilden kompliceras av att det finns ytterligare ländergrupper i utkanten, nämligen medelhavsländerna Grekland, Italien och Spanien samt eventuella nya medlemmar i Öst- och Centraleuropa. I dessa ländergrupper är såväl alliansmöjligheterna som den politiska handlingskraften svårbedömda storheter.

Det finns emellertid vissa restriktioner för hur hård en ny kärna i europeisk politik kan bli. Vi bedömer således att den finanspolitiska samordningen kommer att bli kraftfullare i kärnan än i övriga EU, likaså kan politikområden från andra och tredje pelaren lyftas in i den första. Det tidigare relativt kraftlösa GUSP är ett sådant område där vi tror att det kommer att ske en följdintegration inom den hårda kärnan. Det finns emellertid knappast anledning att tro att försvarspolitiken i form av VEU kan bli en del av det nya kraftcentret på grund av att VEU är en fristående mellanstatlig organisation utan egna inslag av variabel geometri och att medlemskretsen i VEU inte kan väntas tillskynda en sådan utveckling.

<sup>83</sup> Morse (1976).

<sup>84</sup> Jfr Morse (1976).



## 4 Sveriges omvärldsrelationer – en fråga om aktivitet och avsikter

Utan att här föregripa den mer detaljerade analysen av den svenska maktpositionen vid ett medlemskap i EMU respektive ett utanförskap vill vi hävda att den svenska statens strategiska dispositioner för att mildra det generella integrationsdilemmat måste vara hög handlingsberedskap och hög aktivitetsnivå, inte minst för att optimera de tillfällen som erbjuds att utöva offensiv makt. Vår principiella uppfattning är att institutionellt utanförskap ger mindre politiskt inflytande än medlemskap. Det finns i och för sig alltid lägen där utanförskapet kan vara att föredra trots ett mindre inflytande. En marginalisering inom ramen för ett EU-medlemskap är dock ur inflytandesynpunkt ett avsevärt sämre alternativ än ett fullt deltagande i den sannolikt mest kraftfulla centrumbildningen i EU-sfären – dvs EMU – även för ett litet land som Sverige.

### 4.1 Den proaktiva staten – principen för en framtida svensk EU-strategi?

Vår utgångspunkt för den fortsatta analysen är att Sverige ska inta en proaktiv hållning i EU. Med det avser vi den offensiva orientering som Nikolaj Petersen utifrån James Rosenaus typologi om staters anpassningsstrategier idealtypiskt rubricerar som "Policy of Balance".<sup>86</sup> Goda representanter för ett proaktivt beteende i EU är Tyskland, Nederländerna och Belgien. En proaktiv stat demonstrerar hög aktivitetsnivå och baserar sitt agerande på långsiktighet. Den har hög handlingsberedskap, driver frågor och söker allianspartners. Kännetecknande för en proaktiv utrikespolitisk strategi är, enligt Petersen (1995a:19), bl a följande:

"The balanced mode is characterized by a multitude of strategies and a high degree of participation. Basically, it is a policy of give and take, of accepting the conditions of interdependence

<sup>86</sup> Petersen (1995b). Se även Rosenau (1981), Kelstrup (1993) och Petersen (1995a).

and trying to exploit it to further national interests. Concessions are given in the expectation that they will be more balanced by the benefits of integration. Such benefits are actively sought through a strategy of demands, i.e. putting concrete and specific proposals in all arenas. Demands are often combined with a counterweight strategy. Fundamentally, the balanced mode is characterized by a commitment strategy and an offensive power orientation."

En proaktiv hållning ger den tydliga signalen att man uppfattar integrationsdilemmat som hanterbart i meningen att nettovinsten överstiger nettoförlusten. En reaktiv hållning ger däremot den motsatta signalen och kan i realiteten dessutom bli en självuppfyllande profetia; bristande aktivitet ger helt enkelt en svagare offensiv maktposition. Trots svårigheterna att bedöma och att exakt väga dessa olika utfall mot varandra, har den aktiva och anteciperande hållningen en dynamisk logik, som på lång sikt kan kompensera – eller rent av uppväga – de eventuella maktförluster integrationen medför. Den proaktiva strategin förutsätter att det finns en klar och tydlig markering av Sveriges vilja att verkligen delta i och påverka den europeiska integrationsprocessen; att kunna sitta med vid rådsbordet och där driva svenska frågor var ju det avgörande argumentet i ja-sidans plädering för medlemskap i EU. Sveriges anslutning till EU innebär att nya förutsättningar öppnats för att utveckla en proaktiv strategi. När möjligheten finns, ska också den svenska strävan till aktiv maktutövning inom unionens ram finnas där och vara tydligt uttryckt. I en historisk epok där maktens immateriella och symboliska uttryck är väsentliga blir bristande beslutsamhet och fasthet i formuleringen av den nationella hållningen och viljeinriktningen problematisk för den egna trovärdigheten.

Med vår betoning på en markerad och framåtsyftande svensk hållning i synen på den europeiska integrationsprocessen ser vi Sverige som en "smart stat", för att följa den svenske statsvetaren Bengt Sundelius träffande formulering. Poängen är att Sverige som liten stat ska komma bort från den traditionella småstatsbindning som historiskt präglat svensk utrikespolitik under åtskilliga decennier och som också tycks ha fått ett starkt genomslag i Sveriges uppträdande i EU under det första medlemskapsåret.

I den politiska signaleringen för en proaktiv hållning ingår också en tydlig formulering av det nationella egenintresset i de politiska kärnfrågorna. Vaga eller nedtonade angivelser av de svenska målen uppfattas ofta som en svaghet av andra aktörer, sällan eller aldrig som

en styrka. Beskrivningar av egenintressen i rent altruistiska termer väcker knappast respekt, snarare misstänksamhet.<sup>87</sup>

Den traditionella svenska småstatsuppfattningen utgår från en doktrin, som inte bara innefattar en allmän identifikation med världens övriga små länder, utan i hög grad betonar ambitionen att också direkt värna om och visa solidaritet med småstaterna som en särskild politisk grupp i den internationella politiken. Den normativa basen för doktrinen är att småstaterna besitter en särskild moralisk kraft i sin politik, som vore den vidare spridd, också skulle göra världen mer fredlig och rättvis. Att söka politiskt stöd hos andra småstater är därför en central strategisk dimension i utrikespolitiken.<sup>88</sup> Den svenska missionen att hävda småstatskollektivets intressen framför ett entydigare nationellt egenintresset kan därför ifrågasättas, bortsett från att det inom den europeiska kretsen kan vara närmast omöjligt att identifiera ett specifikt småstatsintresse som löper genom alla politiska frågor. Sakpolitiska skäl bör stå i fokus.

Konklusionen för vår del blir att Sverige dels ska söka allianser i EU bortom specifika småstatshänsyn, dels ska betrakta en proaktiv hållning som ett robust och centralt element i svensk EU-politik. Renodlat småstatsskyddande strategier kan försvåra de sakområdesbestämda överväganden som vi menar sannolikt bäst tillgodoser svenska intressen över tiden. En fixering vid den svenska småstatsrollen kan undergräva möjligheterna att ingå fruktbara – och vid behov flexibla – allianser med bl a EUs stora stater.<sup>89</sup>

Det är samtidigt viktigt att understryka värdet av att tillhöra mer beständiga förhandlingsallianser i EUs beslutssystem. Staterna kan i princip inte nå framgång på egen hand, t ex när det gäller möjligheten att styra dagordningen och förhandlingstempot eller bestämma innehållet i paketlösningarna och därmed reformprocessen. I särskild grad gäller detta mindre länder. Samtidigt som det är angeläget att kunna formera slagkraftiga koalitioner, är det tydligt att mindre stater har betydligt lättare för att ansluta sig till koalitioner än att själva bilda dem.

En småstat som vill utöva inflytande över den politiska dagordningen för att t ex därigenom reformera ett politikområde bör därför rikta intresset mot en kärngrupp av betydelsefulla länder, som har förutsättningar att bilda basen i en större koalition och som därigenom har möjlighet att fungera som en starkt pådrivande kraft i den politiska beslutsprocessen. Svårigheterna att förlita sig på den egna

<sup>87</sup> Jfr Jerneck (1983) och Stenelo (1984).

<sup>88</sup> Sundelius (1995).

<sup>89</sup> Sundelius (1995).

förmågan är den svenska hanteringen av jordbrukspolitiken under det första medlemskapsåret ett belysande exempel på.

Utifrån rena trovärdighetsaspekter bör ett litet proaktivt land som Sverige dessutom välja sina allianspartners med omsorg och söka sig till drivande, långsiktigt och strategiskt inriktade allianser snarare än hindrande, kortsiktiga och taktiska koalitioner. Mot bakgrund av svårigheterna att driva fram egna allianser bör en proaktiv stat som Sverige försöka stå nära de länder som uppvisar ett mer varaktigt samarbetsmönster. Det måste i konkreta termer röra sig om staterna i EUs inre kärna, däribland stormakterna Frankrike och Tyskland. Om Sverige t ex ska ha framgång i att driva på miljöpolitiken i EU är det viktigt att ansluta sig till den krets av stater, däribland Tyskland, som är nyckelaktörerna i reformprocessen på detta område.<sup>90</sup>

Närheten till tunga politiska centra är förhandlingsmässigt sett också en fördel när det gäller informationstillgång och kännedom om det politiska tempot i pågående beslutsprocesser. Förmågan att kunna agera vid rätt tidpunkt kan vara avgörande för den politiska framgången. För de svenska ambitionerna att t ex vilja reformera jordbrukspolitiken är detta viktigt, eftersom de politiska kompromisserna där ofta sker i *ett* moment för att binda upp parterna och begränsa utomståendes möjligheter att utnyttja interna motsättningar.<sup>91</sup> Ju senare i beslutsprocessen man agerar, desto svårare är det att förändra beslutens inriktning, eftersom ingångna kompromisser ogärna rivs upp.<sup>92</sup> Denna tröghet gäller i synnerhet övernationella överenskommelser. De politiska insatserna ska därför komma tidigt, i synnerhet om man önskar att de egna förslagen ska vara riktningvisare för den fortsatta förhandlingen. Dessutom minskar i allmänhet de små staternas makt om förhandlingsprocessen övergår i votering. Sammantaget är konklusionen att en liten stat, om den ska kunna påverka, bör söka gehör hos en inflytelserik och i den berörda frågan ledande grupp stater i de tidiga, förberedande faserna av en förhandlingsprocess.

Idéer är viktiga i EU-processen; de måste ofta förankras och kanaliseras genom andra aktörer i EU, särskilt om de ursprungligen kommer från små länder. De små länderna måste dessutom vara mer seriösa och välargumenterade än övriga medlemsländer om de vill nå resultat.<sup>93</sup> Det är också väsentligt för en proaktiv strategi att den svenska intresseformuleringen inte saknar en europeisk klangbotten – utbudet av idéer måste motsvara behovet hos EUs institutioner och

<sup>90</sup> Jfr Sbragia (1996).

<sup>91</sup> Jfr Rabinowicz (1996).

<sup>92</sup> Jfr Stenelo (1991).

<sup>93</sup> Jfr Tonra (1997).

övriga medlemsländer.<sup>94</sup> Det måste därför inte bara vara så att Sverige talar i egen sak, och att integrationen anses gynna svenska värden, utan också att de svenska målsättningarna tydligt knyter an till de vidare europeiska idealen och uttryckligen kan hänföras till en strävan att "uppgradera" det gemensamma europeiska intresset.

Resonemanget kan föra tanken till en utbredd – och närmast utopisk – intresseharmonier inom EU-systemet. Så är naturligtvis inte fallet, även om den neo-funktionalistiska spådomen om ökad grad av politisk värdegemenskap i EU-systemet gradvis besannats. Trots att värdegemenskapen inte gäller alla stater i alla frågor, växer den även fram inom de områden av sk högpolitisk karaktär, vilka direkt berör hjärtpunkten i den nationella suveräniteten. Hit räknas det problemkomplex som omfattas av utrikes- och säkerhetspolitiken, liksom den ekonomiska politiken i vid mening. EMU utgör totalt sett en stor del av detta problemkomplex, i kraft av sin genomgripande inverkan på den fortsatta europeiska integrationsprocessen.

Tendensen är därför att EU-ländernas nationella intressen i avtagande grad formuleras helt fristående från den europeiska integrationsprocessen.<sup>95</sup> Snarare tenderar de politiska värderingarna att konvergera i många frågor, liksom det sker en ständig policydiffusion över statsgränserna, redan innan förhandlingar tagit vid. I många fall är det frågan om en ömsesidig inläring, som leder till gemensam identitet, normativ integration och parallellt politiskt handlande.<sup>96</sup> I realiteten kan vi, något förenklat, tala om en sorts "upplysta" egenintressen inom ramen för EU.

Följande citat av den svenska statsvetaren Lisbeth Aggestam (1995) är belysande:

"Therefore, when we talk of a 'common exercise of sovereignty', we may want to qualify it by referring to reconciliation of national interests among member states and an identification of common interests that exists across their boundaries."

I detta och följande avsnitt ska vi fokusera på frågan hur Sveriges omvärldsrelationer påverkas av om Sverige medverkar i respektive står utanför EMU. Fokus riktas inte här mot en serie enskildheter i Sveriges omvärldsrelationer, utan snarare mot vad vi uppfattar som övergripande, principiella problem för svensk utrikespolitik. Det gäller

<sup>94</sup> Jfr Garret & Weingast (1993).

<sup>95</sup> Sandholtz (1993) och Goetz (1996).

<sup>96</sup> Den normativa politiska integrationens genomslag i europeisk politik diskuteras utförligt i Risse-Kappen (1994).

frågor rörande Sveriges handlingskapacitet och interaktionsförmåga, men också villkoren för andra former av s k "mjuk makt", t ex idémakt. Uppgiften blir att analysera Sveriges maktpotential i dessa olika positioner, men också hur integrationsdilemmat yttrar sig. Med Sveriges omvärld förstås här primärt länderna inom EU-sfären, dvs EMU och det större EU. Samtidigt är det underförstått att Sveriges position i EU-kretsen påverkar dess relation till andra aktörer i det internationella systemet.

## 4.2 Sverige – "kan och vill"?

Inledningsvis nämnde vi fyra grundpositioner som Sverige kan inta: att delta i EMUs tredje etapp där EMU antingen överlever eller havererar, respektive att stå utanför ett EMU som överlever eller havererar. Det underströks också att det finns en viktig nyansskillnad i utanförskapet, nämligen om det beror på ett aktivt ställningstagande från svensk sida eller om Sverige vill bli medlem men hamnar utanför på grund av att konvergenskriterierna inte uppfyllts. Vår utgångspunkt är således att Sveriges position gentemot framför allt övriga EU-stater inte endast påverkas av hur framgångsrikt EMU blir som ekonomiskt och politiskt projekt, utan också av Sveriges egen förmåga, och inte minst vilja, att verkligen delta i – och aktivt stödja – EMU.

Innan vi analyserar Sveriges omvärldsförbindelser i ljuset av EMU som ett lyckat eller mindre lyckat projekt, ska vi därför dryfta frågan om Sveriges inträde i EMU utifrån relationen mellan *begreppen förmåga och vilja*. Denna tematik, som åskådliggörs schematiskt i diagram 1 nedan, har tidigare berörts på ett principiellt plan i samband med diskussionen av autonomibegreppet, den offensiva makten och Sveriges övergripande EU-strategi.

Diagram 1: Sveriges förmåga och vilja att medverka i EMU

FÖRMÅGA:		kan	kan inte
VILJA:	vill gärna	I	II
	vill motvilligt	III	IV
	vill inte	V	VI

Som framgår är förmågedimensionen tvådelad, i kategorierna kan – kan inte. Distinktionen syftar främst på förmågan att klara av de konvergenskriterier som formellt måste uppfyllas för tillträde till EMU. I hög utsträckning är detta frågor som närmast kan besvaras genom en ekonomisk analys. För svensk del är det ännu oklart om vi kommer att kunna uppfylla konvergenskriterierna fullt ut. Sverige nämns emellertid inte sällan som en av de möjliga aspirantländerna.<sup>97</sup> Vår uppgift som statsvetare är dock inte att studera detta (det sker i en rad andra uppsatser beställda av EMU-utredningen), utan snarare att diskutera implikationerna av olika utfall, där Sverige förmodas ha respektive sakna förmåga.

