

SANTÉRUS
FÖRLAG



Sverker Gustavsson
Lars Oxelheim
Nils Wahl
[REDAKTÖRER]

VALUTAUNIONEN,
FÖRFATTNINGSFRÅGAN
OCH ÖSTUTVIDGNINGEN

EUROPAPERSPEKTIV 2003



EUROPAPERSPEKTIV
2003

Sverker Gustavsson, Lars Oxelheim
& Nils Wahl (redaktörer)

VALUTAUNIONEN, FÖRFATTNINGSFRÅGAN OCH ÖSTUTVIDGNINGEN

Europaperspektiv 2003

Årsbok för Europaforskning inom
ekonomi, juridik och statskunskap



Nätverk för Europaforskning

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

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

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

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

Ekonomi – <http://www.snee.org/>

Varning! All kopiering ur denna bok är enligt upphovsrättslagen förbjuden utan skriftligt tillstånd från förlaget. Derta förbud gäller även för undervisningsbruk.

ISSN 1403-3879

ISBN 91-89449-49-5

© Respektive författare/Santérus Förlag

Omslag: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Förlaget

Santérus Förlag

Grevgatan 20

114 53 Stockholm

08-545 688 64

08-545 688 69 fax

www.santerus.com

Tryck: ScandBook AB, Smedjebacken 2003

Innehåll

Förord 7

Inledning 9

Michael Bergman

Hur bör stabiliseringspolitiken
utformas vid ett svenskt EMU-medlemskap? 15

Roger Persson Österman

Euro – om kravet på skatterättsliga förändringar 39

Daniel Naurin

Den Europeiska Centralbanken
– oberoende med ansvarsutkrävande? 57

Thomas Bull

Förändring på ytan eller omvandling
i grunden? – om EU:s konstitutionella framtid 83

Ola Olsson

Vad unionen gör och vad den borde göra
– ekonomiska aspekter på en konstitution för Europa 109

Torbjörn Bergman

Demokrati på två nivåer 133

Kristian Gerner

Tredje gången gillt? Östutvidgningen som fredsprojekt 151

Michael Hellner

Flexibel integration och östutvidgningen
– mycket skrik för lite ull? 175

Ewa Rabinowicz

Östutvidgningen framtvingar en
åternationalisering av jordbrukspolitiken 195

Presentation av författare och redaktörer 223

Förord

Händelserna den 11 september 2001 kastar fortfarande, och i växande grad, sin skugga över världspolitiken. Förenta staterna har under det senaste året med eftertryck tagit ledningen. Kampen gäller vad man kallar terrorism och skurkstat. Strävan är att göra tillvaron säker för demokrati, privat äganderätt och grundläggande mänskliga rättigheter över hela världen. Huruvida detta kommer att leda till krig mot Irak med ty åtföljande globala förvecklingar är i skrivande stund oklart men kan inte uteslutas.

Våra dagars mycket livaktiga diskussion om Europeiska unionen utspelar sig mot denna ödesmättade storpolitiska bakgrund. Frågan som ställs gäller framtiden för det statssystem, som blev följd av den westfaliska freden, Napoleonkrigen och de stora krig under 1900-talet. Vad för slags marknad, mynt, samarbete och samgående bör fortsättningsvis gälla inom området från Norra Ishavet till Medelhavet i nord-sydlig och från Svarta Havet till Atlanten i öst-västlig riktning? Vilken avvägning mellan demokrati, rättsstat och marknadsmässig effektivitet bidrar mest verksamt till legitimitet och långsiktig stabilitet inom denna del av världen, som långa perioder varit söndersliten av krig under de senaste femhundra åren? Det stora och fascinerande är att den eviga freden – som Immanuel Kant uttryckte saken vid tiden för franska revolutionen – nu äntligen förefaller befinna sig inom räckhåll. Framför oss tycker vi oss kunna urskilja en europeisk fredszon inom en värld, som i övrigt präglas av djupgående motsättningar och misstro mellan världsreligioner.

Detta är sjätte årgången av svenska ekonomers, juristers och statsvetares utgivna årsbok. Ambitionen är densamma som tidigare. Den är att publicera forskningsnära, men ändå lättillgängliga, bidrag till en djupare förståelse av det europeiska unionsproblemet. Som redaktörer har undertecknade valt ämnen och författare. Vi har i år valt att koncentrera uppmärksamheten till tre frågor, som inte bara är principiellt intressanta utan även politiskt högaktuella. Vilka möjligheter och utmaningar följer i spåren av *valutaunionen*? Hur bör det övergripande *författningsproblemet* om unionens framtida organisering lösas? Hur förändras unionen som följd av *östatutvidgningen*?

För det praktiska framtagandet av boken har Christer Karlsson vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala ansvarat. Han har haft stöd av Maria

Svahn vid juridiska institutionen i Stockholm och Jens Forssbæck vid Institutet för Ekonomisk Forskning i Lund. Uppläggnigen behandlades med skribenterna vid ett seminarium i Mölle den 14 maj 2002 inom ramen för en större konferens anordnad av det ekonomiska nätverket.

Stockholm, Uppsala och Lund i december 2002

Sverker Gustavsson Lars Oxelheim Nils Wahl

Inledning

Den Europeiska unionen har de närmaste åren att hantera tre stora utmaningar. För det första står man i begrepp att påbörja utvidgningen österut. Allt talar för att nya medlemmar kommer att träda in från och med 2004. Vi kommer då att se en större och samtidigt mer heterogen union. De politiska, ekonomiska och kulturella skillnaderna inom medlemskretsen kommer att öka avsevärt till följd av utvidgningen. Detta ställer höga krav på anpassning och nytänkande vad gäller institutionell organisering och beslutsformer.

För det andra gäller det att få den ekonomiska och monetära unionen att fungera friktionsfritt när Europa nu står inför en lågkonjunktur, och medlemsländerna inte längre har det nationella räntevapnet att tillgå som hjälp för att häva den svaga konjunkturen. Inte minst ur ett svenskt perspektiv är valutaunionen politiskt högaktuell. Vi kommer att se en folkomröstning om svenskt medlemskap under hösten 2003.

För det tredje, och delvis som en följd av östutvidgningen, har unionen att avgöra författningsfrågan som gäller hur en framtida, utvidgad union ska vara organiserad. Ställer utvidgningen krav på en utveckling i federal riktning eller kan en union med närmare trettio medlemmar fortsatt drivas på mellanstatlig grund? Det reformarbete som stundar är redan påbörjat inom ramen för det europeiska framtidskonventet och det kommer att intensifieras då nästa regeringskonferens öppnar 2004.

Dessa tre utmaningar är de teman kring vilka bidragen i denna bok kretsar. Först behandlas *valutaunionen*, sedan *författningsfrågan* och avslutningsvis *östutvidgningen*. Varje tema behandlas i varsitt bidrag av företrädare för ämnesdisciplinerna ekonomi, juridik och statskunskap.

I anslutning till bokens första tema frågar MICHAEL BERGMAN hur finanspolitiken bör utformas vid ett eventuellt svenskt medlemskap i valutaunionen. Om Sverige blir medlem avsäger vi oss möjligheten att via ränte- och växelkurspolitik stabilisera ekonomin. Detta lämnar två möjligheter för att bedriva stabiliseringspolitik. Man kan sålunda använda diskretionär finanspolitik och söka stabilisera den ekonomiska aktiviteten genom att aktivt förändra skatter och offentliga utgifter. Alternativt kan man förlita sig på de automatiska stabilisatorerna, det vill säga de förändringar i skattebetalningar och offentliga

utgifter som sker automatiskt då den ekonomiska aktiviteten varierar. Bergman visar på svårigheterna med att framgångsrikt bedriva stabiliseringspolitik via diskretionär finanspolitik. I motsats till utredningen ”stabiliseringspolitik i valutaunionen” avfärdar han detta alternativ och förordar istället att den svenska stabiliseringspolitiken konsekvent bör vila på de automatiska stabilisatorerna.

Valutaunionen innebär att penningpolitiken centraliseras medan finanspolitiken förblir decentraliserad. Med denna asymmetriska ordning krävs att medlemsländerna finner effektiva konjunkturstabiliserande åtgärder. I det andra bidraget rörande valutaunionen och de utmaningar som den reser, fokuserar ROGER PERSSON ÖSTERMAN på frågan om vilka skatter som kan verka konjunkturstabiliserande på nationell nivå, även efter ett eventuellt svenskt EMU-medlemskap. Svaret är att det visserligen finns utrymme för skatter som kan verka i stabiliserande syfte, men att en sådan politik inte på ett framgångsrikt sätt låter sig bedrivas av enskilda medlemsländer. Lösningen på problemet består i en ökad harmonisering medlemsländer emellan. Persson Österman menar att en rimlig avvägning mellan individernas rätt till fri rörlighet och staternas behov att skydda sina skattebaser endast kan lösas genom samarbete på övernationell nivå.

Vid ett eventuellt svenskt medlemskap i valutaunionen släpper vi kontrollen över penningpolitiken. Ansvar övergår från vår egen riksbank till den Europeiska centralbanken. Den makt som utövas av denna institution blir då än mer påtaglig för svenska medborgare. Den Europeiska centralbankens maktbefogenheter aktualiserar en klassisk motsättning mellan kontroll och oberoende. Å ena sidan reser demokratin kravet att all offentlig maktutövning ska utgå från folket. Å andra sidan finns ett behov av expertstyre förmedlat via oberoende institutioner. DANIEL NAURIN ställer frågan om den nuvarande organiseringen av den Europeiska centralbanken medger att kraven på oberoende och ansvarsutkrävande låter sig förenas. I polemik med inflytelserika europeiska debattörer hävdar Naurin att vi här står inför ett genuint dilemma som inte låter sig avfärdas med retoriska utfall om ett nytt slags ansvarsutkrävande. Vi måste därför fråga oss vilket pris i termer av bristande ansvarsutkrävande som vi är beredda att betala för den Europeiska centralbankens oberoende.

Sedan våren 2002 arbetar det europeiska framtidskonventet under ledning av Valéry Giscard d'Estaing. Konventets uppgift är att diskutera unionens övergripande författningsfråga med fokus riktat mot fyra teman: kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, de nationella parlamen-

tens roll, den nya rättighetsstadgans ställning och en förenkling av fördragen. Konventets övergripande mål är att presentera ett samlat förslag rörande hur unionen framgent ska vara organiserad. Konventets slutrapport kommer att ligga till grund för den regeringskonferens som öppnar 2004.

THOMAS BULL frågar i sitt bidrag om den process som nu har inletts kommer att leda till en förvandling på ytan eller en omvandling i grunden. Visserligen finns ett starkt behov av att stärka unionens legitimitet, men det finns allmänt en övertro på institutionella reformer som nyckeln till en sådan utveckling. Därför finns inget som talar för att i grunden söka omvandla ett tämligen välfungerande system. Däremot är det viktigt att föra fram ett samlat förslag till en ny konstitution eftersom vi alla då tvingas ta ställning till hur unionen i framtiden ska vara organiserad. Legitimitet för unionen kan i sig skapas genom en levande debatt där författningsfrågorna utvecklas och problematiseras. Det avgörande i detta perspektiv är inte att vi slutligen väljer den ena eller den andra reformvägen. Det avgörande är om vi förmår gripa tillfället att skapa en konstitutionell debatt med europeiska dimensioner i medlemsstaterna.

Vad bör en konstitution för den Europeiska unionen egentligen innehålla? Det är den fråga som OLA OLSSON diskuterar ur ett ekonomiskt perspektiv. Svaret är att unionen av idag i allt väsentligt sysselsätter sig med fel saker. Problemet är att dagens institutionella ordning, där makten fortsatt är koncentrerad till rådet, inbjuder till ett främjande av nationella särintressen på bekostnad av ett kollektivt europeiskt intresse. I ministerrådet är det individuellt rationellt att bevaka frågor som främst gynnar det egna landet. Lösningen på detta problem är en federalt organiserad union där parlamentet utgör maktcentrum i lagstiftningsfrågor, och där man tydligt slår fast att unionen uteslutande ska syssla med sådana frågor som inte medlemsländerna själva förmår hantera effektivt på nationell nivå.

TORBJÖRN BERGMAN griper sig an den aktuella frågan om de nationella parlamentens roll i ett framtida EU, och mer generellt vilken roll folkvalda parlament ska tillåtas spela för att överbrygga unionens demokratiska underskott. Idag dominerar två synsätt: Enligt det ena ska man stärka mellanstatligheten och de nationella parlamentens inflytande över europapolitiken. Enligt det andra bör man demokratisera överstaten genom att stärka Europaparlamentets ställning gentemot ministerråd och kommission. Båda dessa synsätt har sina uppenbara begränsningar och debatten om unionens demokratiska framtid har oförtjänt kommit att hamna i skuggan av dessa båda dominerande ståndpunkter. Bergman visar att det finns en tredje, mer realistisk väg att gå.

Inledning

En väg som tar sikte på att i stort bibehålla nuvarande blandform av mellan- och överstatlighet, samtidigt som man söker reformer inom ramen för det bestående. Visserligen talar vi här om begränsade reformer, men det innebär inte att de saknar betydelse. Även små förändringar kan långsiktigt få stora konsekvenser.

Östutvidgningen är i dubbel mening en historisk process. Allting tyder nu på att vi inom en snar framtid kommer att se ett EU med närmare trettio medlemsländer. Vi får då ett definitivt slut på den konstlade uppdelningen i ett Öst- och ett Västeuropa. Detta blir i sann mening ett historiskt, unikt ögonblick i Europas utveckling. KRISTIAN GERNER visar att östutvidgningen också är historisk i den mening att det ur ett östeuropeiskt perspektiv är tredje gången på ett sekel som dessa stater erbjuds att inordnas i ett större europeiskt sammanhang. Det första projektet utformades av de allierade segrarmakterna på fredskonferenserna i Paris 1919-1920. Det andra försöket var Sovjetunionens hårdföra skapande av ett östblock efter andra världskriget, där muren i Berlin fick stå symbol för den järnridå som sänkte sig mellan öst och väst. Av olika skäl misslyckades båda dessa försök, men nu tycks det som om östutvidgningen blir tredje gången gillt. Utvidgningen kan därmed komma att representera en avgörande vändpunkt i Europas historia, inte minst med tanke på dess betydelse som fredsprojekt.

Östutvidgningen ska inte enbart tecknas i ljusa färger. Ett grundläggande problem som aktualiseras av utvidgningen är hur en framtida, avsevärt större och mer heterogen union ska förmå hålla samman och effektivt hantera sakpolitiska utmaningar. Det finns en risk att de nya medlemmarna ej förmår delta fullt ut i vissa sammanhang och att man därmed kan komma att agera bromsklossar för dem som vill och kan gå före. Reglerna om flexibel integration, eller närmare samarbete som det officiellt heter i fördragen, har lanserats som en lösning på hur en större och mer heterogen union framgent ska kunna fungera effektivt. Det finns emellertid också farhågor att reglerna om närmare samarbete ska leda till en uppdelning inom unionen mellan nya och gamla medlemsstater. MICHAEL HELLNER visar att dessa farhågor förefaller ogrundade, framförallt därför att det inom de områden där östutvidgningen befaras leda till problem – jordbrukspolitiken, arbetskraftens fria rörlighet och EMU – inte är aktuellt med någon flexibel integration.

Tveklöst följer i utvidgningens spår problem som kommer att bli svårbe-
mästrade. Sakpolitiskt utgör jordbruksfrågan en av de största utmaningarna. I bokens avslutande kapitel diskuterar EWA RABINOWICZ jordbrukspolitiken
framtida utformning i en utvidgad union. De flesta av dagens medlemsländer

är ense om att dagens jordbrukspolitik måste reformeras för att inte spränga budgeten den dag ansökarländernas bönder får rätt till samma ersättningsnivåer som nuvarande medlemmar. Av detta skäl, men också av andra, vore åternationalisering en önskvärd utveckling. Frågan är emellertid om det är troligt med en sådan avveckling av den gemensamma jordbrukspolitik. Enligt vissa bedömare kommer de nya medlemmarna att blockera varje försök till reformering av jordbrukspolitik när man väl kommit i åtnjutande av dagens generösa ersättningsnivåer. Denna bedömning avvisas emellertid av Rabinowicz som menar att en åternationalisering av den gemensamma jordbrukspolitik inte bara är önskvärd, utan dessutom är ett troligt framtidsscenario. Det faktum att ansökarländerna och nuvarande medlemmar i hög utsträckning skiljer sig åt avseende behov, preferenser och förmåga att implementera jordbrukspolitiska åtgärder, talar för en utveckling mot särlösningar och undantag som i praktiken innebär en åternationalisering av jordbrukspolitik.

Hur bör stabiliseringspolitiken utformas vid ett svenskt EMU-medlemskap?

av Michael Bergman

När den Europeiska valutaunionens (EMU) medlemsländer ersätter den nationella valutan med euron avser de sig samtidigt möjligheten att bedriva en nationell, det vill säga självständig, penningpolitik. Om Sverige blir en fullvärdig medlem i EMU kan avsaknaden av en självständig svensk penningpolitik vara kostsam eftersom ränte- och växelkurspolitik inte längre kan användas om svensk ekonomi drabbas av en asymmetrisk eller landspecifik störning. I en sådan situation kommer den svenska finanspolitiken att få bära den fulla stabiliseringspolitiska bördan.

Det vägval som Sverige står inför vid ett fullvärdigt medlemskap i EMU är hur finanspolitiken bör utformas för att på bästa sätt stabilisera den ekonomiska aktiviteten i svensk ekonomi. Det finns en rad olika alternativ. Den kortsiktigt finjusterande roll som den självständiga penningpolitiken har vid ett utanförskap kan tas över av de så kallade automatiska stabilisatorerna, det vill säga de förändringar i skattebetalningar och offentliga utgifter som sker automatiskt då den ekonomiska aktiviteten varierar. Vanligtvis nämns inkomstskatter och arbetslöshetsförsäkring som exempel på automatiska stabilisatorer. Vid en konjunkturedgång faller inkomstskattebetalningarna medan utbetalningarna av arbetslöshetsersättningen ökar vilket bidrar till att jämna ut den ekonomiska aktiviteten över konjunkturen.

Ett alternativt sätt att bedriva stabiliseringspolitik är att aktivt utnyttja en diskretionär finanspolitik, det vill säga att aktivt förändra skatter och offentliga utgifter i syfte att stabilisera den ekonomiska aktiviteten. Eftersom en diskretionär finanspolitik kräver aktiva beslut av regering eller riksdag finns en risk att en finanspolitisk åtgärd genomförs för sent så att ingen stabiliserande effekt uppnås. Det finns tre olika typer av tidsfördröjningar som dis-

kteras i den ekonomiska litteraturen. Observationsfördröjning är den tid som åtgår innan effekten av en störningen eller en oförutsedd händelse kan observeras. Denna fördröjning är i storleksordningen något eller några få kvartal. Beslutsfördröjning är den tid det tar att förbereda och genomföra ett beslut om en stabiliseringspolitisk åtgärd. Denna fördröjning motsvarar i praktiken tidsåtgången för riksdagsbehandling vilken är en månad. Effektfördröjning är den tid det tar för en stabiliseringspolitisk åtgärd att ge effekt på den ekonomiska aktiviteten. Denna tid uppskattas ofta till mellan ett och två år. Sammantaget kan den totala tidsfördröjningen bli upp till två år. Detta kan jämföras med tidsfördröjningen för penningpolitiken som ofta brukar uppskattas till ett år medan de automatiska stabilisatorerna omedelbart och utan observations- och beslutsfördröjning påverkar den ekonomiska utvecklingen.

Syftet med detta kapitel är att diskutera finanspolitikens användning vid ett eventuellt svenskt fullvärdigt medlemskap i den Europeiska valutaunionen. Jag kommer därvid att fokusera på frågor kring diskretionär finanspolitik såsom dess förväntade effekter, när en aktiv diskretionär politik bör bedrivas och vilka styrmedel som bör användas. Utgångspunkten för min diskussion är den nya EMU-utredningens slutbetänkande (SOU 2002:16) vars syfte var att analysera de förändrade villkoren för stabiliseringspolitiken vid ett eventuellt fullvärdigt svenskt medlemskap i den Europeiska valutaunionen. De frågor som berör i vilken utsträckning skattesystemet kan användas för konjunkturstabiliserande syften diskuteras av Roger Persson Österman i dennes bidrag till denna bok.

En övergripande frågeställning när det gäller stabiliseringspolitiken är inom vilken institutionell ram som den skall bedrivas och utformas. Penningpolitiken, både i Sverige och i EMU-området, har delegerats från parlamentet till en oberoende och självständig centralbank. Frågan är om utformningen och genomförandet av finanspolitiken också ska delegeras till en oberoende och självständig instans. Med utgångspunkt i det regelsystem som styr den Europeiska centralbankens mål och utformning analyserar Daniel Naurin i sitt kapitel avvägningen mellan oberoende och ansvarsutkrävande.

Mitt kapitel är upplagt på följande vis. I det första avsnittet undersöks vilka effekter som finanspolitik har på den ekonomiska aktiviteten. Denna analys visar att de förväntade effekterna av finanspolitiken inte är säkra. Jag visar där att finanspolitik under speciella förutsättningar kan förstärka istället för att motverka svängningar i den ekonomiska aktiviteten. Det andra avsnittet diskuterar vilka finanspolitiska styrmedel som bör utnyttjas i stabilise-

rande syfte. Utgångspunkten för denna diskussion är de förslag på styrmedel som EMU-utredningen för fram i sitt slutbetänkande. Min bedömning är att flertalet av de föreslagna styrmedlen är verkningslösa eller enbart kommer att ge en liten effekt på den ekonomiska aktiviteten.

I det tredje avsnittet diskuteras när en aktiv diskretionär finanspolitik bör sättas in. Genom att använda en tillbakablickande ansats, ställer jag frågan hur många gånger som diskretionär politik skulle använts sedan 1970-talets början om EMU-utredningens förslag genomförts. I detta sammanhang diskuteras också orsakerna till varför stora svängningar i konjunkturen inträffat, samt vilken syn på den ekonomiska politiken som dåtida beslutsfattare och akademiska ekonomer hade. Min argumentering i detta avsnitt leder fram till bedömningen att diskretionär finanspolitik inte alltid är en optimal strategi för att motverka mycket stora svängningar i konjunkturen. Jag pekar på många tillfällen då både ekonomer och beslutsfattare varit överens om vilka åtgärder som skall vidtas men där de i efterhand omvärderat situationen och fullständigt ändrat uppfattning. Detta visar att även om ekonomer i huvudsak är överens om behovet av en finanspolitisk åtgärd och dess inriktning, kan det i efterhand visa sig att åtgärden gav motsatt effekt på ekonomin jämfört med den förväntade. I det avslutande avsnittet sammanfattas de viktigaste slutsatserna.

Finanspolitikens effekter

Det är naturligtvis av stor betydelse att en aktiv diskretionär finanspolitik verkligen ger de förväntade effekterna på den ekonomiska aktiviteten det vill säga att de motverkar svängningar i den ekonomiska aktiviteten. I detta avsnitt redogör jag först för de empiriska resultat och teoretiska landvinningar som nyligen presenterats i den nationalekonomiska litteraturen. Därefter illustreras dessa teoretiska resultat med hjälp av svenska tidserier.