För enkelhetens skull antar vi att tidtabellen för EMU i stora drag håller. Frågan är då hur strikta tolkningarna blir av kriterieuppfyllelsen; möjligen kommer EU att acceptera ett visst utrymme för tolkningar och gråzoner, t ex om det är svårt att entydigt och definitivt bedöma ett lands ekonomiska status, om de ursprungligen formulerade kraven kan visa sig vara svåruppnådda för en större krets av EUs medlemsländer eller om det råder olika uppfattningar om huruvida uppfyllande av

<sup>97</sup> Jfr Sandholtz (1996).

samtliga kriterier verkligen är nödvändigt för att åstadkomma en fungerande union.<sup>98</sup>

En ovilja att tänja på kriterierna kan också bero på en önskan att uttryckligen hålla EMU-kretsen snäv. Den belgiske ekonomen Paul De Grauwe (1993) hävdar t ex att Tysklands "...fundamental interest (...) is to keep a monetary union small" i syfte att begränsa förlusten av Tysklands politiska makt över de monetära frågorna i Europa. Om kriterierna förblir oförändrat strikta, aktualiseras för de utanförstående länderna (s k "outs") frågan om olika "väntrumms"-lösningar utefter ett möjligt kontinuum av positioner.

Under alla omständigheter blir det fråga om en blandning av tekniska och politiska bedömningar; kriterierna, varav några (inflation och räntor) kommer att vara relativa, "...are not intended to be applied mechanically". I själva verket kan man göra gällande att vissa av kriterierna i sig, och det ganska medvetet, lämnar ett tolkningsutrymme. Beslutet om länders lämplighet fattas av Ekofinrådet och Europeiska rådet efter samråd med Europaparlamentet och på rekommendation av kommissionen och EMI.<sup>99</sup>

När en stat befinner sig i en gråzon i närheten av fullständig kriterieuppfyllelse, är det viktigt hur landets politiska viljeinriktning ser ut. Har man länge haft ambitionen att de facto anpassa sin nationella ekonomiska politik till de krav som ställts, vilket är fallet med Sverige, kan en sådan viljeyttring möjligen kompensera för eventuella brister enligt den formella kravkatalogen, eller förkorta tiden i väntrummet.

Viljeinriktningen kan också knytas till frågan om man för egen del förordar ett homogent medlemskap eller ett differentierat sådant, och i så fall om man föredrar ett Europa i flera hastigheter, ett Europa á la carte eller den flexibilitet som den variabla geometrin erbjuder. Det kan vara problematiskt att utgå från att det homogena medlemskapet är det enda adekvata uttrycket för en integrationsvillig hållning. Ett Europa med variabel geometri som är väglett av en förtrupp kan ju också tydligt återspegla en sådan hållning, särskilt om man själv har för avsikt att tillhöra det politiska avantgardet. Ett Europa á la carte betraktar vi dock definitivt som den minst integrationsvänliga hållningen.

Om vi antar att klara viljeyttringar är viktiga signaler till omvärlden, kan vi problematisera intentionsdimensionen. Som framhölls inledningsvis begränsar vi här analysen till strategier utformade av statsmakterna och behandlar inte de viktiga frågorna om t ex den

<sup>98</sup> Jfr De Grauwe (1993) för en diskussion av den sista punkten.

<sup>99</sup> Taylor (1995).

folkliga förankringen och legitimiteten för en viss strategisk viljeyttring. I stället för endast en tvådelad indelning, vill – vill inte, väljer vi att laborera med en fördjupning av viljebegreppet: den proaktiva (vill gärna) respektive den reaktiva (vill motvilligt). Medan den senare för tanken till den saktfärdige, avvaktande och något motspänstige aktören, leder den förra tanken till de egenskaper vi ovan identifierade som kännetecknande för policybalans-strategin, nämligen högt deltagande, långtgående utfästelser och offensiva prioriteringar. Ett aktivt uttalat stöd för EMU skulle kunna vara ett gott exempel på detta proaktiva förhållningssätt.

Den reaktiva positionen kan däremot beskrivas i termer av s k "Policy of Acquiescence", dvs en strategi präglad av ett begränsat deltagande i integrationsprocessen och buren av en strävan att endast acceptera temporära eftergifter för att skydda den egna autonomin.

Konsekvenserna av ett svenskt agerande i EMU-frågan präglas i betydande grad av vilken sorts viljeakt som ligger bakom det svenska beslutet att antingen stå utanför, söka tillträde till eller gå med i EMU. I all enkelhet rör det sig om Sveriges omvärldsbild och rykte. Om Sveriges vill agera som en proaktiv stat, är det oerhört viktigt att detta också blir omvärldens bild.

Här måste man erinra om att Sveriges historiska hållning till det europeiska projektet under större delen av de fem decennier som förflutit sedan kriget varit den som åskådare och, måste man tillägga, stundtals en mycket kritisk sådan. De samarbetsarrangemang man slutit inom ramen för frihandelsavtal mm har alla syftat till att tillgodogöra sig ekonomiska vinster utan att låta sig dras in i de politiska kraftfälten i Europa. Skälen har varit såväl inrikes- som utrikespolitiska. I kölvattnet av denna, som många uppfattat det, självbelåtna svenska hållning har följt anklagelserna om att Sverige åkt snålskjuts på den europeiska integrationen. Som s k fripassagerare ("free rider") plockar man de russin ur kakan man önskar, samtidigt som man undviker de ekonomiska och politiska kostnaderna. Renodlat kan man säga att den svenska EES-strategin hade kvardröjande drag av outsidersn, som önskade välja förmånerna på egen hand, inklusive det politiska inflytandet, utan att vilja bära de politiska bördorna.

Däremot kan man tala om ett identitetsbyte 1990-91; ansökningsförberedelserna om medlemskap vittnade om en svensk attitydförändring, i alla fall inom delar av den politiska eliten, måhända

framtvängad av nya politiska och ekonomiska realiteter.<sup>100</sup> Troligen finns dock skuggan från forna tider kvar, möjligen med den reservationen att man nu sätter frågetecken efter epitetet "The Reluctant European". Idéer och identiteter är tröga företeelser, som ändras endast långsamt och gradvis. Som den amerikanske statsvetaren Robert Jervis (1970) påpekat är det en väldokumenterad svårighet i internationell politik att förmedla en korrekt bild av sina intentioner, i synnerhet om de existerande tolkningsramarna är väl etablerade. Även om 1992 års kronförsvaret markerar en vändpunkt i svensk politik och som sådan bidragit till att ge en annan bild av Sverige än den som 1980-talets devalveringar skapat, är Sveriges rykte tydligen fortfarande tvetydigt, vilket den undervärderade kronan synes vara ett tecken på – marknaden glömmet inte i första taget.

Ska med andra ord Sverige definitivt förändra omvärldens fortfarande ganska "avvaktande" Sverigebild, måste man med större kraft än tidigare demonstrera sin hållning som "god europé" och allmän integrationsförespråkare. Den proaktiva strategin kan innebära att Sverige för egen del propagerar för en mer avancerad form av homogent medlemskap och, om det inte är önskvärt, verkar för en modell med Europa i flera hastigheter, där Sverige definitivt omfattar den mer långtgående integrationsriktningen. Tänker man sig variabel geometri, bör man klargöra att man vill tillhöra förtruppen eller dess omedelbara efterkommare, inte kretsen av "opt-outs". Mot bakgrund av EUs allmänna skepsis mot ett Europa *à la carte*, som ju bl a innebär en diffus reglering av skyldigheter och plikter, ter sig alla misstankar om en "fripassagerar"-politik som ett stort politiskt risktagande för Sverige.

Ser man till alternativen i diagram 1 kan man hävda följande. Det kan bli svårt att häva bilden av Sverige som motvillig europé om vi väljer att stanna utanför EMU (alternativ V i diagram 1) eller går med motvilligt (alternativ III), t ex i ett senare skede och då i huvudsak genom att åberopa tvingande omständigheter. Den fulla trovärdighets-effekten uppstår förmodligen först i det ögonblick Sverige väljer att träda in i EMU så fort som möjlighet gives, dvs när vi kvalificerat oss (Sverige kan) och möjligheten erbjuds (Sverige får), enligt alternativ I.

Genom att inte vänta för att se tiden an, dvs medvetet avvakta för att t ex se vilka stater som går med eller hur unionen utvecklas, demonstrerar Sverige sin vilja till självbindning. Annorlunda uttryckt

<sup>100</sup> För en analys av den svenska EG/EUHållningen i ett längre historiskt perspektiv, se Stålvant (1990), Jerneck (1993), Sundelius (1994), af Malmberg (1995) och Gustavsson (kommande). Se också Stern & Sundelius (1996).

signalerar man att Sverige är berett att slutgiltigt avstå från att utnyttja devalveringsinstrumentet för att skaffa sig konkurrensfördelar på andra EU-länders bekostnad; härigenom markerar man också att Sverige är berett att aktivt stödja EMU-processen. Det är således fråga om ett långtgående svenskt ansvarstagande för en fördjupad europeisk integration, bortom en snäv nationell egoism.

Om Sverige vill att EMU ska bli lyckosamt därför att det är bra för Europa, bör detta visas tydligt just genom ett så tidigt inträde som möjligt. Eftersom Sveriges politiska roll kan ses som begränsad i jämförelse med några av de övriga presumptiva medlemmarnas, av vilka flertalet tillhör EGs ursprungliga grundarländer, uttrycker en sådan handling en politisk tillförsikt om EMUs goda egenskaper. En sådan hållning kan dessutom vara nyttig och produktiv i ett skede när en viss "Euro-malaise" i synen på den fortsatta integrationen tycks lägga sig över kontinenten.

Som politiskt legitimeringsinstrument för Sverige i europeisk politik är ett EMU-inträde sannolikt mycket kraftfullt, i alla fall i förhållande till de tongivande krafterna inom EU, vilka också sannolikt kommer att utgöra den hårda kärnan i EMU. Man kan rent av säga att för den i EU nytillträdda staten är denna sorts viljeyttring extra betydelsefull för trovärdigheten i de avgivna egna försäkringarna om att delta fullt ut i integrationen.

Det är viktigt att erinra sig att Sverige mot slutet av seklet har handlingsfriheten att göra olika vägval, men också att dessa får betydelse framöver. I enlighet med tanken om s k "stigberoende" och institutionell tröghet<sup>101</sup> medför prioriteringen av vissa handlingsalternativ att andra vägar inte bara väljs bort just för tillfället, utan också blir svårare att beträda i framtiden. Den inslagna vägen blir bestämmande för vilka möjligheter som senare står till buds. Även om stater rent teoretiskt naturligtvis kan fatta vilka beslut de vill, är de i realiteten starkt bundna av bl a tidigare valhandlingar.<sup>102</sup>

Dessa faktiska begränsningar av de politiska aktörernas handlingsfrihet kan vara mer eller mindre välkomna. Den medvetna självbindningen är just ett exempel på hur en strukturellt tvingande omständighet på frivillig väg kan utnyttjas politiskt. När det gäller EMU och dess tredje etapp kan man hävda två ting: dels att länderna medvetet väljer bort och därmed försöker "avpolitisera" penningpolitiken genom att inrätta en självständig europeisk centralbank<sup>103</sup>, dels att Sverige och

<sup>101</sup> Krasner (1989).

<sup>102</sup> Vi talar här bl a om det Lundquist benämner "beteendestrukturer". Se Lundquist (1984).

<sup>103</sup> Jfr Laffan (1996).

andra EU-länder står inför ett mer omfattande s k formativt moment i politiken. Förverkligandet av den tredje etappen utgör med all säkerhet en historisk brytningspunkt, som markerar inledningen till en ny integrationsera i Europa. Samtidigt som EMU-projektet innebär risker, erbjuder det också en politisk möjlighet, som inte tidigare stod till buds, en öppning i en s k "möjlighetsstruktur".<sup>104</sup> Att inte utnyttja möjligheten att utforma – och aktivt stödja – framtidens politiska strukturer i Europa ter sig främmande för den proaktiva staten.

Samtidigt kan man naturligtvis aldrig som en liten stat räkna med att fullt ut bestämma utformningen de nya ramarna. Tvärtom dras man in i processer, vars utfall man inte ensam kan reglera; därmed aktualiseras frågan om allvaret i integrationsdilemmat. Hur detta ter sig blir emellertid en återspeglning av bl a EMU-projektets framtidspotential.

### 4.3 Sveriges omvärldsrelationer inom EU-sfären – konsekvensanalysens olika ramvillkor

EMU är inte formellt upptagen på IGCs dagordning med hänvisning till att det inte finns någon anledning att justera varken kriterierna eller tidtabellen i Maastrichtfördraget. Frågan om konvergenskriterierna har vi tidigare tangerat. När det gäller just tidtabellen kan det dock inte uteslutas att den måste förskjutas om Frankrike och/eller Tyskland inte uppfyller kriterierna; regeringarna i de båda staterna är mycket angelägna om att inte hamna utanför ett tätare monetärt samarbete.<sup>105</sup> Christopher Taylor (1995) har påpekat att Maastrichtfördraget (artikel 109j) visserligen lämnar mycket lite formellt utrymme att senarelägga EMUs tredje etapp, men utesluter ändå inte möjligheten att en majoritet är villig att uppskjuta startpunkten "...if Germany or France really insisted".

Den för svensk del rimliga utgångspunkten är dock att EMUs tredje etapp verkligen tar sin början 1999. Om så mot förmodan inte skulle vara fallet, kan det t ex innebära att ett "status quo"-tillstånd temporärt får råda eller att en övergångsregim inrättas.<sup>106</sup> Även om både den ekonomiska och politiska kritiken mot EMU är kraftfull, tycks den politiska bindningen och därmed också rörelseenergin för närvarande

<sup>104</sup> För en diskussion om "opportunities" i internationell politik, se t ex Russett & Starr (1985). I Cernys arbete (1990) analyseras fenomenet utifrån en tydlig aktör-strukturansats.

<sup>105</sup> Se De Grauwe (1993) och Hughes (1996). Jfr även Baun (1996).

<sup>106</sup> I Genberg (1996) tas denna problematik upp på ett mycket intressant sätt.

vara så betydande att mycket talar för att projektet verkligen blir av. Flera länder kommer sannolikt att både kunna och vilja medverka: förutom Tyskland och Frankrike även de tre Benelux-länderna, liksom möjligen Irland, om intresse finns. Tänkbara kandidater bland EUs nyttillträdde medlemmar är Österrike och Finland, men också Sverige.<sup>107</sup> Det kan röra sig om en inre kärna bestående av med varandra väl-integrerade stater, omfattande i alla fall hälften av dagens EU-länder. En helt annan fråga är om projektet blir framgångsrikt eller havererar på något sätt.

För den fortsatta analysen utgår vi således från att EMU startar, men också att det finns två teoretiska huvudalternativ, att EMU lyckas respektive inte lyckas. Vidare differentierar vi i denna fas av analysen fenomenet "omvärldsrelationer" genom att skilja mellan EMU-länder och övriga EU-länder. De två parvisa dimensionerna ger en fyrfälts-matris, åskådliggjord i diagram 2 och 3, vilka presenteras i samband med konsekvensanalyserna nedan.

Frågan om EMUs framgång eller misslyckande måste preciseras något. Vi återknyter här till de kriterier vi diskuterade i inledningen av denna studie, nämligen att framgång eller misslyckande för EMU inte i första hand handlar om huruvida målet om prisstabilitet uppnås. I ett politiskt perspektiv gäller frågan i första hand om EMU överlever som politiskt projekt, läggs ned eller aldrig blir av. Fokus ligger därmed på sammanhållningen inom EMU, vilken åtminstone torde ha långsiktigt samband med EMUs leveransförmåga. Interna partipolitiska förvecklingar eller politiskt ohanterliga arbetslöshetsnivåer i enskilda medlemsstater är exempel på faktorer som kan hota denna sammanhållning. Vilken livslängd för EMU ska vi då utgå från för att det ska vara berättigat att tala om framgång? Under förutsättning att EMU verkligen kommer till stånd, överlever sin första hela konjunkturcykel och klarar någon internationell ekonomisk kris är det rimligt att tala om framgång för projektet. Det innebär att vi anlägger ett långsiktigt perspektiv på minst ett decennium; kontrollpunkten skulle således vara omkring år 2010.