Sedan 1970-talet har den nationalekonomiska forskningen kring finanspolitikens effekter fokuserats på under vilka förutsättningar som diskretionär finanspolitik kan användas för att stabilisera det ekonomiska förloppet. I detta sammanhang har litteraturen studerat bland annat förväntade effekter av diskretionär finanspolitik och hur sammansättningen av de finanspolitiska åtgärderna inverkar på politikens effekter. Utgångspunkten för denna litteratur är ofta observationen att finanspolitiken så som den användes före 1970-talets början inte lyckats i den omfattning som var förväntat, att de makro-

ekonomiska effekterna har varit små, att finanspolitiken verkat vid fel tidpunkter (det vill säga förstärkt istället för motverkat konjunkturvariationen), eller haft negativ effekt på ekonomin. En aspekt som ofta diskuteras i detta sammanhang är möjligheten att regeringen bedriver en mer expansiv ekonomisk politik precis före ett val i syfte att öka möjligheterna för ett återval. Även om det är möjligt att så kallade politiska konjunkturcykler förekommer finns det inget samförstånd i den ekonomiska forskningen om att dessa är viktiga eller betydelsefulla.

Den teoretiska litteraturen har i allt större omfattning uppmärksammat att finanspolitiken i likhet med penningpolitiken kan påverka hushållens framtida val att konsumera, spara, arbeta och investera vilket i sin tur påverkar det makroekonomiska utfallet. Det är enligt dessa forskningsresultat möjligt att exempelvis ett beslut att öka de offentliga utgifterna genom att låta budgetunderskottet öka leder till lägre istället för högre konsumtionsefterfrågan. Om hushållen tror att en ökning av budgetunderskottet kommer att medföra en högre framtida beskattning och därigenom en lägre framtida disponibel inkomst kommer de att välja att spara istället för att konsumera.

Denna hypotes framfördes första gången av den amerikanske ekonomen Robert Barro i en banbrytande artikel publicerad 1974 och kallas numera i litteraturen för Ricardiansk ekvivalens. Enligt Ricardiansk ekvivalens, i Barros tappning, har finansieringsformen av ökade offentliga utgifter ingen betydelse, det vill säga det spelar ingen roll för utfallet om ökade offentliga utgifter är finansierade av ökat budgetunderskott eller av en ökad beskattning. Om staten väljer att öka de offentliga utgifterna utan att samtidigt i motsvarande grad höja skatterna kommer rationella hushåll att omgående öka sitt sparande för att skapa utrymme för att betala den förväntade framtida skattechöjning som krävs för att bibehålla budgetbalansen på lång sikt. Ett annat sätt att formulera hypotesen om Ricardiansk ekvivalens är att ökad statlig skuldsättning, vilket ökar den privata sektorns förmögenhet eftersom ökad skuldsättning är finansierade av emission av statspapper, inte uppfattas av hushållen som en ökad förmögenhet utan som framtida beskattning.

Konsekvensen av Ricardiansk ekvivalens är att det inte är möjligt att stabilisera ekonomin med hjälp av finanspolitik. Ökade offentliga utgifter leder till ökat sparande, oförändrad konsumtion och därmed oförändrad aktivitetsnivå i ekonomin. Denna slutsats står i kontrast mot den gängse keyensianska uppfattningen att ökade offentliga utgifter stimulerar ekonomin genom att privat konsumtionsefterfrågan ökar vilket leder till ökad produktion och sysselsättning. Den avgörande orsaken varför de två ansatserna når olika slutsat-

ser är synen på konsumenternas beteende. Enligt Ricardiansk ekvivalens bestäms privat konsumtion av den *nutida* och den *framtida* disponibla inkomsten medan keynesianismen förutsätter att hushållens konsumtion enbart bestäms av *nutida* disponibel inkomst. Ett potentiellt problem för hushållen är att skapa sig en bild av den framtida beskattningen. Det är troligt att hushåll både kommer att överskatta och underskatta framtida skatter men i genomsnitt kommer rationella hushåll att göra en korrekt bedömning av framtida beskattning och därmed den framtida disponibla inkomsten.

Ricardiansk ekvivalens innebär också att det har avgörande betydelse om en finanspolitisk åtgärd är permanent eller tillfällig. Vid tillfälliga ändringar av exempelvis skatterna kommer hushållens sparande att ändras medan konsumtionen är oförändrad. Notera att vi med termen konsumtion avser summan av hushållens konsumtion av icke-varaktiga varor (varor som inte är lagringsdugliga exempelvis livsmedel) och konsumtionsvärdet av varaktiga varor (kapitalvaror). I officiell statistik mäts försäljningsvärdet vilket naturligtvis skulle påverkas av exempelvis en tillfällig sänkning av momsen genom att hushållen tidigare lägger inköp av varaktiga varor. Efter att momsen återgått till sin ursprungliga nivå kommer inköpen av varaktiga varor att minska. Om staten istället väljer att permanent sänka skatterna samtidigt som offentliga utgifter sänks i motsvarande grad för att säkra att statens budget i genomsnitt är i balans, så kommer hushållen att öka sin konsumtion och bibehålla sparandet oförändrat. I det senare scenariot erhåller vi en bestående positiv effekt på konsumtionsefterfrågan och den ekonomiska aktiviteten.

Det finns många skäl varför Ricardiansk ekvivalens inte bör hålla fullt ut. Hypotesen baseras på ett flertal starka antaganden, bland annat att hushållen är rationella så att de korrekt kan förutsäga sin framtida disponibla inkomst, att de inte är likviditetsbegränsade det vill säga att de fritt kan belåna framtida inkomster, och att skatter inte är snedvridande. Om någon av dessa antaganden inte håller kan vi på teoretiska grunder säga att Ricardiansk ekvivalens inte är uppfylld. Trots dessa teoretiska skäl visar den omfattande empiriska forskningen att det är svårt att fullständigt förkasta förekomsten av Ricardiansk ekvivalens. Empiriska undersökningar visar ofta att Ricardiansk ekvivalens inte håller i sin fullständiga form, men att faktiskt beteende inte skiljer sig i så stor omfattning från de förutsägelser som teorin ger. En anledning varför många ekonomer ändå anser att Ricardiansk ekvivalens inte har någon betydande förklaringsgrad är att de är skeptiska inför de antaganden som behövs för att stödja hypotesen.

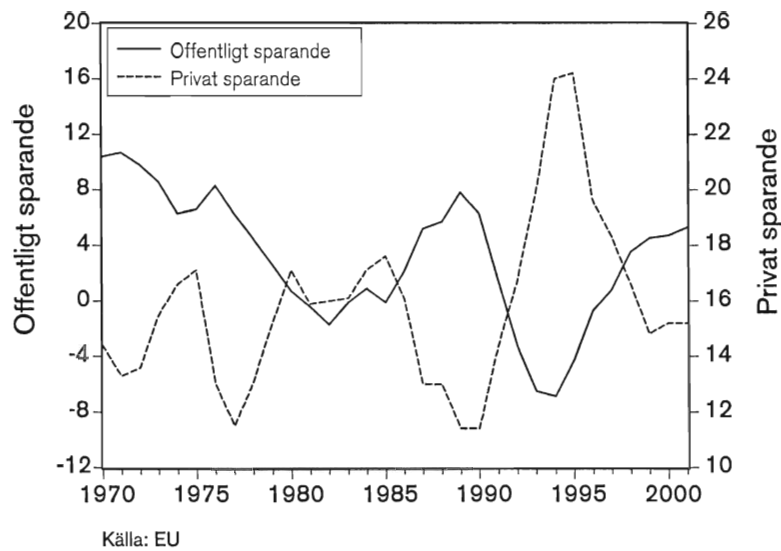
Det har gjorts ett fåtal studier av Ricardiansk ekvivalens med hjälp av

svenska data. Ett gemensamt drag i dessa studier är att de inte förkastar Ricardiansk ekvivalens fullständigt. De finner att budgetunderskott inte har någon effekt på privat konsumtion men att ökningarna i offentlig konsumtion ger en positiv effekt på aggregerad efterfrågan. Ett annat resultat som förs fram av några av dessa svenska studier är att Ricardiansk ekvivalens verkar förklara en allt större andel av faktiskt beteende under 1990-talet i Sverige.

Det finns också relaterade studier som undersöker hur stor andel av hushållen som bestämmer sin konsumtion med avseende på sin aktuella disponibla inkomst så som keynesianska modeller förutsäger och andelen som är framåtblickande och därmed baserar sina konsumtionsval på nutida och framtida disponibel inkomst såsom förutsätts i modeller med Ricardiansk ekvivalens. Dessa studier finner i allmänhet att andelen hushåll som bestämmer sin konsumtion på keynesianskt vis är jämförelsevis liten, de utgör cirka 20 procent av de svenska hushållen. Det finns dock tecken som tyder på att denna andel skulle öka något under 1990-talet, ett resultat som motsäger slutsatsen att Ricardiansk ekvivalens ger en bättre förklaring under samma period jämfört med tidigare perioder.

För att illustrera svårigheterna att empiriskt förkasta Ricardiansk ekvivalens kan vi studera utvecklingen av svenskt offentligt och privat sparande. Figur 1 visar offentligt och privat sparande som andel av BNP för perioden 1970–2001. Dessa dataserier har hämtats från EU:s databas. Om Ricardiansk ekvivalens håller ska ett ökat offentligt sparande kompenseras av ett lika stort fall i det privata sparandet. Med andra ord, om Ricardiansk ekvivalens är uppfylld i den svenska ekonomin bör privat och offentligt sparande vara perfekt negativt korrelerade, det vill säga ha en korrelationskoefficient lika med -1 . Som vi ser i figuren sammanfaller ofta en uppgång i offentligt sparande med en nedgång i privat sparande. Detta beteende är mer uttalat efter 1985. En skattning av korrelationskoefficienten visar att fullständig Ricardiansk ekvivalens inte föreligger men att faktiskt beteende inte avviker speciellt mycket från det beteende som stipuleras av teorin. För hela observationsområdet blir den skattade korrelationskoefficienten lika med $-0,77$. Den förutsägelse som Ricardiansk ekvivalens ger för beteendet hos privat och offentligt sparande visar sig stämma relativt väl överens med svenska utveckling. Dessutom verkar Ricardiansk ekvivalens ge en ännu bättre förklaring för perioden efter 1985. Detta resultat är konsistent med tidigare empiriska resultat som visade att Ricardiansk ekvivalens bättre förklarar svensk utveckling av sparandet under de senaste 10 åren.

Denna analys säger naturligtvis inget om orsakssambanden mellan offent-



Figur 1 Offentligt och privat sparande som andel av BNP i den svenska ekonomin 1970–2001.

ligt och privat sparande. Det kan finnas andra orsaker varför dessa serier uppvisar ett beteende som sammanfaller med det beteende som Ricardiansk ekvivalens förutsäger. En alternativ förklaring lanseras av den svenske ekonomen Lars Oxelheim som menar att anpassningen av det privata sparandet i första hand orsakats av skatteändringar och införandet av nya skatter på hushållens sparande och företagens vinster, och inte av en anpassning i inkomstskatterna så som förutsågs av Ricardiansk ekvivalens.

För att kunna utvärdera om svenskt faktiskt beteende hos sparandet är konsistent med Ricardiansk ekvivalens behöver vi analysera orsakerna varför budgetunderskott uppträder, det vill säga om dessa beror på ändringar i statens utgifter eller inkomster och om dessa ändringar är av bestående eller tillfällig karaktär. Samtidigt är det svårt att argumentera för att observerat beteende hos offentligt och privat sparande i figur 1 är konsistent med en keynesiansk syn på finanspolitikens effekter istället för Ricardiansk ekvivalens. Denna slutsats dras också i tidigare studier av svenska dataserier.