I diskussionen om EMU hävdas ibland att när väl projektet är genomfört så är det irreversibelt. I Maastrichtfördraget (artikel 109) står det flera gånger att läsa om hur de nationella valutorna oåterkalleligt ska läsas till euron. Den egendomliga slutsatsen skulle då vara att om EMU väl blir av så kommer det att överleva. Detta synsätt är, menar vi, felaktigt och bygger måhända på en sammanblandning av olika storheter. Vi har tidigare argumenterat för att

<sup>107</sup> Jfr Taylor (1995) och Sandholtz (1996).

globaliseringen är en oåterkallelig trend – det finns inte någon politisk aktör som har kraften att vända denna vind. Näringslivet konkurrerar på en global marknad och företagen måste kanske vara nationellt/regionalt trolösa för att överleva. Sysselsättningen minskar inom de stora transnationella koncernerna. Samtidigt tycks den strukturella arbetslösheten ha vuxit till nivåer som varit okända i många stater och regioner sedan 1930-talet. Det massiva politiska trycket av denna arbetslöshet och kritiken av det trolösa kapitalet kan tvinga fram nya protektionistiska lösningar och ett Svarte Petter-spel om sysselsättningen mellan staterna. En sådan utvecklingslinje är naturligtvis oförenlig med den inre marknaden och ett grundskott mot både EMU och den europeiska integrationen. Kravet på en europeisk sysselsättningsunion kan ses som ett sätt att motverka en sådan utveckling.

Vad politiken kan göra är att anpassa sig till de nya villkoren och försöka utnyttja fördelarna alternativt söka avskärma sitt territorium från förändringarna. Den senare strategin är av historiska erfarenheter i Europa att döma ingen framkomlig väg, återstår alltså den förra strategin. EMU kan, som vi tidigare påpekat, ses som ett ambitiöst sätt att utforma politiska svar på näringslivets och det finansiella kapitalets gränsöverskridande former och verksamhet. Men politiska beslut kan alltid ändras. EMU kan haverera! Man behöver inte leta länge för att finna exempel på politiska processer som inneburit att regimer gått under eller valutasystem raserats. Utan all jämförelse i övrigt bör betänkas att de baltiska staterna, vilka verkligen ingick i ett integrerat valutaområde, på kort tid har skapat nya valutor.

Konsekvenserna av ett EMU som havererar skiljer sig troligen avsevärt beroende på varför, hur och när haveriet sker. De minsta verkningarna torde uppstå i en situation där EMU fortfarande befinner sig i ett genomförandeskede och de nationella valutorna fortfarande är i omlopp samt där EMU-staterna är eniga om att i ordnade former lägga ned projektet.

Det motsatta läget är däremot ägnat att utsända politiska och ekonomiska chockvågor i Europa. Här skulle valutaunionen ha nått ett mognadsskede och sönderfallet åstadkommas av uppsplitande konflikter mellan medlemsstaterna. Varför konflikterna uppkommer är i sammanhanget en sekundär fråga, men har troligen att göra med att valutaunionen inte levererar de fördelar som medlemsstaterna tänkt sig, åtminstone inte tillräckligt till alla. För att sådana motsättningar ska orsaka ett dramatiskt sönderfall tror vi att de förutsätter att Tyskland och Frankrike finns i skilda läger. Ett sådant sönderfall måste följas av en komplicerad nationell rekonstruktionsprocess för penningpolitiken, vilken säkert blir bekymmersam men knappast ogenomförbar. När det gäller ekonomin är det troligt att det efter de inledande konvulsionerna

kommer att uppstå just det läge som EMU var tänkt att förhindra, nämligen en stark ställning för Tyskland och D-marken. För de övriga EU-staterna kommer sannolikt mönstren från 1992-93 att gå igen. De svagaste valutorna försvagas, initialt mycket kraftigt, och räntorna stiger.

Mellan dessa två ytterligheter finns en kontinuerlig skala av magnituden i uppslitande sönderfall. Ett sönderfall av EMU kan exempelvis tänkas vara partiellt genom att enskilda stater lämnar unionen.

EMU har karaktären av ett symbolprojekt för den europeiska integrationen. Ett misslyckande för EMU kan därmed fungera som en "backlash" för hela Europaintegrationen med långtgående konsekvenser för ideologisk utveckling och politisk legitimitet. Om EMU misslyckas på grund av att samarbetet spricker mellan staterna uppkommer också en allvarlig skiljelinje i EU. De stater som uppfattas bära ett politiskt ansvar för EMUs haveri kan drabbas av allvarliga störningar i sina förbindelser med många EU-stater. Det värsta scenariot är att den för EU avgörande axeln mellan Tyskland och Frankrike försvagas och kanske knäcks. Om så sker är det inte ens säkert att det går att upprätthålla den hittillsvarande integrationen. Trovärdigheten för de europeiska institutionerna skulle under alla omständigheter försvagas, liksom för nya strävanden att fördjupa integrationen.

EMU är visserligen ett politiskt projekt som redan kantats av misslyckanden. Ett ointresse för ett skrivbordsprojekt är emellertid något helt annat än ett haveri för ett förpliktande samarbete och sammanvävning mellan staterna i Europas mitt. Det är lättare att byta ritningar än att skifta verklighet.

Konsekvenserna av ett svenskt EMU-inträde eller utanförskap kan sökas i en mångfald av dimensioner. Effekterna kan i princip vara direkta eller indirekta, statiska eller dynamiska, omedelbara eller långsiktiga, men också avsedda eller icke avsedda, ekonomiska eller politiska, av huvud- eller sidokaraktär, osv.<sup>108</sup> Vi betraktar dock inte en arbetsmetod som går ut på att fullt ut laborera med en mångfasetterad differentiering av konsekvenser som framkomlig, dels därför att det inverkar menligt på överskådligheten och skymmer huvuddragen, dels därför att de förmodade konsekvenserna inte alltid låter sig infogas i ett så detaljerat mönster. Däremot kommer vi att fördjupa konsekvensanalysen, särskilt den rent politiska, genom att när så är relevant hänvisa till de dimensioner som diskuteras i kapitel 3 om den euro-

<sup>108</sup> Jfr t ex Christopher Taylors bedömning (1995).

peiska integrationens hårda kärna, nämligen funktionell centralisering, följdintegration och variabel geometri.

För att vidga vårt blickfält något ska vi, där så är möjligt, komplettera analysen av de mer generella politiska effekterna med resonemang om hur den svenska EMU-politiken inverkar på Sveriges relationer som till "tredje land". Här aktualiseras framför allt frågan om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, i form av ett fördjupat GUSP, ett för Sverige mycket centralt politikområde.

Innan vi försöker diskutera konsekvenserna av ett svenskt medlemskap i den monetära unionen, vill vi dock först problematisera det läge, som uppstår om Sverige väljer att ställa sig utanför EMU.

## 5 Omvärldsrelationerna inom EU-sfären – Sverige deltar inte i EMUs tredje etapp

Om Sverige står utanför EMU är det intressant att resonera utifrån de olika utfallsrum, som återges i diagram 2. Det kan emellertid i det här fallet vara svårt att mer exakt väga de politisk – ekonomiska och ekonomiska effekterna av att EMU lyckas respektive misslyckas, bl a därför att framgång eller bristen på densamma egentligen representerar en skala av olika tillstånd och orsaker.

Initialt förefaller det oss vara så att själva utanförskapet som politisk handling är det mest problematiska för Sveriges relation till Europas politiska kärna, dvs EMU-länderna. Om en vägning av olika risker dock ska göras vid ett utanförskap, tycks det relativt sett minst besvärande läget för Sverige inträffa om EMU inte blir så framgångsrikt (alternativ II i diagram 2 nedan). Ytterst beror det dock på vilka följdverkningarna blir av ett misslyckat EMU-projekt och hur det avvecklas. Återigen tror vi dock att Sveriges allmänna hållning och trovärdighet är mycket väsentliga för vilka politiska risker som kan bli mest besvärande. De ekonomiska konsekvenserna kan dock mer betingas av dynamiken i själva det monetära samarbetet.

Diagram 2: Sverige avstår från att medverka i EMU

SVERIGE DELTAR *INTE* I EMU

		EMU lyckas	EMU lyckas inte
OMVÄRLD:	EMU-länderna	I	II
	Övriga EU-länder	III	IV

## 5.1 EMU misslyckas

Ett utanförskap visavi ett projekt, som inte blir framgångsrikt och därför heller inte förmår fungera som gravitationskraft i den europeiska integrationen, ter sig i förstone knappast problematiskt, varken ekonomiskt eller politiskt. Projektet fullbordas inte och det politiska utanförskapet kan därmed sägas vara betydelselöst; detta är det mest optimistiska utfallet. Som vi tidigare påpekat torde de minsta verkningarna uppstå om EMU avvecklas redan i ett genomförandeskede, när de nationella valutorna fortfarande är i omlopp och EMU-staterna är eniga om att lägga ned projektet. Följkonsekvenserna av ett misslyckande, och på vilket sätt projektet avvecklas, t ex att enskilda stater bryter sig ur, kan emellertid vara mer dramatiska. Den mest allvarliga situationen är den då projektet nått en mognadsfas och sönderfallet leder till uppsplitande konflikter mellan länderna. Extremläget är ett där Frankrike och Tyskland står mot varandra som representanter för skilda politiska läger.

De indirekta återverkningarna av att EMU havererar och t ex leder till ett valuta- och räntekaos blir med all säkerhet mycket besvärande för hela EU. Man kan dessutom inte utsluta att vissa typer av sönderfall kan skärpa en kvardröjande fientlighet mellan några av de EU-länder,

som ursprungligen bildat och utvecklat EMU och de som valt att stå utanför. Under förutsättning att enskilda EMU-länder inte själva medverkat till ett misslyckande, genom att ignorera det gemensamma regelverket och t ex låta budgetunderskottet överskrida gränsvärdena, kan på så sätt den interna EMU-lojaliteten mot de utanförstående EU-länderna kanaliseras i fientlig riktning. Därmed är det också möjligt att det svenska utanförskapet, i kombination med dynamiken i själva sönderfallsprocessen, fungerar som en negativt förstärkande kraft för Sveriges relationer till (de forna) EMU-medlemmarna, relationer som förmodligen redan blivit ansträngda genom Sveriges utanförskap.

Detta kan framstå särskilt tydligt om Sverige valt att stå utanför EMUs tredje etapp trots att man uppfyllt kriterierna, ett problem vi diskuterar nedan. Ett misslyckat EMU kan, i alla fall teoretiskt, bero på dålig uppslutning av länder som de facto haft tillräckligt starka ekonomier för att medverka i projektet, men som av politiska skäl valt att inte medverka i det, och därmed heller inte stött dess ekonomiska och politiska grundidé. Skulle Sverige hamna i en sådan kategori av EU-stater, är risken för fördömanden knappast ringa, med mindre än att det finns en mycket bred tolerans för olika integrationshastigheter och vägval i Europa. Omvänt skulle ett utanförstående Sverige utan full förmåga att uppnå konvergenskraven sannolikt gå fri från anklagelser om att inte ta ansvar för ett misslyckat EMU-projekt.

## 5.2 EMU lyckas

I det fall EMU verkligen lyckas som projekt, och får funktionen som politiskt gravitationscentrum i Europa, blir med stor säkerhet de svenska relationerna till EMU-länderna vid ett utanförskap komplicerade på ett annat och mer direktverkande sätt (alternativ I i diagram 2). För att återknyta till förmåge- och viljedimensionerna i diagram 1 är grundfrågan här trefaldig: står Sverige utanför för att man (1) uttryckligen inte vill delta i EMU även om man skulle kunna, (2) varken vill eller kan eller (3) för att man, trots önskemål om inträde, inte bereds tillträde p g a av bristande förmåga.<sup>109</sup>

Det måste vara en betydande skillnad mellan att t ex hamna utanför EMUs tredje etapp p g a av att Sverige inte kvalificerat sig och att hamna i ett utanförskap p g a ett medvetet val. Vi börjar med frågan om förmågan.

<sup>109</sup> Alternativen enligt diagram 1 är i tur och ordning V, VI och II, möjligen IV.

### 5.2.1 Sverige saknar förmåga

Själva kapacitetsbristen gör att Sverige kan placeras i en väntrumposition, vilket kan vara acceptabelt om den endast är temporär och utsikten för ett framtida EMU-inträde anses god, bl a därför att det finns löften om att tänja på kriterierna eller därför att Sverige ligger nära kriterieuppfyllelse. Det är däremot problematiskt om Sverige, trots stor kraftsamling, bl a i form av 1992 års kronförsvar, inte får komma in i EMU. Ett sådant predikament kan ge upphov till en nationell legitimitetskris.

Som vi tidigare diskuterat är klara och trovärdiga viljeyttringar viktiga signaler till omvärlden. Uppfattningen om ett demokratiskt lands internationella politiska tillförlitlighet är i hög grad en återspeglning av det inhemska systemets funktionssätt och leveransförmåga. I fallet med de endast partiellt uppfyllda konvergenskraven är det inte omöjligt att just den förda politiken, själva det praktiska utförandet, väger tungt vid bedömningen för om man får tillträde till EMU eller ej. Sverige skulle i så fall kunna rubriceras som "willing, but not necessarily able".

Har man både förberett sig för och deltagit i ett ekonomisk-politiskt maratonlopp kan man knappast bli helt utesluten ur poängräkningen om man stupar relativt nära mållinjen; den goda viljan, träningen och uthålligheten kan räknas som viktiga egenskaper även för en som kommer sent till målet.<sup>110</sup> Om man inte blir insläppt från början kan en förbättrad kapacitet uppmärksammas vid de återkommande revisionerna. Detta förutsätter dock att ledande EMU-företrädare inte vill hålla kretsen snäv även fortsättningsvis.

Tiden i väntrummet kommer förmodligen att tillbringas även på annat sätt, om EMU-länderna får råda. För dem är det viktigt att aspirantländerna – de s k "outs", i ett tänkt läge exempelvis Italien, Spanien och Sverige – inte utnyttjar devalveringsinstrumentet för att vinna marknadsandelar. Tyskland och Frankrike har därför redan nu drivit linjen att även aspirantländernas valutor, möjligen trappstegsvis, binds mot euron. Enligt exempelvis dansk uppfattning ska bandbredderna begränsas, ju högre upp man kommer mot trappans högsta plan, där EMU befinner sig. Från svensk sida har det dock klargjorts att man än så länge inte har för avsikt att knyta kronan till ERM. Ett ekonomiskt argument är att det inte behövs: det väsentliga är att länderna i väntrummet de facto håller en stabil växelkurs och låg inflation.

<sup>110</sup> Maratonmetaforen är lånad från Gabriella Norén (1993).

Ett politiskt argument är att ett modifierat ERM-system innebär ett övergivande av den nationella suveräniteten utan att aspirantländerna i motsvarande grad erbjuds reella maktbefogenheter gentemot EMU-systemet. En sådan tolkning kan emellertid diskuteras, eftersom aspirantländerna i utbyte behåller möjligheten till växelkursjusteringar i extrema krislägen, något som kan ses som en fördel.

Oförmåga att klara konvergenskraven kan emellertid också permanenta ett utanförskap och leda till en ofrivillig placering i en kategori av länder med långsammare utvecklingstakt i ett system med olika integrationshastigheter. Sverige kan löpa risken att mer stadigvarande hamna i ett ekonomiskt B-lag av andra EU-länder, som inte heller kunnat uppfylla kraven för inträde, t ex Portugal, Spanien och Grekland, men också sannolikt flera av de blivande medlemsstaterna i östra Europa, varav några kan vara devalveringsbenägna. Det är ju knappast givet att en utvidgning i sig skapar en ny ekonomisk potential för de redan högindustrialiserade länderna. Under alla omständigheter kan det röra sig om större ekonomiska åtgärden i form av subventioner till de nytillkomna. En sådan skyldighet kan i sin tur vara ekonomiskt försvagande och därigenom försvåra möjligheterna att skapa förtroende för svensk ekonomi på längre sikt. Att den politiska kraften kan reduceras av en labil ekonomi ligger självklart nära till hands.

Bristande förmåga att hantera de ekonomiska problemen innebär således en risk för att Sverige alltmer sammankopplas med – eller tvingas liera sig med – de svagare och perifera ekonomierna i EU, till vilka några av, men inte alla, de nya medlemsstaterna kommer att räknas vid en eventuell utvidgning under 2000-talet. Politiskt kan bilden av Sverige som ett land med svag ekonomisk styrkraft leda till politisk marginalisering även inom hela EU-sfären, dvs inte bara gentemot EMU-länderna, utan också i förhållande till de ekonomier som inte omedelbart kvalificerar sig för EMU, men vars prognoser i dag tycks goda, t ex Ungern. Den svenska politiska viljan att verkligen stödja och medverka i EMU kan därmed få svårt att slå igenom i EU-kretsen. Det skulle leda omvärlden till att tro att Sverige, förutom att inte kunna, i realiteten heller inte har den verkliga viljan att gå med.<sup>111</sup>

<sup>111</sup> Detta motsvarar alternativ VI i diagram 1.

### 5.2.2 Sverige vill inte

Den mest besvärande konsekvensen för Sveriges politiska position i ett kraftfullt EMU uppträder dock med all säkerhet om Sverige medvetet beslutar sig för att stanna utanför EMU-gruppen för överskådlig tid, trots att man uppfyller konvergenskriterierna. Sveriges hållning kan då klassificeras som "able, but unwilling". Under förutsättning att Sverige är välkommet i EMU och som alliansfri stat inte bedöms utgöra en komplikation för integrationen i stort i och med EMUs koppling till utrikes- och säkerhetspolitiken, blir effekten förmodligen en snabbt växande misstro mot Sveriges reella avsikter i fråga om den europeiska integrationsprocessen.

Fram tonar återigen bilden av Sverige som den motvillige européen. Förutom den trovärdighetsförlust detta innebär för den svenska EU-politiken, kan den konkreta följden av ett medvetet svenskt utanförskap knappast bli annat än en successiv politisk marginalisering. Om principen om flexibel integration över huvud taget ska ha någon bärkraft för delar av EU-kollektivet, måste rimligtvis de ekonomiskt och politiskt etablerade EU-staterna ta sitt ansvar i integrationens tätpositioner och undvika att skaffa sig de möjliga privilegier som "opting-out"-lösningarna ger.

Särskilt besvärande blir det om den monetära unionen från början byggs upp kring en kärna av integrationssinnade länder, ett utfall som ter sig allt annat än osannolikt. Ett utanförskap i förhållande till ett samordnat maktblock med förmågan att bestämma över EUs politiska dagordning och driva frågor med framgång är med all säkerhet besvärande för en liten stat. Kostnaden för ett medvetet valt svenskt utanförskap kan bli att svenska politiker och tjänstemän ställs utanför de tunga uppgörelserna i den inre kärnan.

Att få politiskt tillträde till EUs inre kärna, dvs de drivande EMU-länderna, blir sannolikt mycket svårt, för att inte säga omöjligt, i händelse av ett medvetet valt utanförskap, och kräver under alla omständigheter extraordinära politiska kontakter, t ex via olika former av partidiplomati.<sup>112</sup> Risken är emellertid betydande att Sverige på längre sikt stängs ute från de informella maktmöjligheter som utvecklas i nätverk av olika slag och som kan bereda vägen till tunga politiska hjärtpunkter. Sammantaget kan man göra följande bedömning. Ett utanförskap i förhållande till den monetära unionen innebär en maktförsvagning på två plan: dels direkt, över den europeiska penningpolitiken, dels indirekt, över den större integrationsprocessen i EU.

<sup>112</sup> Jerneck (1996b).

Det europeiska centralbankssystemet förmodas få en betydande autonomi. Även om den europeiska centralbanken i sin operativa funktion har en mycket hög grad av självständighet, är det mindre troligt att den kommer att stå utanför alla former av politisk kontroll i förhållande till länderna i den monetära unionen. Hur detta inflytande kommer att gestalta sig är svårt att säga. Man kan dock utgå från att det kommer att finnas ett antal kontaktytor mellan centralbanksorganen och de länder som medverkar i den monetära unionen. På ett konkret plan kommer EMUs medlemsländer att ha ett visst inflytande över centralbankens dagliga arbets- och verksamhetsformer, liksom dess mer övergripande regelverk. Under bankens första år kommer det vara viktigt att ta ställning hur de politiska målen ska preciseras och den penningpolitiska strategin ska utformas. Vid starten 1999 kommer det europeiska centralbankssystemet således att befinna sig i en formativ fas; gradvis kommer regler och procedurer att låsas fast. För de länder som under denna period står utanför den monetära unionen blir det faktiska inflytandet över dess framtida utformning och funktionssätt mycket litet.

Utanförskapet innebär emellertid sannolikt också en långsiktig inskränkning av inflytandet över beslutsprocessen inom EU i stort. Ett medvetet och aktivt valt utanförskap leder till politisk trovärdighetsvikt och försvårar kraftigt möjligheterna att bilda eller delta i de allianser som är nödvändiga för att utöva makt i EU-systemet. För Sverige, med ambitionen att reformera t ex EUs jordbrukspolitik och att öka inslaget av övernationell reglering av miljöpolitiken, är detta en allvarlig inskränkning, i synnerhet som Sverige redan förvärvat ett rykte som "motvillig" europé.

Utvägen skulle vara om Sverige hade någon särskild trumf på hand. Inom litteraturen om internationell politik brukar man ibland tala om "den svages makt", med vilket man bl a avser mindre länders förmåga att tillskansa sig fördelar gentemot stor- eller supermakter inom ramen för militära allianser.<sup>113</sup> I en multilateral allians kan det ofta vara så att de dominerande staterna värderar alliansens avskräckande funktion så högt att de är villiga att göra ekonomiska eller andra åtaganden, som överskrider deras relativa skyldighet, t ex ekonomiskt. De mindre staterna har däremot ofta en tendens att åka snålskjuts och att inte tillskjuta individuella bidrag i full skala.

Inom NATO har USA stått för en mycket stor del av kostnaderna beroende på just den amerikanska viljan att knyta andra länder till sig i försvarssyfte, även de motvilliga. Ett sådant politiskt köpsläende, där

<sup>113</sup> I Lindells och Perssons utmärkta uppsats från 1986 behandlas detta fenomen.

de svagare i realiteten kan utöva en sorts utpressning, praktiseras i EU inom ramen för den s k "cohesion-politiken" och när det gäller fördelningen av strukturfondsmedel. Som genomgående princip för politiken inom EU-sfären är "utpressningsstrategin" dock knappast aktuell, allra minst för att blidka motvilliga alliansbröder. I Europa står länder på kö för att komma in i EU och behöver inte övertalas eller köpas, snarare tvärtom.

Man kan nog på goda grunder anta att Sveriges gradvisa inlemmande i informella politiska strukturer i Europa har byggt på det underförstådda antagandet, att Sverige också framöver kommer att delta i den formella integrationens olika steg. Fortsatt delaktighet i de allt viktigare informella integrationsprocesserna förutsätter i princip medverkan i – och politiskt ansvarstagande för – de institutionella strukturer som just den formella integrationen skapar.

Hur en politisk marginalisering uppfattas och värderas i Sverige beror ytterst på de svenska bevekelsegrunderna. Att inte vilja delta alls, även om man har förmåga, kan vara uttryck för den strategi som går under benämningen "Policy of Quiescence", vilken bygger på en relativ isolering och i huvudsak förutsätter överksamhet. Ambitionerna att utöva externt inflytande, s k offensiv makt, är i detta alternativ mycket svaga.<sup>114</sup> Om detta vore de vägledande motiven för ett svenskt beslut om utanförskap, kan de negativa konsekvenserna av den politiska isoleringen inte betraktas som annat än väntade och knappast heller i grunden besvärande för svensk utrikespolitik.

Det förefaller dock orimligt att tänka sig att en sådan passiv och närmast defaitistisk hållning skulle kunna få ett brett genomslag inom ledande politiska skikt i Sverige, även om vissa opinionsmätningar tyder på att befolkningen (och vissa partier) kan tänkas resonera i mer isolationistiska banor. Är därför en i grunden proaktiv viljeinriktning den dominerande huvudlinjen i en svensk utrikespolitisk doktrin, måste ett utanförskap med så allvarliga politiska minusposter som de ovan beskrivna betraktas med största skepsis, även om man initialt inte kan uppbåda ett brett folkligt stöd för EMU-projektet.

Man kan hävda att Sverige, i kraft av sin förmåga (uppfyller konvergenskriterierna) kan träda in senare, om man så vill. Detta är naturligtvis riktigt; EMU är ju i princip öppet för de EU-länder som uppfyller kraven. Att få komma in senare i EMU kan dock vara förbudundet med vissa svårigheter: risken är att en tidigare avvaktande, motvillig och därmed mindre ansvarstagande aktör sätts i temporär politisk karantän och får vänta längre än man själv önskar. Ett sent

<sup>114</sup> Jfr Petersen (1995a,b).

inträde innebär att Sverige avhänder sig möjligheterna att prägla den europeiska centralbankens framtida arbetsformer. Under alla omständigheter kan det vara svårt att häva de trovärdighetsförluster och den marginalisering som det tidigare beslutet att avstå sannolikt inneburit; det tar definitivt tid att återvinna ett förlorat politiskt förtroende.

I enlighet med det resonemang vi tidigare fört om den proaktiva strategins fördelar är risken knappast försumbar att Sverige visavi de övriga EMU-länderna skulle förbli en randstat i politisk mening. I Sveriges fall är det politiska förtroendet förmodligen relativt skört. Den totala återhämtningstiden kan bli längre än den skulle varit för ett land med ett flerårigt och "integrationsvänligt" medlemskap bakom sig. Det är symptomatiskt för tänkandet att Danmarks och Storbritanniens undantag motiverades med att det var fråga om en "long serving bonus", något Sverige av naturliga skäl inte kan komma i åtnjutande av.

Ett återskapat förtroende kan måhända endast uppnås genom att Sverige visar sig extra integrationsvilligt på andra områden, t ex inom säkerhetspolitiken, eller aktivt verkar för att öka EU-institutionernas ansvar och kompetens. Denna sorts beteende kan naturligtvis ligga i linje med det svenska nationella intresset. Däremot kan man på av yttre tryck sakna den erforderliga tiden för att formulera en genomtänkt omprövning i centrala frågor. Viljan att vara till lags kan mycket väl leda till oöverlagda inskränkningar av handlingsfriheten, ibland utan att man kunnat förhandla sig till något som i gengäld skulle stärka Sverige på andra punkter. En snabb svensk anpassningspolitik för att komma ur en trovärdighetssvacka kan därför leda till avsevärda kostnader, och innebära att Sverige går ur askan i elden.

Sammanfattningsvis betyder låg trovärdighet och politiskt utanförskap att man varken kan påverka den europeiska koalitionsbildningsprocessen, dagordningen eller tidtabellen i den omfattning man skulle önska. För den proaktivt orienterade småstaten skapar det politiska och institutionella utanförskapet därför minst sagt allvarliga problem för den i den politiska maktutövningen så centrala frågan om politisk tid.<sup>115</sup> Har man ambitionen att arbeta med idémakt och övertalningstekniker blir positionen som "outs" diskriminerande i jämförelse med dem som tillhör den inre kretsen, de s k "ins". Även förmågan till korrekt politisk "timing" försvåras, eftersom man inte kan följa beslutsprocessen och de informella, beslutsförberedande överläggningarna annat än från distans.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Se Sjöblom (1987).

<sup>116</sup> Jfr Jerneck (1983) och Stenelo (1984).

### 5.2.3 Det alternativa partnerskapet

Mot bakgrund av ett svenskt utanförskap kan det vara intressant att ställa sig frågan med vem i den övriga EU-sfären Sverige ska alliera sig politiskt för att kompensera sig för de brister vi ovan diskuterat. Ett mer varaktigt alternativt alliansskap förutsätter noggrant övervägda strategival. Man kan fundera över om inte en utvidgning av EU-kretsen, till så småningom närmare 30-talet länder in på 2000-talet, öppnar goda möjligheter till alternativa partnerskap. Att en utvidgning, trots den kraftigt ökade numerären, skulle bana väg för nya och fruktbara koalitioner för Sverige i tunga frågor ter sig emellertid knappast rimligt, om man bortser från eventualiteten att Norge och andra aktörer i det s k rest-EFTA skulle vilja – och kunna – bli medlemmar av EU.

Presumptiva alliansbröder utanför EMU-kretsen söks sannolikt med fördel bland de nuvarande EU-länderna ("EU-15"), vars ofta fleråriga erfarenhet av EU-systemet gör dem mer attraktiva för Sverige än nytillkomna länder. Detta kan dock ändras om EMU framöver inkorporerar samtliga nuvarande medlemsländer utom Sverige, men samtidigt markerar revir mot flertalet av nykomlingarna. I ett sådant tillstånd av fientlighet får man ta de vänner man kan få.

Att aktivt söka stöd hos en koalition av svaga stater förefaller generellt vara en dålig satsning, i synnerhet om de både är ekonomiskt och politiskt åderlättna. Problemet är dock närmast per definition sådant att denna strategi även med ett "EU-15" kan bli nödvändig, vilket vi ovan pekade på i samband med diskussionen om ett ekonomiskt – och politiskt – B-lag i Europa. Hit hör med all sannolikhet flera av de sydeuropeiska länderna.

Intensifierade – och effektiva – svenska samarbetsrelationer med dessa länder kan dock hämmas av bristen på traditioner i umgänget, men också de politisk-/ kulturella skillnaderna mellan Sverige och länderna i södra Europa; den antika "limes", som avgränsade romarriket från barbariet i norr, tycks inte helt uttraderad i det moderna Europa. Den "religionsrest" i den europeiska politiken som den katolska synen på förhållandet mellan ideal och politisk praktik skulle kunna vara ett uttryck för,<sup>117</sup> är mer svårförenlig med en svensk tradition, där målen som regel aldrig sätts högre än att de kan förverkligas och där politik och administration präglas av en utpräglad "matter-of-factness". Sakpolitiskt är det också notabelt att den s k medelhavsalliansen betraktade ett svenskt medlemskap med viss

<sup>117</sup> För en diskussion om förhållandet mellan politik och framför allt katolicism i Europa, se Bergquist (1992).

skepsis och inte utan vidare tycktes acceptera de svenska kraven på regionalpolitiskt stöd.<sup>118</sup>

För den händelse viss kulturlikhet har betydelse för kontakterna mellan länder skulle det nord- och västeuropeiska området rimligen fungera bättre. Om Irland står utanför EMU, är det dock inte en given samarbetspartner med det möjliga undantaget för säkerhetspolitiken. Ett integrations skeptiskt Sverige skulle knappast kunna bilda slagkraftiga allianser i t ex institutionella frågor med det starkt pro-integrationistiska (och måste man tillägga, katolska) Irland, som uppenbarligen ser EMU-medlemskapet som en nödvändighet när man som neutral stat vill stå utanför en mer avancerad form för gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP).

Om Finland mot förmodan inte skulle vilja (eller möjligen inte kunna) gå med i EMU, kan Sverige tillsammans med Danmark rent hypotetiskt bilda kärnan i ett nordiskt block med utvidgningsmöjligheter om t ex Norge och Island tillsammans med de baltiska staterna tas in i EU. Bortsett från att småstatsallianser kan innebära en bindning till ett visst politiskt förhållningssätt och därför knappast har utsikt att mer beständigt kunna värna om alla svenska intressen, är det verkligen tveksamt om de två övriga länderna skulle betrakta Sverige som den naturliga och självklara partnern i kampen om inflytande över EU.