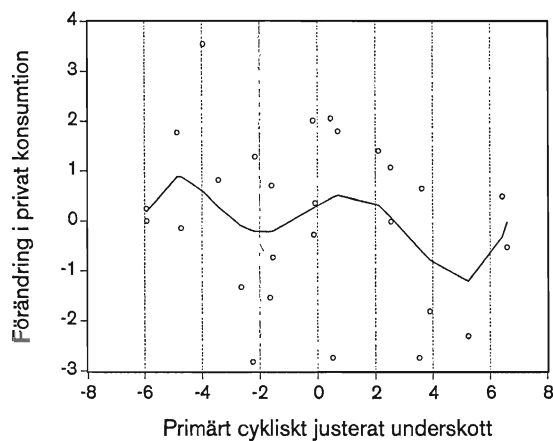
En följdhypotes till Ricardiansk ekvivalens som har tilldragit sig stor uppmärksamhet under senare år är möjligheten att en sanering av statens budget kan ge en expansiv effekt på ekonomin. Denna hypotes som förs fram av de

italienska ekonomerna Francesco Giavazzi och Marco Pagano i en artikel från 1990 och har fått namnet expansiv finanspolitisk kontraktion (EFC). Det grundläggande argumentet är att stora budgetsaneringar leder till att hushållen reviderar sina förväntningar om den framtida skattebördan – framtida skatter förväntas bli lägre vilket i sin tur signalerar en ökning i nuvärdet av förmögenheten i enlighet med Ricardiansk ekvivalens – vilket kan ge utbudseffekter om skatter är snedvridande. En viktig faktor i detta sammanhang är att budgetsaneringen uppfattas som trovärdig och att reformen följs upp systematiskt. Om saneringen av statens budget inte leder till permanent lägre offentliga utgifter, då kommer den traditionella keynesianska negativa efterfrågeeffekten att dominera.

I en artikel publicerad 1996 fördjupar Giavazzi och Pagano sin analys genom att undersöka om mindre finanspolitiska justeringar har samma effekter på privat konsumtion som stora omfattande ändringar i offentliga utgifter och skatter. De finner att privat konsumtion reagerar olika på "normala" respektive "onormala" finanspolitiska åtgärder. För normala finanspolitiska förändringar kommer privat konsumtion att ändras som keynesiansk teori-bildning förutsäger medan kraftiga ("onormala") finanspolitiska åtgärder leder till att privat konsumtion ändras såsom förutsägs av den icke-keynesianska teorin. Dessa asymmetriska resultat kan förklaras av att hushållen reviderar sina förväntningar om framtida disponibla inkomster då en stor och omfattande sanering av de offentliga finanserna genomförs. Vid kraftiga finanspolitiska kontraktioner förväntas en framtida skattesänkning vilket i sin tur leder till ökad framtida disponibel inkomst. Giavazzi och Pagano studerar också Sverige mer ingående och hävdar att investeringsnedgången under början av 1990-talet orsakades av en expansiv finanspolitik, vilken medförde förväntningar om en högre framtida skattebörd.

För att illustrera hypotesen om expansiv finanspolitisk kontraktion och förekomsten av asymmetriska effekter visar vi i figur 2 sambandet mellan årlig procentuell förändring i privat konsumtion och primärt cykliskt justerat budgetunderskott (budgetunderskottet minus räntebetalningar där cykliska variationer tagits bort) som andel av den långsiktigt hållbara nivån på BNP i Sverige för perioden 1973–2001. Dessa dataserier och de serier som återges i figur 3 har hämtats ur OECD:s databas. Vi har också inkluderat en kurva i figuren som visar det statistiska sambandet mellan de två variablerna.

Vi ser tydligt i figur 2 att sambandet mellan förändringar i privat konsumtion och primära underskott bestäms av storleken på det primärt cykliskt justerade budgetunderskottet. Vi kan identifiera områden där sambandet



Källa: OECD och EU
 Förändringen i privat konsumtion är lika med den procentuella förändringen i privat konsumtion dividerat med potentiell BNP (den långsiktigt hållbara nivån på BNP). Primärt cykliskt justerat underskott är lika med budgetunderskottet minus räntebetalningar. Cyklisk justering innebär att cykliska eller kortsiktiga fluktuationer i det primära underskottet tagits bort. Slutligen har det primära cykliskt justerade primära underskottet dividerats med potentiell BNP.

Figur 2 Procentuell förändring i privat konsumtion och primärt cykliskt justerat budgetunderskott som andel av potentiell BNP.

mellan dessa variabler är positivt precis så som keynesiansk ansats förutsäger, det vill säga att ett ökat budgetunderskott antingen orsakat av lägre skatter eller ökade offentliga utgifter leder till ökad privat konsumtion. Då de primära underskotten som andelar av den långsiktigt hållbara nivån på BNP är mellan -6 och -5 , mellan -2 och 1 och större än 5 procent kommer ett ökat underskott att leda till en ökad konsumtionstillväxt, kurvan lutar uppåt för dessa primära underskott. I övriga fall då de primära underskotten är mellan -5 och -2 samt mellan 1 och 5 procent av den långsiktigt hållbara nivån på BNP får vi ett negativt samband mellan konsumtionsförändringar och primära underskott, det vill säga kurvan lutar nedåt. För dessa primära underskott får vi icke-keynesianska effekter så att en ökning av det primära underskottet leder till minskad konsumtionstillväxt.

Dessa resultat är i stort sett oförändrade då vi definierar våra variabler som andelar av faktisk BNP. Figur 3 visar sambandet mellan konsumtionstillväxt och primära underskott som andelar av BNP under perioden 1973–2001. Vår slutsats från denna analys är att det även i den svenska ekonomin finns tecken

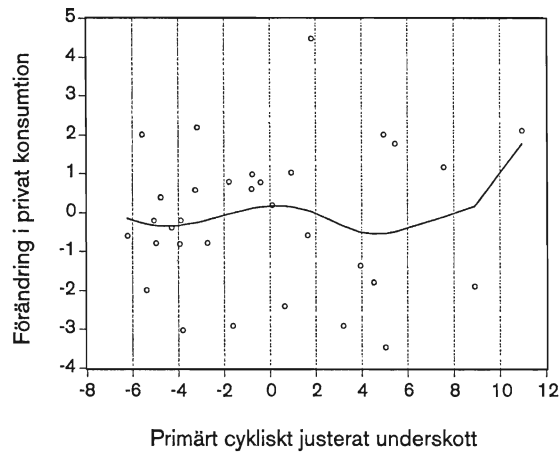
som tyder på att ändringar i det primära budgetunderskottet kan ha olika effekter beroende på det ursprungliga underskottets storlek.

Dessa resultat sammanfaller dessutom med empiriska resultat baserade på ett stort antal länder som presenterats av Francesco Giavazzi, Tullio Jappelli och Marco Pagano i en artikel publicerad år 2000. En tolkning av dessa resultat är att effekten av finanspolitik är osäker. Det är fullt möjligt att hushållen reagerar på en ökning i de offentliga utgifterna genom att minska sin konsumtion. Som en konsekvens kommer de ökade offentliga utgifterna inte att ge någon expansiv effekt på ekonomin och den stabiliserande effekt som var förutsedd inträffar inte i praktiken.

Tolkningen av tidigare empiriska studier och den preliminära dataanalysen ovan ger alltså vid handen att effekterna av finanspolitiken är osäkra och att de möjligen är mindre än vad som förväntas enligt traditionell keynesiansk teoribildning. EMU-utredningen gör en mer positiv tolkning av de empiriska resultaten om finanspolitikens effekter och möjligheter även om de reser en reservation för möjligheten att storleken på effekterna kan vara osäker och att finanspolitikens genomslag kan variera betydligt. Särskilt problematiskt kan det vara om det finns asymmetriska effekter från finanspolitiken på privat konsumtion så som illustrerats i figurerna ovan eftersom effekterna av finanspolitiska åtgärder i det fallet blir än mer osäkra och oförutsägbara. Ett försök att öka efterfrågan i ekonomin genom ökade budgetunderskott kan riskera att minska konsumtionen så att den ekonomiska nedgången förstärks istället för att brytas.

Finanspolitikens styrmedel

EMU-utredningen sätter upp ett antal kriterier för de finanspolitiska styrmedel som bör användas vid de tillfällen då en diskretionär politik skall användas. De tre krav som utredningen ställer upp är att styrmedlen skall vara så generellt verkande som möjligt, att styrmedlen enbart används temporärt och att de är symmetriska så att en temporär skattesänkning vid en lågkonjunktur uppvägs av en lika stor skatteökning under en högkonjunktur. Det senare kriteriet innebär att de genomsnittliga nivåerna på skatteintag och offentliga utgifter skall vara oförändrade över konjunkturcykeln. De exempel på styrmedel som nämns är ändringar i personliga inkomstskatter, mervärdesskatten, arbetsgivaravgifter, intern växelkursförändring, sysselsättningsstöd, och offentlig konsumtion och investeringar.



Källa: OECD och EU

Förändringen i privat konsumtion är lika med den procentuella förändringen i privat konsumtion dividerat med BNP. Primärt cykliskt justerat underskott är lika med budgetunderskottet minus räntebetalningar. Cyklisk justering innebär att cykliska eller kortsiktiga fluktuationer i det primära underskottet tagits bort. Slutligen har det primära cykliskt justerade primära underskottet dividerats med BNP.

Figur 3 Procentuell förändring i privat konsumtion och primärt cykliskt justerat budgetunderskott som andel av BNP.

Skatteändringar, vare sig de riktas mot inkomstskatten eller momsen har det gemensamt att hushållens reala disponibla inkomst direkt påverkas. Ett potentiellt problem med dessa åtgärder är att de har en mycket osäker effekt på privat konsumtion. Vi visade ovan att Ricardiansk ekvivalens förklarar en stor andel av sparbetendet i svensk ekonomi. Till detta kan också läggas de studier av hushållens konsumtionsbeteende som visar att andelen hushåll som är kreditransonerade är förhållandevis liten. Om en stor andel av hushållen genom kreditmarknaden kan låna mot framtida inkomster kommer en temporär och symmetrisk skatteändring inte att ge någon betydande effekt på konsumtionen. Den stabiliserande effekten torde därmed bli obetydlig. Om momsen ändras temporärt och asymmetriskt kommer tidpunkten för inköp av varaktiga varor att ändras, men den totala konsumtionen över en konjunkturcykel ändras troligen inte i någon större utsträckning. Min slutsats är att temporära och asymmetriska inkomstskatteändringar och variationer i momsen inte kommer att ge någon avsevärd stabilisering av den ekonomiska aktiviteten.

De övriga styrmedel som utredningen föreslår inriktas på åtgärder som stabiliserar sysselsättningen vilka i sin tur utjämnar hushållens disponibla inkomst. En gemensam nämnare i flera av de föreslagna åtgärderna är ändringar i arbetsgivaravgifterna. Utredningen diskuterar generella temporära ändringar i arbetsgivaravgiften så att dessa höjs vid högkonjunktur och sänks vid lågkonjunktur i syfte att utjämna sysselsättningen. En fråga är emellertid hur lönebildning och företagets vilja att bibehålla sysselsättningen under en lågkonjunktur påverkas när de vet att sänkningen av arbetsgivaravgiften enbart är temporär. De studier som finns om marginella sänkningar av arbetsgivaravgifterna för nyanställningar har påvisat endast mycket små effekter på sysselsättningen. Den empiriska litteraturen har mycket lite att säga om sysselsättningseffekterna av generella temporära ändringar i arbetsgivaravgiften. Permanenta sänkningar av arbetsgivaravgiften leder i allmänhet till en ökad sysselsättning och lägre arbetslöshet. Det är troligt att tidsbegränsade sänkningar kan medföra att företagets vilja att bibehålla sysselsättningen ökar. Mer forskning på detta område behövs dock innan någon slutgiltig utvärdering kan göras.

Eftersom det gemensamma draget i dessa åtgärder är att de skall vara temporära och symmetriska beror de stabiliseringspolitiska effekterna på hur lång planeringshorisont som hushåll har och företagets vilja att bibehålla arbetskraften i sämre tider vid tillfälliga sänkningar av arbetsgivaravgiften. Om hushållens planeringshorisont är kort, är det troligt att de föreslagna åtgärderna kan få en betydande stabiliseringspolitisk effekt. Är planeringshorisonten längre, vilket den empiriska litteraturen indikerar, kommer åtgärdernas stabiliserande effekt att vara mindre. Ett annat potentiellt problem med att genomföra utredningens förslag i praktiken är att det kan finnas politiska svårigheter att höja inkomstskatter, moms eller arbetsgivaravgifter då konjunkturen vänder uppåt. Det är sannolikt lättare att genomföra motsvarande sänkningar då konjunkturen vänder nedåt. Detta riskerar att göra politiken asymmetrisk genom att ändringar blir permanenta vilket medför att den konjunktur-utjämnande effekten uteblir.

Finanspolitikens mål

I detta avsnitt studerar vi svenskt produktionsgap sedan 1970-talets början för att i efterhand undersöka vid vilka tillfällen som en aktiv stabiliseringspolitik skulle använts om EMU-utredningens föreslagna regel att stabiliseringspoliti-

ken skall motverka ”större svängningar i aktivitetsnivån” (SOU 2002:16) varit genomförd. Större svängningar definieras som ett produktionsgap (skillnaden mellan faktisk BNP och den långsiktigt hållbara nivån på BNP) som är minst två procent i någondera riktning. Sådana avvikelser motsvarar enligt utredningen en förändring i öppen arbetslöshet på ”runt en procentenhet”.

Detta mål innebär enligt EMU-utredningen att en aktiv diskretionär finanspolitik skall sättas in då produktionsgapet, det vill säga skillnaden mellan aktuell BNP och den långsiktigt hållbara nivån på BNP, är minst två procent i någondera riktning. Men jämförelsen förutsätter att samma utveckling i produktionsgapet inträffat även under EMU-utredningens föreslagna regelverk. Det är inte självklart att så vore fallet varför slutsatser bör dras med viss försiktighet. Vi kommer också att beröra frågan om diskretionär stabiliseringspolitik var det mest optimala svaret på de överhettningar och lågkonjunkturer som inträffat historiskt.

Jag kommer också att undersöka om och i så fall under vilka perioder som underskotten i den offentliga sektorns finansiella sparande varit större än 3 procent av BNP. Detta är centralt eftersom stabilitets- och tillväxtpakten, som anger de krav som ställs på såväl valutaunionens medlemsländer som de tre länder som står utanför EMU (Danmark, Sverige och Storbritannien), omfattar bland annat begränsningar av underskotten i den offentliga sektorns finansiella sparande som inte får överstiga 3 procent av BNP under normala omständigheter. Dessutom anger stabilitets- och tillväxtpakten att den offentliga sektorns finanser ska vara i balans eller visa överskott på medellång sikt.

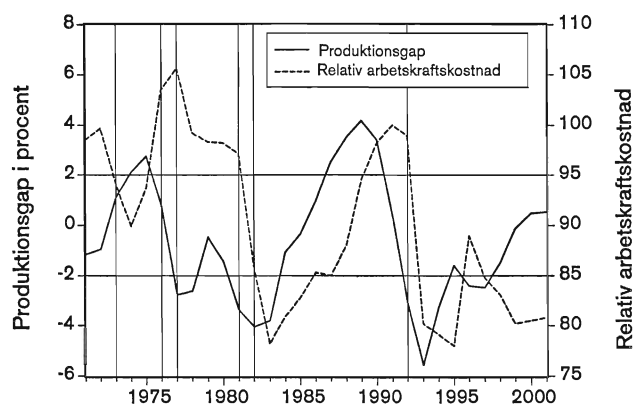
Vi har i figur 4, som visar svenskt produktionsgap (heldragen linje) och relativ arbetskraftskostnad (streckad linje), jämfört med 22 industriländer, inkluderat horisontella linjer som visar en korridor där produktionsgapet är mindre än 2 procent i någondera riktning. De vertikala linjerna anger tidpunkter då Sverige devalverat den svenska kronan. Det bör också hållas i minnet att beräkningar av produktionsgapet är relativt osäkra och att alternativa beräkningsmetoder ger olika mått. Som framgår av figur 4 kan vi identifiera två perioder då produktionsgapet var större än 2 procent (1974–75 och 1989–90) och tre perioder då produktionsgapet var mindre än –2 procent (1977–78, 1981–83 och 1992–94). Produktionsgapet kan emellertid vara en alltför osäker indikator för att användas i syfte att avgöra när diskretionär politik bör bedrivas. Om vi istället använt kvartalsobservationer på produktionsgapet som konstruerats av riksbanken finner vi färre tillfällen då produktionsgapet överstigit 2 procent i någondera riktning.

Vi ser också att den relativa arbetskraftskostnaden följer konjunkturut-

vecklingen med en tidsförskjutning så att en konjunkturuppgång efter några år leder till ökad arbetskraftskostnad. Devalveringar av den svenska kronan gav tydliga effekter på arbetskraftskostnaden som sjönk kraftigt efter varje devalvering. Däremot finns inget tydligt samband mellan devalveringarna och konjunkturläget. Vid några tillfällen, exempelvis efter devalveringarna 1977 och 1982, vänder konjunkturen uppåt. Det makroekonomiska förloppet så som det illustreras av produktionsgapet kan delas in i distinkta faser med avseende på den stabiliseringspolitik som förts vid dessa tidpunkter.

I början av 1970-talet genomfördes en mycket kraftig åtstramning i den svenska ekonomin genom att Riksbanken förde en restriktiv penningpolitik. Denna åtstramning betecknas som "idiotstoppet" och tillkom för att bryta försämringen i bytesbalansen, nedgången i valutareserven och den stigande inflationen. Efter valet 1970 blev även finanspolitiken mer restriktiv. Denna politik övergavs 1973 då regeringen, i samband med den första oljekrisen 1973/74, önskade motverka oljeprisökningarnas negativa effekter genom att "hoppa över" den förväntade nedgången i den internationella konjunkturen. Överbrygningspolitiken genomfördes i huvudsak med hjälp av finanspolitiska åtgärder. I samband med Bretton Woods-systemets sammanbrott 1971 revalverades den svenska kronan mot amerikansk dollar med 7,5 procent. 1973 genomfördes en ny revalvering, denna gång med 5,6 procent mot amerikansk dollar samtidigt som Sverige anslöts till valutaormen där den tyska marken var den ledande valutan.

Enligt figur 4 minskade produktionsgapet mycket snabbt och svensk ekonomi gick in i en fas med högre kapacitetsutnyttjande och 1975 översteg produktionsgapet 2 procent. Samtidigt försämrades den internationella konjunkturen vilket tillsammans med den kraftiga försämringen av kostnadsläget medförde att avsättningsmöjligheterna för industrin minskade och arbetslösheten ökade. Resultatet av den expansiva finanspolitiken som syftade till att upprätthålla sysselsättningen blev växande budgetunderskott och underskott i bytesbalansen. Denna utveckling var inte konsistent med den rådande växelkurspolitiken med fast växelkurs vilket tvingade fram upprepade devalveringar. Den första devalveringen genomfördes i oktober 1976 då kronan skrevs ned med 3 procent mot DEM. Under 1977 devalverades kronan vid två tillfällen, först i april med 6 procent mot DEM och sedan i augusti med ytterligare 10 procent samtidigt som Sverige lämnade valutaormen och knöt den svenska kronan till en valutakorg. Devalveringarna gav enbart smärre effekter på kostnadsläget, se figur 4. 1978 vände industrikonjunkturen uppåt igen och produktionsgapet minskade tillfälligt under 1979 för att sedan vända nedåt



Källa: OECD
 Den relativa arbetskraftskostnaden är konstruerad så att ökande värden anger att svensk arbetskraftskostnad stiger i förhållande till de jämförande länderna.

Figur 4 Svenskt produktionsgap och relativ arbetskraftskostnad jämfört med 22 OECD länder.

igen. En ny devalvering genomfördes i september 1981 då kronan skrevs ned med 10 procent mot valutakorgen.

I samband med att den nya socialdemokratiska regeringen bildades 1982 genomfördes ytterligare en devalvering av kronan med hela 16 procent. Denna, vad som skulle komma att bli den sista svenska devalveringen, kallas ofta för superdevalveringen. Konjunktoren vände snart uppåt igen och under resten av 1980-talet förbättrades produktionsgapet successivt. Den svenska devalveringen tillsammans med återhämtningen i den internationella konjunkturen efter den andra oljekrisen 1979 gav en stark inflationsimpuls i den svenska ekonomin. För att motverka en ökande inflation genomfördes en restriktiv finanspolitik. Under 1984 presenterades två krispaket och året efter ytterligare ett, men dessa kunde inte förhindra att inflationen ökade och att produktionsgapet blev starkt positivt. Penningpolitiken under denna period var inriktad på avregleringar och liberaliseringar av de finansiella marknaderna. Bland annat avskaffades likviditetskvoterna 1983. Under perioden 1986–88 ökade utlåningen drastiskt, inflationstakten ökade, den reala räntan efter skatt blev negativ och tillgångspriserna ökade snabbt. Denna utveckling ledde fram till överhettningen 1988–89.

Valutaregleringen togs bort 1989 vilket medförde ett utflöde av privat kapital som i sin tur orsakade ett tryck på den rådande fasta växelkursen. Den stora skattereformen 1990–91 medförde att det blev mindre attraktivt att låna medan sparandet gynnades vilket orsakade en kraftig ökning i den reala räntan efter skatt. Effekten på ekonomin blev försämrat kostnadsläge, en övervärderad valuta, snabb nedgång i inflationen, fallande tillgångspriser och så småningom ökade volymen av dåliga lån så att det finansiella systemet kom i gungning. Som kan ses i figur 4 försämrades också kostnadsläget successivt fram till 1990. I spåren av den kraftiga konjunkturedgången som startade redan 1989, se figur 4, ökade arbetslösheten, skatteintäkterna föll, de offentliga utgifterna ökade vilket gav stora budgetunderskott. Spekulationen mot den övervärderade svenska kronan tilltog och i november 1992 föll den fasta växelkursen och den svenska kronan började flyta. Den bank och valutakris som Sverige upplevde under perioden 1990–94 var den djupaste sedan 1930-tals krisen. Under resten av 1990-talet dominerades den ekonomiska politiken av budgetsanering och institutionella reformer bland annat införandet av utgiftstak. Penningpolitiken bestäms och genomförs av en oberoende Riksbank som har prisstabilitet som övergripande mål.

För att undersöka om de fem tillfällen då produktionsgapet överstigit 2 procent i någondera riktning skulle förhindrats är det viktigt att undersöka hur budgetunderskott och det primära budgetunderskottet (budgetunderskottet minus räntebetalningar) utvecklats över tiden. Framförallt är det av intresse att undersöka vid vilka tillfällen som budgetunderskotten överstigit 3 procent av BNP eftersom detta förhindras av stabilitets- och tillväxtpakten. Figur 5 visar den offentliga sektorns finansiella sparande, produktionsgapet och en indikator på den finanspolitiska inriktningen vilken beräknats som ett löpande medelvärde för tre på varandra följande primära budgetunderskott. I figuren har jag ritat in tre horisontella linjer, två av linjerna indikerar EMU-utredningens kriterium för när diskretionär finanspolitik skall användas (vid produktionsgap överstigande 2 procent i någon riktning) medan den tredje horisontella linjen visar kravet från Stabilitets- och tillväxtpakten att budgetunderskotten inte får överstiga 3 procent av BNP.

Som kan ses i figur 5 har det svenska budgetunderskottet varit större än 3 procent av BNP vid två tillfällen, 1980–83, 1985 och under perioden 1992–96. Vi kan också notera att de ackumulerade primära underskotten (den finanspolitiska indikatorn) visar att en expansiv finanspolitik förts i stort sett under hela 1970-talet fram till 1982. Fram till 1989 fördes en mer restriktiv finanspolitik vilket medförde att budgetunderskotten minskade och 1987 visade den

offentliga sektorn överskott. När överhettningen i slutet av 1980-talet förbyttes i 90-tals krisen ökade statens utgifter radikalt. Den tillträdande socialdemokratiska regeringen efter valet 1994 genomförde en omfattande budgetsanering vilken utmynnade i förbättrat budgetläge.