Även om den historiskt sett starka finsk-svenska axeln åter aktualiserades med det gemensamma utrikespolitiska utspelet under våren 1996,<sup>119</sup> tycks många intressen vara divergerande. Finland önskar dessutom utnyttja EU med full kraft sedan landet kommit ur den slagskugga som vänskaps- och biståndspakten med Sovjetunionen en gång kastat. Att döma av Finlands hittillsvarande beteende i EU verkar det politiskt mer målmedvetet och sakfrågemässigt mer koncentrerat än det svenska. Att under- eller sidoordna sig någon form av återuppstånden svensk dominans förefaller otänkbart.

Detsamma gäller för Danmark, som i växande grad koncentrerat sina utrikespolitiska resurser till den europeiska scenen och gradvis graviterat mot Tyskland som sin främste partner, bl a inom ramen för EUs utvidgade utrikes- och säkerhetspolitik.<sup>120</sup> Danmark förefaller ha goda förutsättningar att framöver vara ekonomiskt ganska framgångsrikt, och i kraft av sin länge proaktiva, "balanserade" EU-politik

<sup>118</sup> Jfr Jerneck (1993). Man ska dock hålla i minnet att de svenska medlemskapsförhandlingarna senvintern och våren 1994 fördes i hamn under grekiskt ordförandeskap.

<sup>119</sup> Se den gemensamma utrikesministerdeklarationen på Dagens Nyheters debattsida den 21 april 1996.

<sup>120</sup> Due-Nielsen & Petersen (1995).

kunna vara en strategiskt lämplig partner för Sverige.<sup>121</sup> Möjligen skulle Danmark via sina förbindelser med Tyskland kunna bana väg för svenska kontakter i händelse av en svensk marginalisering. Frågan är bara hur långt den nordiska lojaliteten sträcker sig för den händelse Tyskland skulle vara intresserat av ett sådant arrangemang.

Ett aber för Sverige är också att Danmark, liksom Storbritannien, skaffat sig rätten att välja bort EMU-alternativet och sannolikt därför fått vidkännas en svårbotad politisk försvagning. Överhuvudtaget anses Danmarks obstruerande beteende i institutionella frågor tillsammans med den tidigare rollen som veto- och fotnotsmakt ha försvagat dess mer offensiva ambitioner i EU-systemet. Den "nationale kompromis" som ingicks i dansk politik inför Europeiska rådets möte i december 1992, och som sedan vann anslutning i den därpå följande folkomröstningen på våren 1993, har sedan Maastrichtfördraget effektivt motverkat en omprövning av politiken.<sup>122</sup> Ett långtgående och fast alliansskap med Danmark vid ett svenskt utanförskap är således ett vanskligt och högst osäkert arrangemang.

Om Sverige således inte allierar sig med mindre stater i den politiska periferin, återstår egentligen bara Storbritannien som i likhet med Danmark kan väntas välja att stå utanför EMU. Förmodligen betyder problemet med den politiska trovärdigheten dock mer för den lilla staten än den stora; de realpolitiska övervägandena gör att stora makter aldrig blir politiskt ointressanta. Dessutom anses Storbritanniens ekonomiska beroende av just EU vara lägre än vad som är fallet för t ex flertalet småstater. Under alla omständigheter är Storbritannien den ledande staten i periferin. Att Storbritannien skulle lämna EU verkar mindre troligt, även om händelseutvecklingen kring galna ko-sjukan under våren 1996 och briterernas efterföljande obstruktionspolitik antyder att möjligheten inte helt kan uteslutas.

Storbritannien, som har en ytterst professionell diplomatkår och som genomför en omvittnat noggrann och genomtänkt förberedelseprocess inför avgörande möten i Bryssel (det s k "Rolls Royce-systemet"), förefaller ändå ha svårigheter att hävda sig på sin integrations skeptiska hållning. I kontrast till Tyskland vill man t ex utvidga EU för att förhindra en fördjupning av samarbetet. Vi har tidigare konstaterat att Storbritannien anses föra en i huvudsak reaktiv politik. Den makt man besitter utmärks mer av blockeringsförmåga än av efterfrågad konstruktiv medverkan. Storbritanniens försök att

<sup>121</sup> Petersen (1995a).

<sup>122</sup> För en utomordentligt intressant analys av den danska positionen och korstrycket från såväl den inhemska opinionen som de övriga EG-länderna i samband med Maastrichtprocessen rekommenderar vi Petersen (1993).

dominera sin omgivning och vana att ställa ovillkorliga krav är exempel på det Petersen kallar "policy-dominans", en strategi som t ex praktiserats under Thatcher (men för övrigt också av andra stormakter som t ex Frankrike under de Gaulle).<sup>123</sup>

Är det lämpligt för Sverige att liera sig med en stat som anses gå i otakt med resten av EU, vars syn på den europeiska integrationsprocessen inte alltid vinner gehör hos de ledande kontinental- och EMU-makterna, och vars ställning måhända blir att föra periferens talan snarare än att driva integrationens kärnfrågor framåt? Kritiker av den engelska politiken menar att Storbritannien successivt förlorat terräng, och att detta skett i accelererande fart under den konservativa regeringens mer än decennielånga regeringsinnehav. Man bör emellertid notera att den brittiska EU-skepticismen, som till en viss del är retorik för nationellt bruk, representerar en kontinuitet i engelsk politik sedan inträdet i EG 1973.<sup>124</sup>

Det politiska närmandet mellan Tyskland och Frankrike efter murens fall har tvingat in Storbritannien i ett bredare koalitions-tänkande; här kan möjligen de nordiska länderna spela en roll. Mot den bakgrunden skulle Storbritannien kunna fungera som en god allianspartner vid ett utanförskap. Man ska dock inte ta för givet att sådana relationer tillåts gå ut över dess kontakter – och maktbalansspel – med de två övriga stormakterna. Mot den bakgrunden är det tveksamt om Storbritannien konsekvent skulle skydda svenska intressen i ett multilateralt förhandlingsspel. I mindre grad än för andra ledande makter skulle förmodligen de engelska intressena definieras utifrån allmän-europeiska ideal. Ett problem skulle uppstå för Sverige om man p g a samarbetet med Storbritannien skulle dras in i storstatskonflikter på kontinenten.

#### 5.2.4 Svensk "Alleingang"

Ett svenskt utanförskap blir sannolikt mycket problematiskt om Storbritannien skulle välja att faktiskt gå in i EMU, t ex tillsammans med Danmark.<sup>125</sup> Några av Sveriges presumtiva allianspartners skulle komma utom räckhåll. Dessutom skulle förmodligen idén om en europeisk union med ett differentierat medlemskap med en inre och

<sup>123</sup> Petersen (1995a).

<sup>124</sup> Jfr George (1996).

<sup>125</sup> På medellång sikt kan man inte utesluta att Storbritannien gör en omorientering, kanske särskilt om USA, som man under hela efterkrigstiden haft "A special relationship" med, vidhåller sitt nya starka intresse för Tyskland.

yttre kärna kunna få ytterligare skjuts. Mycket talar för att EMU som politiskt kraftcentrum stärks i relation till periferin genom detta tillskott.

Även om den variabla geometrin som princip inte tillåts äventyra Romfördragets målsättningar och EUs sammanhållning totalt sett (och därför kräver en gemensam institutionell struktur) kan de informella maktstrukturerna bland kärngruppens länder bli så starka, att kraftiga asymmetrier uppstår mellan centrum och periferi, mellan förtrupp och efterföljare, men också mellan förtrupp och de länder som mer permanent avstår från ytterligare integrationssteg. För Sveriges del är det återigen intressant på vilka grunder utanförskapet vilar. Vi knyter återigen an till frågan om den svenska viljeinriktningen.

Så länge det svenska utanförskapet är ett uttryck för filosofin om ett Europa i flera hastigheter, vilket betyder att Sverige strävar mot samma mål som EMU-länderna, blott i en annan rytm, tycks utanförskapet kunna ses som temporärt. Uppfattas emellertid den svenska hållningen som en förberedelse för mer permanenta undantag, genom s k "opting out", ökar riskerna avsevärt. I enlighet med resonemanget ovan om mer eller mindre stadigvarande väntrums-positioner kan detta innebära att den svenska placeringen i EUs periferi besannas mer än i just geografisk mening.

Om man från svensk sida inte tror på EMU, med tillägget att kostnaderna för att tillhöra ett havererat projekt är större än att stå utanför, bör man stå utanför. Då har man dock valt väg för lång tid framöver, en väg som mycket väl kan betyda svensk "Alleingang" i Europa och allmän politisk försvagning. Även om det kanske inte är troligt att EMU blir den "success story" man önskar, innebär det inte att ett sammanbrott utgör det alternativa utfallet. Den tudelning mellan framgång och misslyckande som vi av analytiska skäl laborerat med är naturligtvis trubbig och det finns i verkligheten utrymme för nyanser och mellanlägen. Den politiska, ekonomiska och idémässiga integrationen är alltför komplex för att kunna avläsas utifrån ett par stycken kriterier.

Vår tes är således att ett svenskt utanförskap allvarligt försämrar möjligheterna att upprätta både flexibla, korsvisa allianser och mer varaktiga och slagkraftiga samarbetsrelationer, vilka bägge är viktiga för små stater. Många viktiga partners ligger helt enkelt utom räckhåll om man befinner sig i den långsammare yttre cirkeln i den variabla geometri som EMU bildar.

Ska vi summera är slutsatsen att utanförskapet, både vid ett lyckat och mindre lyckat EMU, är riskabelt som utrikespolitisk strategi, i synnerhet om det representerar ett aktivt val; detta gäller även om man intar en "vänta och se"-position. Att inte vilja delta är definitivt sämre

än att inte kunna delta, t ex p g a svag ekonomisk prestationsförmåga eller inhemsk politisk opposition. Oavsett EMUs utveckling innebär utanförskapet risk för marginalisering. Möjligen ter sig ett utanförskap relativt sett mindre problematiskt om EMU misslyckas, om man jämför med en situation där man som medlem tvingas ta det politiska ansvaret för ett haveri, ett problem vi berör nedan.

Hur ser då situationen ut mer i detalj om Sverige inträder i EMU, t ex när det gäller relationen till Europas ekonomiskt starkaste stat och en av EMUs främsta tillskyndare, Tyskland? Det är ju uppenbart att Tyskland, förutom Storbritannien och Frankrike, historiskt sett har varit en väsentlig fokalpunkt för svensk utrikespolitik.



## 6 Omvärldsrelationerna inom EU-sfären – Sverige deltar i EMUs tredje etapp

I den kommande analysen utgår vi från att EMU startat, och att Sverige inträtt som fullvärdig medlem när man uppfyllt de ekonomiska konvergenzkriterierna. I det förra analysavsnittet gjorde vi gällande att det måste vara en betydande skillnad mellan att hamna utanför EMUs tredje etapp p g a att Sverige inte kvalificerat sig och att hamna i ett utanförskap p g a ett medvetet val. I analogi med detta resonemang skulle vi vilja återknyta till viljedimensionen (i diagram 1) och återigen hävda att en proaktiv hållning är bättre än en reaktiv. Genom att tydligt demonstrera sin medvetna vilja att medverka i ett som man tror livskraftigt EMU kan Sverige också markera sin ambition att stödja projektet. På det sättet har man så att säga uppfyllt de nödvändiga trovärdighetsrekvisit vi tidigare diskuterat.

Utgångspunkten för den fortsatta analysen är att Sverige medvetet sökt sig till EUs politiska centrum och inte dess periferi, men också att man blivit delaktig i en "klubb" av stater, som förmodligen kan komma att fungera som en förtrupp i enlighet med den variabla geometrins logik. Denna klubb kan förbli liten och exklusiv i ordets rätta bemärkelse, men kan också successivt vidgas. Det kan ske genom att flera stater blir kapabla att delta eller genom att kriterierna ändras ("justeras nedåt").

Enligt den realistiska skolan i internationell politik är det stormakterna som fastställer spelreglerna och avgör vem som får delta i spelet.<sup>126</sup> Frågan för oss är vad detta betyder för svensk autonomi. Överges centrala element i den svenska balanspolitiken om Sverige knyter sig till, alternativt sugs in i, ett politiskt kraftcentrum dominerat av Tyskland?

Ägnar sig det alliansfria Sverige i realiteten åt en politik som det NATO-anslutna Danmark visat upp gentemot Tyskland? Kan en sådan hållning i realiteten innebära att Sverige söker en strategi, som liknar den man i litteraturen kallar för "bandwagoning"? Blir det t ex så, att ett medlemskap i EMU innebär ett säkerhetspolitiskt plus eller minus? Accentueras integrationsdilemmats spänning mellan politisk resurstillförsel och minskad handlingsfrihet? Innebär medlemskapet i EMU

<sup>126</sup> Jfr Krasner (1993).

i realiteten att Sverige går från en negativt värderad position, utanförskapet, till en annan, som innebär en underordning i förhållande till tysk hegemoni? Är det i realiteten frågan om ett val mellan Scylla och Charybdis?

Analysen disponeras återigen efter frågan huruvida EMU blir ett lyckat eller misslyckat projekt. Vi börjar med den senare dimensionen, dvs med antagandet att EMU havererar (diagram 3, alternativen II och IV).

Diagram 3: Svensk medverkan i EMU

		SVERIGE DELTAR I EMU	
		EMU lyckas	EMU lyckas inte
OMVÄRLD	EMU-länderna	I	II
	Övriga EU-länder	III	IV

## 6.1 EMU misslyckas

Ett haveri för EMU blir naturligtvis mer direkt kännbart för Sverige om man är med än utanför EMU. Som part får man ta ett ansvar för händelseutvecklingen, oavsett vad som händer. Det kan röra sig om att organisera det ordnade "återtåget", t ex genom att återskapa nationella valutor. Om EMU inte lyckas kommer Sverige, som andra stater, att riskera viss trovärdighetssvikt i förhållande till de övriga EU-länderna. Sker det i ett tidigt skede, blir effekterna lättare att hantera än om upplösningen uppträder i projektets mognadsfas och sönderfallet leder till uppsplitande konflikter mellan länderna.

Det svenska närmandet till Tyskland är betydande och närmast att likna vid den typiska småstatsstrategi vi utifrån litteraturen om

internationell politik kallar "bandwagoning", dvs "aligning with the strongest or most threatening state, thereby rendering it more powerful but also more benign".<sup>127</sup> Implikationerna av en konflikt där Frankrike och Tyskland står mot varandra som representanter för skilda läger blir därför mycket allvarliga.

De långsiktiga möjligheterna att restaurera de goda förbindelserna med Frankrike eller delar av t ex Benelux-området kan vara små om man tidigare förknippats med "the German camp". För Sverige kan en sådan konflikt bli den allvarligaste man upplevt under mycket lång tid – Sverige kan de facto äventyra sin unikt stabila position som det enda landet i Europa med en närmast tvåhundraårig fredsperiod bakom sig, och då inte genom militära åtgärden, utan ironiskt nog, ekonomiska, och dessutom via en aktör som man genom en eftergiven neutralitetspolitik lyckades blidka för drygt ett halvsekel sedan.

En allvarlig och varaktig kris med Frankrike och Tyskland som antagonister på ömse sidor om en stridslinje ter sig dock inte som ett realistiskt scenario i ljuset av styrkan i de nuvarande fransk-tyska förbindelserna.

Mot detta kan man invända att det är tillräckligt allvarligt för integrationen om en politisk process går i stå. Janning konstaterar t ex att samtidigt som Tysklands potential ligger i samarbetet med Frankrike, är de två länderna också förbundna i den europeiska stagnationen. Partnerskapet är långt ifrån idealiskt när det gäller gemensamma referensramar, intressen och visioner. Jannings dystra prognos är att Europas enande, utan ett kraftfullt ledarskap, inte kommer att lyckas, "...and nor will the formation of integration cores".<sup>128</sup> Utan att på något sätt förhårliga samarbetet i Europa finns det anledning påpeka att integrationen ofta gått kräftgång utan att en söndrande kris med djupgående desintegration uppstått i kölvattnet. Möjligen skulle EMU kunna vara det första riktiga exemplet.