Min slutsats från denna analys är att flera av de episoder då produktionsgapet översteg 2 procent i någondera riktning säkerligen skulle förhindrats av den regel som EMU-utredningen föreslagit. Anledningen varför svensk ekonomi överhettades vid två tillfällen, 1974–75 och 1989–90, var att en alltför expansiv diskretionär politik bedrevs. När det gäller lågkonjunkturerna 1977–78 och 1981–83 orsakades dessa av den mycket expansiva politiken under åren före respektive konjunkturedgång och de kraftiga ökningarna i kostnadsläget som vi också kan se i figur 4. Slutsatsen är att dessa nedgångar också kunde motverkats av en mer restriktiv användning av diskretionär finanspolitik så som föreslås i EMU-utredningen. Troligtvis hade inte dessa episoder inträffat om regeringarna fört en mer ansvarsfull budgetpolitik. Dessutom skulle stabilitets- och tillväxtpakten förhindrat att underskotten i statens finanser överstigit 3 procent som andel av BNP under 1980-talet.

En episod avviker från detta mönster. Den kraftiga nedgången i svensk ekonomi under 1990-talets början hade flera bidragande orsaker men var inte resultatet av en normal konjunkturedgång. Med en kombination av en expansiv ekonomisk politik, avregleringar av de finansiella marknaderna, reformeringen av skattesystemet och den fasta växelkursen föll svensk ekonomi in i en djup kris. Det finns en konsensus bland ekonomer och beslutsfattare att ordningsföljden av dessa reformer var felaktig och bidrog till att Sverige drabbades av en samtidig bank- och valutakris. Denna kris hade säkerligen inte kunnat motverkats av en traditionell diskretionär stabiliseringspolitik.

Ekonomernas syn på stabiliseringspolitiken

Vad ansåg ekonomer och politiska beslutsfattare om den förda stabiliseringspolitiken sedan början av 1970-talet? Denna fråga är också central för att förstå den faktiska svenska utvecklingen och varför svensk ekonomi upplevt flera kraftiga konjunkturedgångar de senaste 30 åren. Lars Jonung har genomfört en detaljerad analys av de politikomläggningar som genomförts i Sverige sedan början av 1970-talet. Jonungs fokus är att undersöka varför dessa politikomläggningar genomförts och i vilken utsträckning som lärdomar från tidigare kriser påverkar valet av stabiliseringspolitisk strategi vid nya kriser.

Dessutom genomförs en kartläggning av de förslag om stabiliseringspolitiken som framfördes av både ekonomer och politiska beslutsfattare. Jonungs slutsats är att både historiska erfarenheter och ny nationalekonomisk forskning leder fram till politikomläggningar och ny konsensus om den stabiliseringspolitiska inriktningen, men att ingenting garanterar att denna nya inriktning är lämplig att möta framtidens kriser.

I början av 1970-talet fanns en mycket utbredd optimism kring stabiliseringspolitikens möjligheter. Under hela efterkrigstiden dominerade det keynesianska synsättet där efterfrågepolitik kunde och skulle användas för att stabilisera det makroekonomiska förloppet. Den åtstramningspolitik som genomfördes fram till 1972 kritiserades av många ekonomer för att den var allt för hårdhänt och pågick allt för länge. De förordade istället en mer expansiv stabiliseringspolitik. Det fanns också en nästan total uppslutning kring överbrygningspolitiken, ofta tävlade ekonomer och beslutsfattare i att förordas en än mer expansiv politik. De flesta ekonomer och beslutsfattare har emellertid ändrat uppfattning om överbrygningspolitiken i efterhand. Numera är det en stor uppslutning kring uppfattningen att överbrygningspolitiken var felaktig. Den ses som en viktig orsak till varför svensk ekonomi kom i otakt med världsekonomin och att de strukturella obalanserna kvarstod. Resultatet av överbrygningspolitiken blev att inflationen tog fart vilket orsakade spekulation mot kronan som i förlängningen bidrog till devalveringspolitiken.

Efter den andra oljekrisen som inträffade 1979 användes överbrygningspolitiken som ett varnande exempel. Ekonomer diskuterade alternativa stabiliseringspolitiska strategier såsom normbaserad stabiliseringspolitik och alternativ växelkurspolitik, men det verkar inte funnits en enighet kring vilken politik som skulle användas för att motverka oljeprisökningarna. Utvecklingen under 1980-talet med start 1985 i SNS-rapporten, i synnerhet efter att kronan började flyta 1992, blev att synen på stabiliseringspolitiken förändrades i riktning mot en normbaserad ekonomisk politik, en utveckling som sammanföll med nya teoretiska och empiriska landvinningar. Denna nya syn på stabiliseringspolitik där den institutionella ramen uppmärksammas i allt större utsträckning illustreras också av den så kallade Lindbeck-kommissionen som förde fram 113 preciserade förslag kring ekonomisk politik och institutionella reformer.

Vilka lärdomar kan vi dra av svensk ekonomisk politik och debatten kring vald stabiliseringspolitisk väg? En lärdom är att synen på stabiliseringspolitikens möjligheter och den institutionella ramen inom vilken den verkar

och genomförs förändras över tiden. En tendens i litteraturen är att kritiken av den keynesianskt inspirerade stabiliseringspolitiken har tilltagit. Detta illustreras också av den nya EMU-utredningen. Från 1970-talets optimistiska synsätt har många ekonomer ändrat uppfattning om politikens möjligheter och innehåll. Mest tydligt är detta i synen på överbrygningspolitiken där det fanns en total uppslutning då politiken genomfördes men som senare förbytts i ett nästan totalt förkastande. Det är troligt att liknande fall kommer att inträffa i framtiden.

Från diskretionär finanspolitik till automatiska stabilisatorer

I denna uppsats diskuteras den nya EMU-utredningens förslag att diskretionär finanspolitik enbart skall utnyttjas när särskilt stora svängningar inträffar i den svenska ekonomin. Utredningen anger mer specifikt att gränsen för när den diskretionära politiken skall användas är om produktionsgapet, som är skillnaden mellan faktisk BNP och den långsiktigt hållbara nivån på BNP, överstiger minst två procent i någondera riktning. Två typer av kritik kan riktas mot denna rekommendation. Den första pekar på den stora risken att diskretionär finanspolitik inte ger de expansiva effekter som förväntas. Det andra betonar att diskretionär finanspolitik av traditionellt snitt inte förmår motverka mycket stora svängningar i produktionsgapet som exempelvis inträffade under 1990-tals krisen.

Min tolkning av den mycket omfattande litteraturen kring finanspolitikens makroekonomiska effekter är att dessa sannolikt är små och i vissa speciella fall till och med förstärker konjunktursvängningarna. Den empiriska analysen av sambandet mellan offentligt och privat sparande som genomförts i denna uppsats kan tolkas som att ett ökat budgetunderskott i syfte att öka den ekonomiska aktiviteten inte ger någon större effekt på den ekonomiska aktiviteten. Analysen visar också att omfattningen av de finanspolitiska åtgärderna har betydelse för effekterna. Vid extremt stora insatser kan privat konsumtion komma att minska istället för den önskade effekten att privat konsumtion skulle öka.

EMU-utredningen gör en mer positiv tolkning av nya empiriska resultat om finanspolitikens makroekonomiska effekter. De reserverar sig dock när det gäller storleken på effekterna och anger att dessa kan vara osäkra och att genomslaget kan variera betydligt. Även om effekten av stabiliseringspoli-

tiken är osäker genom de betydande problem som är förknippade med observationsfördröjning, beslutsfördröjning och effektfördröjning anser EMU-utredningen att det bör finnas en beredskap för att ingripa med aktiv finanspolitik om stora obalanser inträffar i statens finanser eller i produktionsgapet. I tider när inga sådana obalanser finns bör den diskretionära finanspolitiken, enligt EMU-utredningen, inriktas på att upprätthålla det av statsmakten beslutade budgetmålet som i nuläget är ett överskott i statens finanser på 2 procent som andel av BNP över konjunkturcykeln.

Mitt andra argument mot en aktiv användning av diskretionär finanspolitik är att den inte alltid är lämpad att motverka stora svängningar i produktionsgapet. Denna slutsats baseras på en genomgång av de episoder då svenskt produktionsgap överstigit 2 procent i någondera riktning sedan 1970. Produktionsgapet har överstigit denna gräns vid fem tillfällen. Vid två av dessa tillfällen var den svenska ekonomin överhettad medan de tre övriga fallen kan karakteriseras som djupa lågkonjunkturer. Ett gemensamt drag vid fyra av dessa fem tillfällen är att de orsakats av en för kraftigt expansiv ekonomisk politik eller av dess efterdyningar. En rimlig tolkning är att dessa episoder kunde undvikits om diskretionär politik använts mer sparsamt. Denna slutsats är konsistent med den allmänna uppfattningen att överbryggningspolitiken i samband med den första oljekrisen 1973/74 bidragit till att svensk ekonomi kom i otakt med världsekonomin och de påföljande problemen med underskott i bytesbalansen, ökad statsskuld, försämrat kostnadsläge som i sin tur drev fram upprepade devalveringar.

Ett potentiellt problem är emellertid att det vid dessa tillfällen funnits en konsensus bland ekonomer och beslutsfattare om den ekonomiska politikens inriktning. Den ekonomiska historien lär oss att en total uppslutning bland ekonomer och beslutsfattare kring en aktiv stabiliseringspolitisk inriktning inte är en garanti för en lyckosam politik. Inget pekar på att detta förhållande kommer att förändras i framtiden även om EMU-utredningens förslag genomförs.

Undantaget från denna tolkning av svensk stabiliseringspolitiska historia är den kraftiga nedgången i produktionsgapet i början av 1990-talet i samband med bank- och valutakrisen. Denna kris orsakades inte av en normal konjunkturedgång utan av strukturella orsaker (avreglering av de finansiella marknaderna, skattereformen och bibehållandet av en fast växelkurs) och hade därmed inte kunnat undvikits eller motverkats med en traditionell diskretionär finanspolitik. En kraftig åtstramning exempelvis genom höjda skatter hade troligen förstärkt krisen istället för att vara en lösning på de stora balansproblemen.

Hur bör stabiliseringspolitiken utformas vid ett svenskt EMU-medlemskap?

Hur bör då finanspolitiken utformas i framtiden? EMU-utredningen och några av dess bilagor för fram de automatiska stabilisatorernas roll och menar att dessa bör verka fullt ut för att jämna ut disponibel inkomst över tiden. En "automatisering" av finanspolitiken så som EMU-utredningen föreslår har fördelen att politiken blir tydlig och förutsägbar (i synnerhet om de medel som skall användas är offentliga) och kan genomföras utan tidsfördröjning. Till detta skall också läggas att överdriven expansion av offentliga utgifter förhindras både av de utgiftstak som fastställs av riksdagen och den allmänt restriktiva hållning till diskretionär politik som förespråkas av EMU-utredningen. Svårigheten är dock fortfarande att förutsäga den framtida ekonomiska utvecklingen. En lärdom som kan dras från den historiska utvecklingen är att officiella prognoser ofta är felaktiga och att kriser uppträder överraskande snabbt. Officiella prognoser riskerar att ge en för optimistisk syn på framtiden vilket kan medföra en politik som förstärker konjunkturförloppet. Det hade, enligt min mening, varit bättre om EMU-utredningen övergett tanken på en diskretionär finanspolitik och istället förordat automatiska stabilisatorer som det mest effektiva medlet att stabilisera ekonomin på kort sikt. Samtidigt är det viktigt att inte i förväg begränsa handlingsfriheten fullständigt. Den historiska erfarenheten är att nya kriser inträffar och att nya ekonomiskpolitiska åtgärdsprogram och strategier kan komma att införas. Regering och riksdag måste alltid ha en beredskap att genomföra extraordinära åtgärder om svensk ekonomi drabbas av extrema störningar. Denna slutsats gäller för övrigt också i det fall Sverige väljer att avstå från ett fullvärdigt EMU-medlemskap.

Källor och litteratur

Denna uppsats har sin utgångspunkt i den senaste EMU-utredningens slutbetänkande "Stabiliseringspolitik i valutaunionen" (SOU 2002:16) och delbetänkandet "Stabilitet och stabiliseringspolitik i EMU" (SOU 2001:62). Den övergripande frågeställningen i utredningen är vilka konsekvenser ett svenskt fullvärdigt medlemskap i EMU skulle få för möjligheten att använda ekonomisk politik för att stabilisera den ekonomiska aktiviteten i svensk ekonomi. Gemensamt för både slutbetänkandet och delbetänkandet är att de utförligt analyserar argumenten för och emot användningen av diskretionär finanspolitik. Två av bilagorna till dessa utredningar ger en mer utförlig analys av argumenten. Torben M. Andersen presenterar argument mot användningen

av diskretionär finanspolitik i artikeln "Stabilization Policy," publicerad i en samlingsvolym med uppsatser presenterade vid kommitténs seminarium i maj 2001, medan Charles Wyplosz artikel med titeln "Fiscal Policy: Institutions vs. Rules," fokuserar på den institutionella ramen för finanspolitiken.

Den internationella litteraturen kring finanspolitikens makroekonomiska effekter är omfattande. En ansats inom denna litteratur är att studera hur sammansättningen och omfattningen av de finanspolitiska åtgärderna påverkar det makroekonomiska utfallet. I denna litteratur kan nämnas två uppsatser av Alberto Alesina, och Roberto Perotti, "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD countries: Compositions and Macroeconomic Effects," *Economic Policy*, 21, 1995 och "Fiscal adjustments in OECD countries: Composition and macroeconomic effects," *IMF Staff Papers*, 44, 1997. En sammanfattning av den internationella litteraturen samt en detaljerad beskrivning av den danska budgetsaneringen 1983 återfinns i Michael Bergman och Michael Hutchison, "Economic Expansions and Fiscal Contractions: International Evidence and the 1982 Danish Stabilization", *Macroeconomic Perspectives on the Danish Economy* (New York: Macmillan, 1999).

Hypotesen om Ricardiansk ekvivalens introducerades först av Robert Barro i artikeln "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy*, 81, 1974. Denna uppsats var startskottet för ett stort antal empiriska undersökningar. För en sammanfattning av denna litteratur och en grundlig genomgång av de teoretiska skälen varför Ricardiansk ekvivalens inte bör hålla, se John Seater, "Ricardian Equivalence," *Journal of Economic Literature*, 31, 1993 och Douglas W. Elmendorf och N. Gregory Mankiw, "Government Debt," i *Handbook of Macroeconomics*, volume 1C (Amsterdam: North-Holland, 1999). Svenska studier av Ricardiansk ekvivalens har utförts av Torbjörn Becker och Anders Paalzow, "Real Effects of Budget Deficits – Theory and Evidence," *Swedish Economic Policy Review*, 2, 1996 och Jyry Hokkanen och Pär Jansson, "The Impact of Budget Deficits on Key Macroeconomic Variables in Sweden 1972–1990", som ingår i Pär Janssons doktorsavhandling från Uppsala universitet 1994, samt av Jan Häggström och Mats Kinnwall, "Ricardianska effekter på hushållens sparkvot i OECD: Hur starka är de?" *Ekonomisk Debatt*, vol. 29, 2001. Lars Oxelheim analyserar hur privat och offentligt sparande påverkas av ändringar i den politiska risken i *Financial Markets in Transition – Globalization, Investment and Economic Growth* (New York: International Thomson Business Press, 1997).

En slutsats som ofta förekommer i ovanstående litteratur är att det finns betydande skillnader i de makroekonomiska effekterna beroende på omfatt-

ningen av de finanspolitiska åtgärderna. Framförallt har litteraturen uppmärksammat att budgetsaneringar kan ge en expansiv effekt på ekonomin. Denna hypotes fördes fram första gången av Francesco Giavazzi och Marco Pagano i artikeln "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries," publicerad i samlingsvolymen *NBER Macroeconomics Annual* (Cambridge: MIT Press, 1990). Andra empiriska undersökningar som kan nämnas är Francesco Giavazzi och Marco Pagano "Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience", *Swedish Economic Policy Review*, 3, 1996 samt Michael Bergman och Michael Hutchison, "The 'German View', Fiscal Consolidation and Consumption Booms: Empirical Evidence from Denmark", Working Paper, 1999.

Den makroekonomiska utvecklingen i Sverige sedan 1970 analyseras av Lars Jonung i boken *Med backspegeln som kompass – om stabiliseringspolitiken som läroprocess* (ESO-rapport, Ds 1999:9). Jonung genomför dessutom en detaljerad analys av de politikomläggningar som genomförts sedan 1970 och ger en bild av hur ekonomer och beslutsfattare såg på stabiliseringspolitiken.

Euro – om kravet på skatterättsliga förändringar

av Roger Persson Österman

Euron är här och många av oss har under sommaren 2002 på ett mycket påtagligt sätt kommit i kontakt med den nya valutan. Det är nu beslutat att Sverige skall ha folkomröstning om medlemskap i Euroområdet. Andra hävdar att fördraget tvingar Sverige att gå med, och att en folkomröstning som slutar med nej inte kan tillmätas någon betydelse. Jag skall inte delta i den debatten. Min utgångspunkt för denna artikel är en annan.

En viktig fråga som blivit mer uppmärksammas på senare tid är i vad mån skattesystemen kan användas för finanspolitiska syften. I den stora skattereformen 1989 gick Sverige bort från ett skattesystem som innehöll många inslag av konjunkturstyrande regler. Avsikten med reformen var att renodla skattesystemets *fiskala* sida. Stor enighet förelåg om det olämpliga i att försöka styra konjunkturer med skattepolitiken. När penningpolitiken centraliseras och kraven på finanspolitiken kan bli högre finns det emellertid mycket som återigen talar för att skattesystem som fungerar konjunkturstabiliserande kommer att bli efterfrågade. Michael Bergman visar i sitt bidrag i denna bok på svårigheterna att bedriva så kallad diskretionär finanspolitik. Jag skall på grundval av Sveriges tidigare dåliga erfarenheter av konjunkturstyrande skatter försöka se vilka skattetyper som skulle kunna fungera konjunkturstabiliserande.

En självklar förutsättning för Sveriges möjligheter att bedriva finanspolitik är sunda statsfinanser. Stabilitets- och tillväxtpakten som fastställts inom EU kräver också ett långsiktigt överskott i statsfinanserna. Sverige blir därför beroende av stabila och effektiva skattebaser. Beskattningssystemen är fortfarande en nationell angelägenhet i Europa. Problemet är emellertid att Sveriges skattebaser är utsatta för påfrestningar till följd av den gemensamma europeiska marknaden och internationaliseringen av kapitalmarknaderna. Sverige har också en relativt hög skattekvot. Sverige är en välfärdsstat med stor

offentlig konsumtion. Sverige har också problem med en åldrande befolkningsstruktur. Kraven på offentliga utgifter kommer knappast att minska i framtiden. Jag skall med utgångspunkt i den Europeiska unionens regler om fri rörlighet och fri etablering diskutera vilka skattebaser som idag är särskilt problematiska. Jag kommer att argumentera för att lösningarna bör bli övernationella, det vill säga att mer av beskattningsmakten måste överföras till unionen.

Jag disponerar framställningen på följande vis: Jag inleder med en diskussion om de problem och följder som kan uppstå när penningpolitiken är centraliserad medan finanspolitiken är decentraliserad. Härnäst diskuterar jag vilka skattetyper som kan fungera konjunkturstabiliserande. Jag föreslår också åtgärder för att säkerställa den svenska budgetdisciplinen. I avsnittet efter detta diskuterar jag vilka nationella skattetyper som troligen måste ändras till följd av EG-fördragets krav på fria rörligheter. Uppsatsen avslutas med en sammanfattande diskussion om behovet av en harmoniserad skattepolitik.

Centraliserad penningpolitik och decentraliserad finanspolitik

Det stora experimentella med valutaunionen är att penningpolitiken är centraliserad medan finanspolitiken är decentraliserad. Finanspolitiken är dessutom decentraliserad till i princip suveräna stater. Visserligen är staterna bundna av stabilitets- och tillväxtpakten men som påpekas i utredningen "Stabiliseringspolitik i valutaunionen" (SOU 2002:16) är mekanismerna i den tämligen mjuka. Ett sådant förhållande bygger inte på *conventional wisdom*. Idag är nämligen tilltron inom ekonomkåren till konjunkturstyrning med diskretionär finanspolitik mycket låg. Michael Bergmans bidrag visar mycket tydligt hur svår denna verksamhet är. Tilltron till penningpolitikens möjligheter att påverka ekonomin är däremot mycket hög. Penningpolitiken skall enligt teorin skötas av en oberoende bank med mycket stor legitimitet i sin uppgift, vilken i huvudsak är att kontrollera inflationen. Penningpolitiken kommer visserligen också i Euroområdet att skötas av en oberoende bank. Vilken legitimitet banken får är däremot en öppen fråga, vilken Daniel Naurin diskuterar i sin artikel i denna bok.

Problemet är emellertid i grunden ett annat än ECB:s penningpolitik. Det finns nämligen en spridd och förmodligen välgrundad uppfattning att Euroområdet kommer att bli instabilt eftersom medlemsländerna helt enkelt

är ekonomiskt olika. Konjunkturläget är inte detsamma i hela området; de problem som kan ses i Sverige med storstadsregioner med växtvärk och andra regioner med motsatta problem finns också i Euroområdet. Prisflexibilitet och en rörlig arbetsmarknad som kan utjämna de rent ekonomiska problemen saknas i princip. Regionala transfereringar eller välfärdsutjämnande transfereringar över en "EU-budget" saknas likaså.

Kriser i Euroområdet kan alltså leda till att euron överges av någon stat eller att hela projektet faller ihop. Det är dock mindre sannolikt att så sker. Så mycket politisk kraft och prestige ligger i projektet att det får hållas som osannolikt att det överges. Istället får det sägas vara mer troligt att ett antal sådana ekonomiska kriser (asymmetriska chocker) kommer att leda till att EU tar ett kraftigt steg i federal riktning och skapar verktyg för en centralstyrd finanspolitik. Skälet för det är att ett enda lands finansiella förmåga inte räcker till i en verklig kris; hjälp måste komma utifrån. ECB:s möjligheter att hjälpa till förslår inte långt. Uteblir sådana kriser är det däremot inte troligt att EU i snabb takt utvecklas i federal riktning.

Centraliserad finanspolitik förutsätter naturligtvis ett enhetligt mål för hela området ifråga. Lokala grupper eller speciella intressen kan inte tillåtas styra. EU:s förhandlingsordning i lagstiftningssammanhang måste därmed överges eftersom den bäddar för suboptimala lösningar. En "finansminister" måste rimligen utses som har befogenhet att styra över transfereringsbudgeten. Finansministern måste vara oavhängig dagens ministerråd men måste kunna hållas demokratiskt ansvarig, det vill säga kunna avsättas i fria oberoende val. En sådan utveckling ligger emellertid mycket långt in i framtiden. Det finns dock anledning att ha beredskap för att behovet av centraliserad finanspolitik kan komma snabbare än väntat. Dagens ekonomiska situation tycks mörkare än på länge.