Tidigare har vi talat om EMU som en integrationsimpuls i EU-samarbetet. Vi kommer således avsluta denna del av analysen med att diskutera de svenska omvärldsförbindelserna utifrån antagandet att Sverige medverkar i ett kraftfullt och välfungerande projekt, som gör att vi kan tala om EMU som en gravitationskälla för integrationen.

<sup>127</sup> Walt (1992).

<sup>128</sup> Janning (1996).

## 6.2 EMU lyckas

Det paradoxala kan vara att framgång skapar problem. Integrationsdilemmat är allvarligare i en irreversibel process än i en reversibel och gäller inte endast stater som står i skick att ansluta sig till ett redan integrerat system, som t ex EU, utan också för medlemmar i ett system som accelererar integrationen, som t ex är fallet med EMU.<sup>129</sup> Man kan också misstänka att dilemmat skärps om starka ekonomiska intressen står att vinna på en integration.

Det övergripande problemkomplexet gäller Sveriges allmänna makt i ett framgångsrikt EMU. Det gäller inte bara relationerna till institutionerna utan också förhållandet till de stora maktgrupperingarna. Ett väsentligt problem gäller således relationen till Tyskland, ett annat vilken sorts följdintegration EMU ger upphov till. Det sistnämnda perspektivet bygger i hög grad på att EMU verkligen fungerar som integrationsimpuls och blir en stabiliserande kraft, både ekonomiskt och politiskt. Samtidigt ligger det en inbyggd paradox i förhållandet att själva integrationsimpulsen också kan vara konfliktalstrande, om den t ex styrker och institutionaliserar ett integrationsideal som förespråkar ett asymmetriskt integrerat Europa uppdelat i kärnområden och periferier.

### 6.2.1 Sveriges offensiva makt

Med utgångspunkt från de resonemang om internationell makt som vi tidigare fört (avsnitt 2), kan vi formulera utgångshypotesen att den svenska offensiva makten ökar med ett "innanförskap" och minskar med ett utanförskap. EMU är därvidlag en maktförstärkande institution, även när det gäller frågan om att kunna utöva inflytande över ett brett register av sakområden inom hela EU-sfären. För att återknyta till tidigare diskussioner, så handlar det om förmågan att påverka normbildning, beslutsordning och alliansbyggande inför eller under de fortlöpande förhandlingsprocesser som är EU-systemets kännemärke.

Här föreligger ett dilemma. Å ena sidan ligger det i EMU-ländernas intresse att man får en kraftfull beslutsstruktur och operativ tillämpning, så att systemet fungerar, särskilt om man vill få in många medlemmar för att undvika att EMU får en destabiliserande verkan i EU. Å andra sidan kan detta begränsa det politiska inflytandet. Vår

<sup>129</sup> Jfr Kelstrup (1993).

utgångspunkt är dock fortfarande att den utrikespolitiska nettovinsten av ett medlemskap i EMU vida överstiger de förluster som framför allt ett medvetet utanförskap åsamkar Sverige.

Om man ska undvika att EMU blir en destabiliserande kraft i Europa, som skärper polarisering mellan "ins and outs", kan man i likhet med den forne danska centralbankschefen Erik Hoffmeyer hävda att det vore destruktivt för Europa om EMU förblev en liten union.<sup>130</sup> Diskussionerna under Maastrichtprocessen löpte också efter de linjerna. Om många går med, ökar dessutom inflytandet för de mindre länderna.

Ett problem kan dock uppstå för Sveriges relationer till övriga medlemsländer om man, i syfte att förhindra den destabilisering som ett misslyckande av EMU kan innebära, kräver en strikt tillämpning för inträde; den utvidgning man av samma stabiliseringsskäl vill åstadkomma försvåras sannolikt därmed. Härigenom riskerar Sverige att komma på kollisionskurs med EMU-aspirantländerna i EU. I samband med en maximal utvidgning till ett EU-27 rör det sig om ett relativt stort antal. I den mån som ett större EMU erbjuder fler alliansmöjligheter, blir en restriktiv kriteriepolitik en inskränkning av den egna maktpotentialen. Å andra sidan kan en sådan hållning utgöra ett stöd för eventuella tyska intressen av att hålla EMU-kretsen liten för att garantera eurons ställning som hårdvaluta.

Mot den bakgrunden kan vi erinra om att den fransk-tyska axeln, Benelux-samarbetet samt de täta kopplingarna mellan just Benelux och Tyskland är de enda egentliga undantagen från principen att allianser i EUs komplexa struktur sällan är varaktiga. Man kan spekulera i om det vid ett EMU-medlemskap kan vara svårt för Sverige att tränga in i dessa mönster av etablerade kontakter inom kärngruppen av EGs ursprungsländer. Är det svårt reduceras genast EMU-medlemskapets fördelar.

## 6.2.2 Tysklandsfrågan

Ett närmande till EMU innebär också, som vi tidigare varit inne på, ett närmande till Tyskland. Inledningsvis kan vi konstatera att Tyskland historiskt varit ett naturligt kraftfält för Sverige. Frågan har emellertid aktualiserats om inte Sverige genom att knyta sig till Europas starkaste makt, och därmed definiera in sig i ett politiskt centrum, också hamnar i maktens slagskugga och riskerar att förvandlas till något av en

<sup>130</sup> Under alla omständigheter kan ett land som Danmark få problem om man vidhåller sin "opting-out"-position, samtidigt som både Finland och Sverige går med.

vasallstat. Man måste här notera att Tysklands roll i Europa ingalunda är helt entydig med avseende på vilken makt landet har och vill ha. I kontrast till den gängse efterkrigsbilden av den ekonomiska jätten, som nu tar steget från att vara politisk dvärg till dominerande politisk hegemon, framställs Tyskland, i hög grad under Kohl, som ett utpräglat samarbetsorienterat land.<sup>131</sup>

Självklart har ett enat Tyskland en oerhörd kraft. Samtidigt medför dess federala politiska struktur med närmast egensinniga Bundesländer, komplexa samverkansstrukturer mellan de olika politiska beslutsnivåerna (det Fritz Scharpf kallar "Politikverflechtung" eller s k "interlocking politics") och en stark författningsdomstol att möjligheterna att formulera en kraftfull och enhetlig utrikespolitik kan försvåras. Följden blir också att den tyska ledarskapsrollen i Europa inte blir fullt så tydlig.<sup>132</sup>

Rör det sig om en s k tvingande hegemon, som endast går efter egna syften, eller är Tyskland en mer godartad hegemon, som ser till ett bredare europeiskt intresse? Utan att på något sätt förringa Tyskland makt och betydelse tyder det mesta på det senare. I själva verket är det återförenade Tyskland en s k "gentle giant", som frivilligt söker fjättra sig själv vid den mast EMU-farkosten är utrustad med, men vars färdriktning man tar ut.<sup>133</sup> För Sveriges del innebär det då inte att man ägnar sig åt "bandwagoning" av rädsla för den dominerande stormakten, utan i stället för att man tjänar på arrangemanget; man ägnar sig åt "bandwagoning for profit".<sup>134</sup>

### 6.2.3 Följdintegration?

Slutligen den mycket viktiga frågan om vilken sorts följdintegration EMU ger upphov till. Utöver finanspolitiken, som kan väntas bli ett nödvändigt och kraftfullt instrument inom ramen för EMU-gruppen och vars genomslag skulle kunna sägas vara ett uttryck för en neofunktionalistiskt "spill over"-mekanism, menar vi att de viktigaste områdena för följdintegrationen som kan aktualiseras före sekelskiftet redan är upptagna på dagordningen för regeringskonferensen 1996. Utifrån ett integrationsdynamiskt perspektiv antar vi att det här är fråga

<sup>131</sup> Jfr Janning (1996).

<sup>132</sup> Se t ex Goetz (1996) och Bulmer & Paterson (1996). För en intressant analys av den tyska maktstrukturen hänvisar vi till Scharpf (1988).

<sup>133</sup> Bulmer & Paterson (1996).

<sup>134</sup> För en nydanande diskussion på detta intressanta tema, se Schweller (1994).

om entydiga politiska processer och beslut, ej neo-funktionalistisk automatik.

Följdintegrationen kan ske både i form av att nya frågor lyfts in i det europeiska samarbetet inom EU och att politikområden överförs från mellanstatliga beslutsformer i andra och tredje pelaren till överstatliga beslut i första pelaren. Vår bedömning är att följdintegrationen främst kommer att gälla relationerna mellan pelarna och eventuellt, i sin mest avancerade form, leda till en sammansmältning av dem.

Särskilt i fokus står GUSP, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, som konstituerar Maastrichtfördragets andra pelare. En vanlig uppfattning är att Maastrichtfördraget och särskilt EMU kan användas som ett instrument för att driva igenom en besvärlig omstrukturering av de nationella ekonomierna. Ett annat argument är att EMU ska ses som ett sätt att stärka EU gentemot tredje part i världshandeln, främst USA och den östasiatiska regionen med Japan i centrum. Bägge dessa politisk-ekonomiska skäl verkar mycket sannolika. Ett mer renodlat politiskt argument synes dock väl så intressant, nämligen att Maastrichtprocessen är ett svar på Tysklands enande och att framför allt Frankrike drev fram avtalet i samverkan med Tyskland. Michael Baun (1996) skriver:

"In particular, it represents a political bargain between the EC's two most important members, Germany and France, each of whom viewed the agreement as a means of securing vital national interests."

Syftet var att bibehålla den fransk-tyska axeln, stärka Tysklands roll som en del av Europa samt att konsolidera integrationen. Förbindelsen dem emellan kan ses som ett uttryck för en sakfrågekoppling, dvs en ren förhandlingsuppgörelse mellan Frankrike och Tyskland, där Frankrike får ett inflytande över D-marken om Tyskland i gengäld ges rätten att ta ledning för EUs utrikespolitik inom ramen för GUSP.

Mot bakgrund av vaktsländet kring de vitala nationella intressena kan man fråga sig hur relationen mellan utrikes- och säkerhetspolitiken å ena sidan och EMU å den andra yttrar sig. Frågan är om det finns en politisk logik mellan EMU och GUSP i meningen att de förutsätter – och ömsesidigt förstärker – varandra, och därmed bildar en närmast organisk relation. Man är med i en monetär union som det är svårt att lämna på egen hand. Man kan säga att man deltar fullt ut i ett sådant unionssamarbete. Därmed blir det också svårt att skilja de rent monetära aspekterna från andra aktiviteter. Skulle man rentav kunna hävda att man, om man är med i EMU, också tvingas in i ett fördjupat GUSP, med ökade inslag av försvarssamarbete?

Om de två samarbetsområdena på detta sätt ska betraktas som kommunicerande kärn, är sannolikheten knappast försumbar att vi får en gradvis sammansmältning av pelare 1, den s k EG-pelaren, där EMU återfinns, med den för närvarande betydligt kortare och tunnare GUSP-pelaren. Särskilt sannolik kan denna utveckling vara om man inom bägge områdena identifierar en kärntrupp som är villig att agera avantgarde – en s k "coalition of the willing".

Frågan är emellertid om man, trots allt, kan tillhöra den ena, dvs EMU, utan att bli bunden till den fördjupade integration som kan bli aktuell i den andra, dvs GUSP. Annorlunda uttryckt: kan de för Sverige utgöra varandras substitut, och inte varandras komplement eller förutsättningar? Det beror naturligtvis på hur den variabla geometrin tolkas; men räknar man med att en och samma förtrupp ska agera för bägge, blir det knappast logiskt att medverka i EMU så fort tillfälle ges, men inte i ett fördjupat GUSP-samarbete. Att det ena inte anses kunna förverkligas utan det andra understryks t ex av att Werner-rapporten om den monetära unionen lades fram parallellt med Davignonrapporten, som 1969-1970 förebådade den gemensamma utrikespolitiken, EPS. Det finns ett tydligt politisk tänkande som starkt betonar kopplingen mellan de två bärande elementen i det europeiska unionsbygget.

Man kan emellertid här säga att EMU i förhållande till GUSP är sakpolitiskt betydligt mer avgränsat och specificerat och som projekt mer resultatorienterat. GUSP är fortfarande primärt en koordineringsprocess för sammanvägning av intressen, där avsaknaden av ett väldefinierat slutmål ger vidare tolkningsramar och större handlingsfrihet. Skillnaden i arbetssätt och inriktning skulle dessutom innebära att kopplingen dem emellan blir mindre accentuerad; det skulle innebära en möjlighet för enskilda stater att förhålla sig avvaktande till GUSPs fördjupningsplaner, samtidigt som man deltar i EMU, eller tvärtom. Även om sammankopplingen av de två politikområdena utifrån den inre kärnans logik ter sig naturlig, behöver det dock inte innebära att enskilda länder måste ansluta sig till denna process om det saknas politiskt intresse för en sådan handling och så länge de två politikområdena befinner sig i olika pelare (den monetära unionen i den första, överstatliga, och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i den andra, mellanstatliga).

Den utpräglade konsensusviljan inom GUSP-området är sådan att en majoritet inte kan tvinga de övriga att följa en viss handlingslinje.<sup>135</sup> I själva verket skulle man kunna hävda att ett medlemskap i den

<sup>135</sup> Jfr Tonra (1997).

monetära unionen ökar möjligheterna för ett enskilt land att stå utanför ett försvarssamarbete, eftersom man då redan medverkar i den för integrationen viktigaste samarbetsprocessen, nämligen den monetära unionen. Under alla omständigheter bör ett litet land som Sverige tillhöra endera av de två kraftcentra som EMU respektive ett fördjupat GUSP utgör. Att stå utanför bägge innebär sannolikt en kraftig försvagning av Sveriges utrikespolitiska makt.

Det förtjänar att påpekas att EU faktiskt är Sveriges centrala utrikes- och säkerhetspolitiska organisation. För den händelse EMU-medlemskapet verkligen leder till större åtaganden inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, behöver detta inte nödvändigtvis ses som en belastning för svensk del, så länge det inte ställer långtgående krav på svenskt deltagande i ett gemensamt försvar. Omvänt kan implikationerna bli förhållandevis vittgående om GUSPs fördjupning innebär följande konsekvenser: (1) det sker en utsuddning av gränslinjen mellan utrikes- och säkerhetspolitiken och försvarspolitik; (2) det sker ett närmande mellan pelarna, eventuellt en sammanslagning; härigenom skulle kommissionens redan förstärkta roll i utrikespolitiken ytterligare konsolideras och den gemensamma utrikespolitikens mellanstatliga karaktär försvagas; (3) det sker en ytterligare aktivering av den mest avancerade formen för samarbete, nämligen s k gemensam åtgärd.<sup>136</sup>

Det finns här anledning att erinra om tidigare utrikesminister Torsten Nilssons reflektioner inför ett mer avancerat monetärt och politiskt samarbete i Europa på tröskeln till 1970-talet. Vad han fäste sig vid var att man inom dåvarande EG inte tagit ställning till hur den institutionella utformningen skulle se ut. För Nilsson var konsekvenserna av detta uppenbara:<sup>137</sup>

"För ett litet och neutralt land kan reglerna för beslutsfattande inte tillmätas avgörande vikt vid ett ställningstagande till ekonomisk integration med tillskapandet av en union som slutmål. Möjligheterna att utnyttja vetorätten måste antas i praktiken bli högst begränsade i de fall det neutrala landet står ensamt."

Risken för att dras in i ett säkerhetspolitiskt korstryck genom det ekonomiska samarbetet bedömdes som överhängande. Sverige valde

<sup>136</sup> Herolf & Lindahl (1996).

<sup>137</sup> Nilsson (1971). Regeringsdeklaration i riksdagens utrikesdebatt den 31 mars 1971, *Utrikesfrågor*, Stockholm 1972.

därför att stå utanför den europeiska gemenskapen och sökte i stället ett separat frihandelsavtal med EG. I dag tycks situationen vara annorlunda. De säkerhetspolitiska restriktioner som fanns 1971 borde rimligen vara färre på 2000-talet, under förutsättning att den nuvarande världsordningen inte leder till en ny blockbildning. Neutraliteten, som varit Sveriges utrikespolitiska maktbas, men som nu blivit närmast obsolet, kommer att ersättas av en mycket kraftfull och ny ekonomisk maktbas, operativt verksam inom ramen för t ex ett G3-arrangemang eller liknande, dvs USA, Japan och EU. Med euron som bas får Europa ett monetärt instrument gentemot omvärlden. Prestige- och symbolvärdet av detta är viktigt för EUs globala roll, inte minst vid utformningen av internationella penningpolitiska regimer. Om EMU innebär ett resurstillskott och därmed möjligheter för Sverige att komma i åtnjutande av en annan och kraftfullare maktbas än den neutraliteten erbjudit genom åren försvagar det knappast argumenten för ett tidigt inträde i en monetära unionen, tvärtom.

Ett medlemskap i både EMU och GUSP ter sig logiskt mot bakgrund av att skiljelinjen mellan handelspolitik och utrikespolitik, som faktiskt uppehållits inom EG, och fortfarande gäller för EU genom pelarkonstruktionen, blir alltmer otidsenlig och malplacerad. En svensk medverkan i ett fördjupat samarbete inom GUSP förutsätter dock att vi "kan tänka bort" neutraliteten, och anlägga andra tolkningsramar för den svenska utrikespolitiken.

Det är lätt att peka på allvarliga kriser och långa perioder av stagnation och "eurosclerosis" i det europeiska samarbetet; samtidigt är det alldeles uppenbart att idén om en fördjupad och utvidgad integration i Europa har enorm attraktionskraft. Även om EUs folkliga legitimitet är mycket debatterad, måste man notera att det europeiska politiska projektet är väl institutionaliserat. Det gäller även det, ofta på orätta grunder, kritiserade utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet. Inom en mycket överskådlig tidsram finns inget reellt politiskt alternativ till EU och EMU. Om detta uppfattas som en trolig hypotes, bör Sverige på alla sätt verka för EMU-medlemskap, och det så tidigt som möjligt. Sveriges integrationsdilemma löses inte i längden politiskt av ett utanförskap.

## Referenser

- Aggestam, L (1995), *Sovereignty and Integration in the European Union*, Department of Political Science, Report No 1995:1, Stockholm.
- Anderson, J & J Goodman (1995), "Regions, States and the European Union: Modernist Reaction or Postmodern Adaptation?", *Review of International Political Economy* 2.
- Aron, R (1981), *Peace and War. A Theory of International Relations*, Robert E Krieger Publishing Company, Malabar, Florida.
- Bundesverfassungsgericht, 2 BvR 2134/92; 2 BvR 2159/92, Verkündet am 12 Oktober 1993.
- Belassa, B (1962), *The Theory of Economic Integration*, Allen & Unwin, London.
- Baun, M J (1996), "The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration", *Political Science Quarterly* 110.
- Bayoumi, T (1992), "Fiscal Policy and EMU", i Goodhart, C A E (red), *EMU and ESCB after Maastricht*, Financial Markets Group, London.
- Bergquist, L (1992), *Den heliga pyramiden. Påven, Vatikanen och himmelrikets nycklar*, Timbro, Stockholm.
- Bulmer, S & W E Paterson (1996), "Germany in the European Union: Gentle Giant or Emergent Leader?", *International Affairs* 72.
- Buzan, B (1995), "The Present as a Historic Turning Point", *Journal of Peace Research* 30.
- Cerny, P (1990), *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency, and the Future of the State*, Sage, London.
- Chayes, A & A H Chayes (1995), *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Harvard University Press, Cambridge.
- Chrysochoou, D (1994), "Democracy and Symbiosis in the European Union. Towards a Confederal Consociation?", *West European Politics* 17.

- Cooper, R (1994), "Yes to European Monetary Unification, but No to the Maastricht Treaty", i Steinherr, A (red), *European Monetary Integration from the Werner Plan to EMU*, Longman Group, Harlow, Essex.
- Cutler, T m fl (1991), "Building Europe?", *Jaques Delors and His Plan for EMU*, London Thames Papers in Political Economy No 3, London.
- Dauerstädt, M & B B Lippert (1995), *Differenzieren beim Integrieren. Zur Strategie einer abgestuften Osterweiterung der EU*, Friedrich Ebert Stiftung.
- De Grauwe, P (1993), "The Political Economy of Monetary Union in Europe", *The World Economy* 16.
- Delorsrapporten* (1989).
- Due – Nielsen, C & N Petersen (1995), "Denmark's Foreign Policy Since 1967. An Introduction", i Due-Nielsen, C & N Petersen (red), *Adaptation & Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, Dansk Udenrigspolitisk Institut/DJØF Publishing, Köpenhamn.
- Dyson, K (1994), *Elusive Union: The Process of Economic and Monetary Union in Europe*, Longman, London and New York.
- EG-kommissionen (1990), "One Market, One Money", *European Economy* 44.
- Førland, T G (1995), "Er nasjonalstatens epoke forbi? Et oppklaringsforsøk", *Internasjonal Politikk* 53.
- Garret, G & B Weingast (1993), "Ideas, Interest, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market", i Goldstein J & R A Keohane (red), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca.
- Genberg, H (1996), Penning- och valutapolitik utanför EMU, bilaga 20 till EMU-utredningen.
- George, S (1993), "The Awkward Partner: An Overview", i Brivati B & H Jones (red), *From Reconstruction to Integration: Britain and Europe Since 1945*, Leicester University Press, Leicester and London.
- George, S (1996), "The Approach of the British Government to the 1996 Intergovernmental Conference of the European Union", *Journal of European Public Policy* 3.
- Gidlund, J (1995), "Den "bysantinska komplexiteten" i Europeiska unionen", i *Enklare och effektivare. Om EUs komplexitet och maktbalanser*, SOU 1995:131, expertrapport till EU 96-kommittén.

- Gidlund, J & S Sörlin (1993), *Det europeiska kalejdoskopet. Regionerna, nationerna och den europeiska identiteten*, SNS förlag, Stockholm.
- Goodhart, C A E (1992), (red), *The ESCB After Maastricht*, Working Report, London School of Economics and Political Science, London.
- Goetz, K H (1996), "Integration Policy in a Europeanized State: Germany and the Intergovernmental Conference", *Journal of European Public Policy* 3.
- Goldmann, K (1978), *Det internationella systemet*, Aldus, Stockholm.
- Goldmann, K (1994), "Sverige, EG och politikens internationalisering", i SOU 1994:12 *Suveränitet och demokrati*, bilagedelen.
- Gustavsson, S (1994), "EUs demokratiska legitimitet", i SOU 1994:12, *Suveränitet och demokrati*, bilagedelen.
- Gustavsson, J (kommande), *The Politics of Foreign Policy Change: Sweden and the West European Integration Process*, doktorsavhandling, Lunds universitet.
- Haaland Måtlary, J (1995), "New Forms of Governance in Europe? The Decline of the State as the Source of Political Legitimation", *Cooperation and Conflict* 30.
- Haas, E B (1958), *The Uniting of Europe: Political, Economic and Social Forces, 1950-1957*, Stevens and Sons, London, och Stanford University Press, Stanford.
- Helleiner, E (1995), "Explaining the Globalization of Financial Markets: Bringing States Back In", *Review of International Political Economy* 2.
- Herolf, G & R Lindahl (1996), *Av vitalt intresse – EUs utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen*, SOU 1996:7, expertrapport till EU 96-kommittén.
- Hix, S (1994), "The Study of the European Community. The Challenge to Comparative Politics", *West European Politics* 17.
- Hooghe, L (1995), "Subnational Mobilization in the European Union", *West European Politics* 18.
- Horsman, M & A Marshall (1994), *After the Nation-State. Citizens, Tribalism and the New World Disorder*, Harper Collins, Glasgow.
- Hughes, K (1996), "The 1996 Intergovernmental Conference and EU Enlargement", *International Affairs* 72.
- Hyde-Price, A G V (1993), "The System Level. The Changing Topology of Europe", i Wyn Rees, G (red), *International Politics in Europe*, Routledge, New York.
- Janning, J (1996), "A German Europe – a European Germany. On the Debate Over Germany's Foreign Policy", *International Affairs* 72.
- Jerneck, M (1983), *Kritik som utrikespolitiskt medel*, Dialogos, Lund.

- Jerneck, M (1993), "Sweden – the Reluctant European?", i Tiilikainen, T & I Damgaard Petersen (red), *The Nordic Countries and the EC*, Copenhagen Political Studies Press, Copenhagen.
- Jerneck, M (1994), "Demokratisk förankring", SOU 1994:12, *Suveränitet och demokrati*, bilagedelen.
- Jerneck, M (1995), *Subsidiaritetsprincipen i EU*, SOU 1995:123, expertrapport till EU 96-kommittén.
- Jerneck, M (1996a), "Subnational Mobilization, Territoriality and Political Power in the European Union – A Challenge from Below?", i Nemo, P (red), *Nation-States and the European Union*, École Supérieure de Commerce de Paris, Paris.
- Jerneck, M (1996b), "Democracy and Interdependence", i Stenelo, L-G & M Jerneck (red), *Bargaining Democracy*, Lund University Press, Lund.
- Jervis, R (1970), *The Logic of Images in International Relations*, Princeton University Press, Princeton.
- Kelstrup, M (1993), "Small States and European Political Integration", i Tiilikainen, T & I Damgaard Petersen (red), *The Nordic Countries and the EC*, Copenhagen Political Studies Press, Copenhagen.
- Kenen, P (1992), "EMU after Maastricht", i Goodhart C A E (red), *EMU and ESCB after Maastricht*, Financial Markets Group, London.
- Keohane, R (1986), "Reciprocity in International Relations", *International Organization* 40.
- Keohane, R & S Hoffmann (1992), (red), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, Boulder.
- Krasner, S D (1989), "Sovereignty: An Institutional Perspective", i Caporaso, J (red), *The Elusive State. International and Comparative Perspectives*, Sage, Newbury Park.
- Krasner, S D (1993), "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier", i Baldwin, D (red), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, Columbia University Press, New York.
- Krasner, S D (1994), "International Political Economy; an Abiding Discord", *Review of International Political Economy* 1.
- Krasner, S D (1995/96), "Compromising Westphalia", *International Security* 20.
- Krugman, P (1992), "Second Thoughts on EMU", *Japan and the World Economy* 4.
- Laffan, B (1995), *Knowledge and Expertise in the EU Policy Process. A Research Brief*, University College, Working Paper, Dublin.

- Laffan, B (1996), "EMU som politiskt projekt", bilaga 14 till EMU-utredningen.
- Lindell, U & S Persson (1986), "The Paradox of Weak State Power: A Research and Literature Overview", *Cooperation and Conflict* 21.
- Lindskog, P (1996), *Flexible Integration within the European Union. Causes and Consequences*, Magisteruppsats, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Lundquist, L (1984), "Aktörer och strukturer", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 87.
- Lundquist, L (1987), *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*, Studentlitteratur/Chartwell-Bratt, Lund.
- Malmberg, af, M (1995), *Den ståndaktiga nationalstaten. Sverige och den västeuropeiska integrationen 1945-1959*, Lund University Press, Lund.
- Miles, L & J Redmond (1996), "Enlarging the European Union. The Erosion of Federalism?", *Cooperation & Conflict* 31.
- Milward, A S (1992), *The Rescue of the Nation-State*, Routledge, London.
- Milward, A S, m fl (1993), *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, Routledge, London/New York.
- Moravcsik, A (1995), "Liberal Intergovernmentalism and Integration. A Rejoinder", *Journal of Common Market Studies* 33.
- Morse, E L (1976), *Modernization and the Transformation of International Relations*, The Free Press, New York.
- Mouritzen, H (1993), "The Two Musterknaben and the Naughty Boy: Sweden, Finland and Denmark in the Process of European Integration", *Conflict and Cooperation* 28.
- Nilsson, T (1971), Regeringsdeklaration i riksdagens utrikesdebatt den 31 mars 1971, *Utrikesfrågor*, Stockholm 1972.
- Norén, G (1993), *Meeting the Budget Criteria in EMU (And the Philosophy of Training towards a Marathon)*, Master of Political Science/International Cooperation and Negotiation, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Nye, J (1990), *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York.
- Petersen, N (1993), "'Game, Set, and Match'. Denmark and the European Union after Edinburgh", i Tiilikainen, T & I Damgaard Petersen (red), *The Nordic Countries and the EC*, Copenhagen Political Studies Press, Copenhagen.
- Petersen, N (1995a), *The Integration Dilemma and National Strategy*. statsvetenskapliga institutionen, Working Paper, Aarhus universitet.

- Petersen, N (1995b), "Denmark and the European Community 1985-93", i Due-Nielsen, C & N Petersen (red), *Adaptation and Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, Dansk Udenrigspolitisk Institut, Köpenhamn.
- Petersen, N (1996), "Denmark and the European Union 1985-96: A Two-level Analysis", *Cooperation and Conflict* 31.
- Piris, J-C (1995), "The 1996 IGC", *European Law Review* 3.
- Powell, R (1993), "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory", i Baldwin, D (red), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, Columbia University Press, New York.
- Puchala, D (1972), "Of Blind Men, Elephants and International Integration", *Journal of Common Market Studies* 10.
- Putnam, R (1993), "Socialt kapital och offentlig politik", i von Sydow, B, Wallin, G & B Wittrock (red), *Politikens väsen. Idéer och institutioner i den moderna staten*, Uppsatser tillägnade Olof Ruin, Stockholm, Tiden.
- Rabinowicz, E (1996), *EU:s jordbrukspolitik och bönderna i öst*, SNS förlag, Stockholm.
- Ramfelt, L & B Lindström (1996), *Transformation of the Regional Policy Arena in the Nordic Context*, NordRefo Working Papers 1996:2, Stockholm.
- Risse-Kappen, T (1994), "The Long-term Future of European Security", i Carlsnaes, W & S Smith (red), *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*, Sage, London.
- Rosenau, J (1981), *The Study of Political Adaptation*, Frances Pinter, London.
- Rosenau, J (1990), *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Harvester Wheatsheaf, New York.
- Russett, B & H Starr (1985), *World Politics. The Menu for Choice*, W H Freeman and Company, New York.
- Rösiö, N (1996), "Östutvidgningen och dess eventuella konsekvenser för medlemskapsvillkoren", i SOU 1996:15, *Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EUs sjätte utvidgning*.
- Sandholtz, W (1993), "Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht", *International Organization* 47.
- Sandholtz, W (1996), "Money Troubles: Europe's Rough Road to Monetary Union", *Journal of European Public Policy* 3.
- Sbragia, A (1996), "Environmental Policy", i Wallace, H & W Wallace (red), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.

- Scharpf, F (1988), "The Joint-decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration* 66.
- Schweller, R (1994), "Bandwagoning for Profit. Bringing the Revisionist State Back In", *International Security* 19.
- Sjöblom, G (1987), "Anteckningar om politisk tid", i Stenelo, L-G (red), *Statsvetenskapens mångfald. Festskrift till Nils Stjernquist*, Lund University Press, Lund.
- Sjölin, M (1993), *Coalition Politics and Parliamentary Power*, Lund University Press, Lund.
- SOU 1994:12, *Suveränitet och demokrati*.
- Stenelo, L-G (1972), *Mediation in International Negotiations*, Studentlitteratur, Lund.
- Stenelo, L-G (1984), *The International Critic*, Studentlitteratur/Chartwell Bratt, Lund.
- Stenelo, L-G (1990), "Den internationaliserade demokratin", i Stenelo, L-G & G Hansson (red), *Makt och internationalisering*, Carlssons förlag, Stockholm.
- Stenelo, L-G (1991), "Demokratisk politik och internationalisering", i Olsen, J P (red), *Svensk demokrati i förändring*, Carlsson, Stockholm
- Stern, E & B Sundelius (1996), *Sweden's Twin Monetary Crises of 1992. Rigidity and Learning in Crisis Decision Making*, Paper prepared for presentation at the Annual Convention of the International Studies Association, San Diego, April 16-20, 1996.
- Strange, S (1995), "The Limits of Politics", *Government & Opposition* 30.
- Stålvant, C-E (1990), "Hellre en marknad än ett hem – men helst en hemmamarknad", i Nordlöf-Lagerkrantz, U (red), *Svensk neutralitet, Europa och EG*, Utrikespolitiska institutet, Stockholm.
- Stålvant, C-E (1993), *Om Sveriges inflytande i den europeiska unionen*, bilaga 5 till EG-konsekvensutredningen, samhälls-ekonomi.
- Sundelius, B (1994), "Changing Course: When Neutral Sweden Chose to Join the European Community", i Carlsnaes, W & S Smith (red), *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*, Sage, London.
- Sundelius, B (1995), "Sverige bortom småstatsbindningen: litet men smart i ett internationaliserat Europa", i SOU 1995:132, *Utvidgning och samspel*, expertrapport till EU 96-kommittén.
- Tallberg, J (1996), *Making States Comply: Third-party Enforcement and the European Internal Market*, uppsats till Statsvetenskapliga Förbundets årsmöte i Lund, oktober 13-15, 1996.

- Taylor, C (1995), "EMU 2000? Prospects for European Monetary Union", Chatam House Papers, The Royal Institute of International Affairs, Pinter, London.
- Tonra, B (1997), "Practitioners' Assessment of Political Cooperation: Denmark, Ireland and the Netherlands", i Jørgensen, K E (red), *Reflective Approaches to European Integration*, London, Macmillan.
- Tranholm-Mikkelsen, J (1991), "Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC", *Millennium* 20.
- Törnqvist, G (1995), "Den nya medeltiden", *Svensk Geografisk Årsskrift* 1995.
- Wallace, H (1995), "Britain Out on a Limb?", *The Political Quarterly* 66.
- Wallace, W (1985), "Relaunching the Western European Union: Variable Geometry, Institutional Duplication or Policy Drift?", i Tsakaloyannis, P (red), *The Reactivation of the WEU*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Wallace, H & W Wallace (1995), *Flying Together in a Larger and More Diverse European Union*, Working Documents, Netherlands Scientific Council for Government Policy.
- Walt, S M (1992), "Alliances, Threats, and U.S. Grand Strategy: A Reply to Kaufmann and Labs", *Security Studies* 1.
- Wihlborg, C (1994), *EMU – Economic Substance or Political Symbolism? European Monetary Union*, Basil Blackwell, Oxford.
- Wæver, O (1995), "Danish Dilemmas. Foreign Policy Choices for the 21st Century", i Due-Nielsen, C & N Petersen (red), *Adaptation & Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, Dansk Udenrigspolitisk Institut/DJØF Publishing, København.

# Statens offentliga utredningar 1996

## Kronologisk förteckning

---

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
  2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
  3. Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
  4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
  5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
  6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
  7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
  8. Batterierna – en laddad fråga. M.
  9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
  10. Forskning för vår vardag. C.
  11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
  12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
  13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
  14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
  15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
  16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
  17. Bättre trafik med väginformatik. K.
  18. Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
  19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
  20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
  21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
  22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
  23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
  24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
  25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
  26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
  27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
  28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
  29. Forskning och Pengar. U.
  30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
  31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
  32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
  33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
  34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
  35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
  36. Högskola i Malmö. U.
  37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
  38. Nationalstadsparken. M.
  39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
  40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
  41. Statens maritima verksamhet. Fö.
  42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
  43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
  44. Översyn av skatteflyktlagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
  45. Presumptionsregeln i expropriationslagen. Ju.
  46. Enskilda vägar. K.
  47. Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
  48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
  49. Regler för handel med el. N.
  50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
  51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
  52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
  53. Kalkning av sjöar och vattendrag. M.
  54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
  55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
  55. På väg mot egenföretagande. A.
  55. Vägar in i Sverige. A.
  56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
  57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
  58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.
-

# Statens offentliga utredningar 1996

## Kronologisk förteckning

---

59. Europapolitikens kunskapsgrund.  
En principdiskussion utifrån  
EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
  60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och  
utvidgningens effekter på den gemensamma  
jordbrukspolitiken. UD.
  61. Olika länder – olika takt. Om flexibel integration  
och förhållandet mellan stora och små stater i EU.  
UD.
  62. EU, konsumenterna och maten  
– Förväntningar och verklighet. Jo.
  63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
  64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av  
socialförsäkringens administration. S.
  65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik  
i Sverige. Jo.
  66. Utvärderat personval. Ju.
  67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader.  
Fi.
  68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
  69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
  70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
  71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer  
och landsbygd. In.
  72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
  73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.  
Volym 1 – En granskning. M.
  73. Swedish Nuclear Regulatory Activities.  
Volume 1 – An Assessment. M.
  74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.  
Volym 2 – Faktaredogörelser. M.
  74. Swedish Nuclear Regulatory Activities.  
Volume 2 – Descriptions. M.
  75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
  76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer,  
formalia. Sammanfattning av ett seminarium i  
april 1996. UD.
  77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i  
Sverige. Fi.
  78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning  
och finansiering. N.
  79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
  80. Viktigt meddelande.  
Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
  81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
  82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens  
tillsynsmyndigheter. K.
  83. Allmänt pensionssparande. S.
  84. Ekobrottsforskning. Ju.
  85. Egon Jönsson – en kartläggning av lokala sam-  
verkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
  86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret  
och freds räddningstjänsten. Kartläggning,  
överbäganden och förslag. Fö.
  87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
  88. Kameraövervakning. Ju.
  89. Samverkan mellan högskolan och de små och  
medelstora företagen. N.
  90. Sammanhållet studiestöd. U.
  91. Den privata vårdens omfattning och framtida  
ersättningsformer – En översyn av de nationella  
taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
  92. IT i miljöarbetet. M.
  93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
  94. Nationell teledresskatalog. K.
  95. Botniabanan. K.
  96. Strukturförändring och besparing.  
En uppföljning av genomförda förändringar  
inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
  97. Effektivare försvarsfastigheter!  
Utvärdering av en reform. Fö.
  98. Vem styr försvaret? Utvärdering av  
effekterna av LEMO-reformen. Fö.
  99. Avveckling med inläring. Erfarenheter från  
LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
  100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.  
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.  
Författningsförslag, författningskommentarer  
och bilagor. Fi.
  101. Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs  
yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
  102. TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
  103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad  
miljölagstiftning för en hållbar utveckling.  
Del 1 och 2. M.
  104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
  105. Att främja donationer till universitet  
och högskolor. U.
  106. EU och Sverige – från Kiruna till Malmö.  
Sammanfattning av fyra regionala möten  
1995-96. UD.
  107. Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter,  
problem. Sammanfattning av ett seminarium i  
november 1995. UD.
  108. Konsumenterna och miljön. C.
  109. Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande  
från Utredningen om universitetsfastigheter m.m.  
angående överlåtelse och tomträttsupplåtelse av  
vissa högskolefastigheter. Fi.
  110. Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden  
inom kulturområdet. Ku.
-

# Statens offentliga utredningar 1996

## Kronologisk förteckning

---

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
  112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
  113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
  114. En körkortsreform. K.
  115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
  116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
  117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
  118. Station Stockholm Nord. K.
  119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
  120. Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. U.
  121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
  122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
  123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
  124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S. Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S. Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S. Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. S.
  125. Droger i trafiken. Ju.
  126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
  127. Folkbildningens institutioner. U.
  128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
  129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
  130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
  131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
  132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
  133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
  134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
  135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
  136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
  137. Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. In.
  138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. S.
  139. Skatt på avfall. Fi.
  140. KO:s biträde åt enskilda. In.
  141. Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. S.
  142. Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. K.
  143. Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. U.
  144. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. N.
  145. Arbetstid  
längd, förläggning och inflytande + bilagedel. A.
  146. Att återerövra vardagen. S.
  147. Övergångsbestämmelser till miljöbalken. M.
  148. Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. Ju.
  149. Elberedskapen. Författningsfrågor. N.
  150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. A.
  151. Bidrag genom arbete – En antologi. S.
  152. Gruvorna och framtiden. N.
  153. Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. M.
  154. Tre rapporter om studiecirklar. U.
  155. Omtankar om vattendrag  
ett nytt angreppssätt. M.
  156. Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga. In.
  157. Översyn av redovisningslagstiftningen. Ju.
  158. Sverige och EMU + Bilagor. Fi.
  159. Folkbildningen – en utvärdering. U.
  160. Bouppteckningar och arvsskatt. Ju.
  161. Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. S.
  162. På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilaga. In.
  163. Behov och resurser i vården – en analys. S.
  164. Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapsamhälle. Ett diskussionsunderlag. U.
  165. Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. K.
  166. Lärare för högskola i utveckling. U.
  167. Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. U.
  168. Översyn av PBL och va-lagen. In.
  169. Förnyelsen av kommuner och landsting. In.
  169. Kommunala förnyelseproblem.  
En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. In.
  169. Kommunerna och den statliga styrningen.  
Bilaga II. In.
-

# Statens offentliga utredningar 1996

## Kronologisk förteckning

---

- 169. Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. In.
  - 169. Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter. Bilaga IV. In.
  - 169. Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier. Bilaga V. In.
  - 170. Fritidsbåten och samhället. K.
  - 171. Konsekvenserna för CAP av WTO-åtagandena och en östutvidgning. Jo.
  - 172. Licensavgift – en principskiss. Ju.
  - 173. När makten gör fel. Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar. Fi.
  - 174. Handikappinstitutet – för bra hjälpmedel och ökad livskvalitet. S.
  - 175. Styrning och samverkan. S.
  - 176. Den lokala radion. Ku.
  - 177. Egenmakt – att återerövra vardagen. S.
  - 178. IT och Miljö. En samling goda exempel. K.
  - 179. Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting. In.
  - 180. Bättre grepp om bidragen. Ett samlat system för transfereringar till hushåll. Fi.
-

# Statens offentliga utredningar 1996

## Systematisk förteckning

---

### Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

### Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister

DNA-register. [35]

Elektronisk dokumenthantering. [40]

Presumptionsregeln i expropriationslagen. [45]

Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]

Utvärderat personal. [66]

Ekobrottsforskning. [84]

Tredimensionell fastighetsindelning. [87]

Kameraövervakning. [88]

Droger i trafiken. [125]

Översyn av förvärvslagen och hyreslagen

Borgen och pant. [148]

Översyn av redovisningslagstiftningen. [157]

Bouppreckningar och arvsskatt. [160]

Licensavgift - en principskiss. [172]

### Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]

Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]

Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]

Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och

säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]

Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte

utvidgning. [15]

Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]

Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]

Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga

EU-länders förslag och debatt inför

regeringskonferensen 1996. [24]

Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]

Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]

Europapolitikens kunskapsgrund.

En principdiskussion utifrån

EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]

Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]

Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]

EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]

EU och Sverige - från Kiruna till Malmö.

Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]

Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

### Försvarsdepartementet

Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]

Statens maritima verksamhet. [41]

Finansieringen av det civila försvaret. [58]

Utvecklad samordning inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]

Strukturförändring och besparing.

En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]

Effektivare försvarsfastigheter!

Utvärdering av en reform. [97]

Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]

Avveckling med inläring. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]

Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarlets ledning och stöd. [123]

De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till

UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]

Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande

SOU 1996:123. [131]

Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

### Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]

Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]

Försäkringskassan Sverige - Översyn av

socialförsäkringens administration. [64]

Rättpsykiatriskt forskningsregister. [72]

# Statens offentliga utredningar 1996

## Systematisk förteckning

---

Allmänt pensionssparande. [83]  
Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]  
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]  
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]  
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]  
Miljö för en hållbar hälsoutveckling.  
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]  
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]  
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]  
Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. [124]  
Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]  
Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. [133]  
Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. [134]  
Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi.  
Kunskapsläge och behov av framtida FoU. [135]  
Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. [138]  
Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. [141]  
Att återerövra vardagen. [146]  
Bidrag genom arbete – En antologi. [151]  
Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. [161]  
Behov och resurser i vården – en analys. [163]  
Handikappinstitutet – för bra hjälpmedel och ökad livskvalitet. [174]  
Styrning och samverkan. [175]  
Egenmakt – att återerövra vardagen. [177]

### Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]  
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]  
Bättre trafik med väginformatik. [17]  
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]  
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]  
Enskilda vägar. [46]  
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]  
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]  
Nationell teledresskatalog. [94]  
Botniabanan. [95]  
En körkortsreform [114]  
Station Stockholm Nord. [118]  
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]  
Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. [142]  
Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. [165]

Fritidsbåten och samhället. [170]  
IT och Miljö. En samling goda exempel. [178]

### Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]  
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]  
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]  
Översyn av skatteflyktlagen.  
Reformerat förhandsbesked. [44]  
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]  
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]  
Några folkbokföringsfrågor. [68]  
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]  
Översyn av revisionsreglerna. [79]  
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]  
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.  
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.  
Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]  
Från äkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelse av vissa högskolefastigheter. [109]  
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]  
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]  
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]  
Skatt på avfall. [139]  
Sverige och EMU + Bilagor. [158]  
När makten gör fel. Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar. [173]  
Bättre grepp om bidragen. Ett samlat system för transfereringar till hushåll. [180]

### Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]  
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]  
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]  
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]  
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]  
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]

---

# Statens offentliga utredningar 1996

## Systematisk förteckning

---

Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]  
Forskning och Pengar. [29]  
Högskola i Malmö. [36]  
Cirkelsamhället. Studiecirklers betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]  
Värden i folkhögskolevärlden. [75]  
Sammanhållet studiestöd. [90]  
TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]  
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]  
Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. [120]  
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]  
Folkbildningens institutioner. [127]  
Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. [143]  
Tre rapporter om studiecirklar. [154]  
Folkbildningen – en utvärdering. [159]  
Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle. Ett diskussionsunderlag. [164]  
Lärare för högskola i utveckling. [166]  
Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. [167]

### Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]  
EU, konsumenterna och maten – Förväntningar och verklighet. [62]  
Administrationn av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]  
Effekter av EU:s jordbrukspolitik. [136]  
Konsekvenserna för CAP av WTO-åtagandena och en östutvidgning. [171]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]  
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. [51]  
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]  
På väg mot egenföretagande. [55]  
Vägar in i Sverige. [55]  
Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]  
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]  
Arbetslid  
längd, förläggning och inflytande + bilagedel. [145]  
En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. [150]

### Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]  
Viktigt meddelande.  
Radio och TV i Kris och Krig. [80]  
Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden inom kulturområdet. [110]  
Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]  
Den lokala radion. [176]

### Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]  
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]  
Regler för handel med el. [49]  
Kompetens och kapital + bilaga. [69]  
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]  
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]  
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

### Närings- och handelsdepartementet

Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. [144]  
Elberedskapen. Författningsfrågor. [149]  
Gruvorna och framtiden. [152]

### Civildepartementet

Fritid i förändring.  
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]  
Forskning för vår vardag. [10]  
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]  
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]  
Konsumenterna och miljön. [108]  
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

### Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]  
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]  
Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. [137]  
KO:s biträde åt enskilda. [140]

---

## Systematisk förteckning

---

- Bostadspolitik 2000 - från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga [156]  
På medborgarnas villkor - en demokratisk infrastruktur + bilagor. [162]  
Översyn av PBL och va-lagen. [168]  
Förnyelsen av kommuner och landsting. [169]  
Kommunala förnyelseproblem.  
En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. [169]  
Kommunerna och den statliga styrningen.  
Bilaga II. [169]  
Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. [169]  
Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter.  
Bilaga IV. [169]  
Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier.  
Bilaga V. [169]  
Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting. [179]

### Miljödepartementet

- Batterierna - en laddad fråga. [8]  
Nationalstadsparker. [38]  
Rapport från klimatdelegationen 1995.  
Klimatrelaterad forskning. [39]  
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]  
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]  
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.  
Volym 1 - En granskning. [73]  
Swedish Nuclear Regulatory Activities.  
Volume 1 - An Assessment. [73]  
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.  
Volym 2 - Faktaredogörelser. [74]  
Swedish Nuclear Regulatory Activities.  
Volume 2 - Descriptions. [74]  
IT i miljöarbetet. [92]  
Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]  
Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.  
Del 1 och 2. [103]  
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]  
Övergångsbestämmelser till miljöbalken. [147]  
Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. [153]  
Omtankar om vattendrag  
ett nytt angreppssätt. [155]







**FRITZES**

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM  
FAX 08-690 9191, TELEFON 08-690 9190

ISBN 91-38-20454-1  
ISSN 0375-250X