Den officiella europeiska hållningen idag är emellertid att någon centraliserad finanspolitik inte behövs. Förenklat kan sägas att grundidén bakom dagens regelverk är att medlemsstaterna skall ha så goda statsfinanser och sådan sund samhällsekonomi att problematiska inflationstendenser undviks. Det är detta som regleras i stabilitets- och tillväxtpakten. Samtidigt skall kommissionens riktlinjer för medlemsstaternas ekonomiska politik och den årliga genomlysningen av medlemsstaternas ekonomier syfta till att medlemsstaterna sköter sig. Om konjunkturen är likadan i hela Euroområdet är tanken att ECB styr genom penningpolitik. Uppstår däremot landspecifika störningar måste finanspolitiken i det enskilda landet lösa problemen. Uppfattningen är inte heller att någon koordinerad finanspolitik mellan medlemssta-

ter behövs. Tvärtom antar både kommissionens ekonomiska experter och utredningen "Stabiliseringspolitik i valutaunionen" att koordinerad finanspolitik i syfte att stabilisera den ekonomiska politiken är ineffektiv.

Problemet, som också kommissionen och utredningen "Stabiliseringspolitik i valutaunionen" erkänner, är att finanspolitiken har visat sig skäligen misslyckad som konjunkturstabiliserare under senare delen av 1900-talet. Erfarenheten har visat att den istället för att åtgärda problemen snarast har förvärrat dem. Att det är svårt att föra diskretionär politik är dock inte ett tillräckligt argument mot att helt underlåta att göra det.

I samband med diskussionen om finanspolitikens möjligheter och begränsningar har de så kallade automatiska stabilisatorerna kommit i blickpunkten. De automatiska stabilisatorerna är de inslag i den moderna samhälls ekonomin som dämpar konjunktursvängningarna. I högkonjunktur inbetalas stora mängder skatt som annars hade konsumerats, i lågkonjunktur ökar utbetalningen av arbetslöshetsersättning och andra bidrag som håller konsumtionen uppe. Ekonomisk forskning visar att högskatte- och välfärdssamhällen har en jämnare konjunkturcykel till följd av de automatiska stabiliserande elementen. Sveriges och Europas påstådda svaghet blir i detta perspektiv plötsligt en styrka.

Personligen är jag av den uppfattningen att det råder en övertro på de automatiska stabilisatorernas effekter. Diskretionär finanspolitik kan i framtiden ofta komma att behövas. En EU-centraliserad finanspolitik kan också komma att bli aktuell om det visar sig att en medlemsstats ekonomiska resurser inte förslår att rädda landet ur ett allvarligt läge. En långt ifrån osannolik utveckling är därför att EU går mot mer federalism till följd av ekonomiska problem i framtiden. Under tiden är naturligtvis en intressant fråga om de automatiska stabilisatorernas funktion kan förbättras. Det ligger uppenbarligen i EU:s omedelbara intresse att förbättra funktionen av samtliga medlemsstaters automatiska stabilisatorer.

Vilka skatter kan vara konjunkturstabiliserande?

Utredningen "Stabiliseringspolitik i valutaunionen" diskuterar kortfattat möjligheten att öka effektiviteten av de automatiska stabilisatorerna. Några av de förslag utredningen för fram är troligen helt politiskt och praktiskt ogenomförbara, som till exempel förslaget om en *konjunkturskatt*. Som den minnesgode kommer ihåg hade Sverige en tid en så kallad värnskatt och den poli-

tiska debatten kring den visar tydligt att förståelsen för sådana skatter inte är så stor. Värnskatten har dessutom permanentats. Höjningar och sänkningar av skattenivåer, som också föreslagits, är en svår problematik. Vilka skatter skall höjas respektive sänkas? Frågan om skattebördans rättvisa fördelning innehåller mycket politiskt sprängstoff. Lobbying av intressegrupper skulle om inte annat skapa tidsutdräkt vilket påtagligt skulle öka risken för feltajmning.

Vidare påpekar utredningen klokt att nya automatiska stabilisatorer inte kan tillåtas snedvrída samhällsekonomin på ett olämpligt sätt. Det betyder att vissa skatter som teoretiskt skulle kunna fungera som automatiska stabilisatorer dessvärre måste avvisas. Ett sådant exempel är omsättningskatt på värdepappershandel (valpskatt). Uppenbarligen skulle en sådan kunna dämpa omfattande handel och därigenom lugna en överhettad ekonomi. Troligen skulle dock handeln flytta ut ur EU om en sådan skatt infördes. Ett annat exempel på skatteändring är att damma av tekniken med en i tiden avtrappande kapitalvinstbeskattning. En sådan innebär att ett över tiden långt innehav av en aktie medför en lägre kapitalvinstskatt. Den har övergivits i Sverige men flera andra länder i Europa har den kvar. Avtrappande skatt har naturligen inläsande effekter men det är ju själva poängen. Eftersom skatten tas ut av individerna spelar det ingen roll var handeln äger rum. För att tekniken verkligen skall få genomslag måste också det indirekta sparandet (i exempelvis investmentbolag och värdepappersfonder) omfattas av samma teknik. Det betyder stora förändringar av nuvarande system. Sådana förändringar vore tekniskt komplicerade och de står också i strid med önskan om en effektiv kapitalmarknad.

Det finns däremot goda skäl att försöka öka hushållens sparande och minska deras skuldsättning. Det finns anledning anta att såväl konsumtion som sparande höjs när den disponibla inkomsten är hög. Empiriska belägg finns dock för att skuldsättningsgraden ökar i goda tider när individen ser positivt på sin framtida intjäningsmöjlighet. Skuldsättningsgraden tenderar också att stiga om hushållens reala tillgångar stiger i värde, som de gör i högkonjunktur. Åtgärder för att höja graden av sparande har redan vidtagits i Sverige genom till exempel den stora skattereformen och den stora förändringen av pensionssystemet som ger signaler till medborgarna att de måste ta ett större eget ansvar för den personliga tryggheten.

Det finns en skatt som har stor potential att fungera konjunkturstabiliserande. Det är den så kallade utgiftsskatten som har stora teoretiska fördelar. Upphovsmannen till skatten är den brittiske vetenskapsmannen Nicholas Kaldor. I Sverige har professor Sven-Olof Lodin varit en förespråkare för

skattetyper. Utgiftsskatten innebär förenklat att tillskott av medel (inkomster, till exempel lön) som används till sparande är inkomstskattefritt men medel som används till konsumtion är beskattat. En intressant aspekt är att utgiftsskatten troligen kan fungera som en kraftfull automatisk stabilisator. Skatteformen innebär att konsumtionen över konjunkturcykeln blir jämnare. Incitamenten till sparande ökar och tendensen till "lyxkonsumtion" minskar. Det är väl känt att i högkonjunktur och i överhettad ekonomi ökar hushållens skuldsättning för privat konsumtion. Under utgiftsskatten beskattas även upp-tagande av lån för konsumtion, vilket naturligtvis har en avhållande effekt. I tider av stagnation önskar istället hushållen amortera av på lånen vilket under utgiftsskatten sker med obeskattade medel. Utgiftsskatten stimulerar således hushållens egna konjunkturella beteenden vilket påskyndar cyklerna samtidigt som skattetyper blir konjunkturdämpande åt båda hållen. (I vart fall på en global kapitalmarknad). Argumenten för utgiftsskatten blir således kraftfulla i den miljö som kommer att råda inom Euroområdet under överskådlig tid. Ofta misstar man sig och tror att utgiftsskatten är en slags moms. Finesen med utgiftsskatten är emellertid att den kan göras progressiv eftersom skattesubjektet för utgiftsskatten är individen. Skatten är således en allmän generell individorienterad skatt. Mervärdesskatten skall naturligtvis vara kvar som skatteform. Utgiftsskatten ersätter inkomstskatten. En annan fördel är att den stimulerar individen till "legalt sparande", att öppna sparkonton som är kända för skattemyndigheten är naturligtvis en förutsättning för att sparandet skall vara fritt från skatt. Det är också förhållandevis lätt att snabbt sänka eller skärpa skattebelastningen. I extrem överhettning kan skattesatsen vid upplösning av sparandet höjas, i ett depressionstillstånd kan skattesatsen sänkas.

Ett av de största hindren mot utgiftsskatten är den internationella dimensionen. Utflytt ur utgiftsskattejurisdiktionen (till exempel Sverige) har bedömts kräva beskattning av det ackumulerade sparandet. En sådan "flytt-skatt" utgör ett stort hinder mot den fria rörligheten. Även om det finns argument som talar för att EG-domstolen accepterar en sådan flyttskatt är det ändå olämpligt att införa nya sådana hinder. Rörligheten för arbetskraften bör öka, inte minska. EG-domstolen synes nu också vara betydligt tuffare mot medlemsstaterna än tidigare. Lösningen på problemet är att utgiftsskatten införs i hela EU, genom ett harmoniseringsdirektiv som på momsområdet. Lodin har dock själv nyligen tagit avstånd från utgiftsskatten. Han menar att den inte längre behövs och hävdar att den praktiskt sett inte kan införas enbart i Sverige. Lodin synes således inte ens överväga att skatten skulle kunna införas i hela Euroområdet.

En sådan lösning skulle dock enligt min mening vara fullt möjlig. Det är nämligen endast tekniken som behöver harmoniseras. Medlemsstaterna skulle ha full frihet att välja önskad skattenivå, precis som idag. Harmoniseringen kan ske genom en "federal" kapitalbeskattning. Endast utflytt ur EU-området skulle leda till uttagande av flyttskatt. En annan möjlighet som inskränker staternas suveränitet ännu mindre är att låta sparandereserverna "följa med" individen till andra stater i EU men se till att sparandeupplösning beskattas i det land där sparandet ägde rum. Det kan ske genom en slags källskatt. Inom en union med god fiskal kontroll och gott samarbete med skattemyndigheter borde en sådan lösning kunna fungera. Det finns uppenbarligen ett behov av att stärka de automatiska stabilisatorerna och utgiftsskatten är verkligen värd att tas på allvar.

En skatt som kan komplettera utgiftsskatten är den så kallade CF-skatten på företagen. Finessen är att denna skatt inte beskattar företagets investeringar. En investering i till exempel en maskin är helt avdragsgill. Tekniken medför vidare att skatten på den marginella investeringen blir noll. Detta är av flera skäl önskvärt. Det främsta skälet är naturligtvis att investering i realkapital stimuleras. CF-skatt har tidigare avisats i Sverige eftersom det inte ansetts möjligt att ha en utgiftsskattelikhande modell för företag men en inkomstskatt för hushållen. Skulle utgiftsskatten införas för individer blir det däremot en smal sak att införa denna typ av skatt för företagen. EU skulle alltså genom harmonisering införa en CF-skatt. Även här skulle medlemsstaterna ha frihet att välja skattesats.

Det kan framstå som en utopi att länderna i EU samlas och radikalt reformerar skattesystemet och inför en utgiftsskatt för individer och en CF-skatt för företag. Samtidigt skulle det vara ett mycket spännande steg för att, med kommissionären Frits Bolkesteins ord, låta det 21 århundradet bli Europas.

Bedöms det helt orealistiskt att införa en renodlad utgiftsskatt för individer finns det möjlighet att i vart fall införa "utgiftsskattelikhande" element inom ramen för beskattningen. Med inspiration från det så kallade IPS-systemet kan individuella "buffertfonder" skapas. IPS-systemet är det individuella pensionssparandet som medger avdrag för sparandet gentemot inkomsten. IPS-sparandet är dock synnerligen långsiktigt. Tanken är istället att en individ kan avsätta pengar till en individuell fond och att avdrag medges gentemot inkomsten. Under det att medlen är insatta i fonden är de lågt beskattade enligt schablonskatten. Upplösningen av fonden kan ske vid det tillfälle individen önskar. Någon bindningsstid finns inte. Incitamentet att spara med skatteavdrag kommer troligen att leda till att sparandet blir större i högkon-

junktur då hög disponibel inkomst föreligger medan uttagen kan antas öka i perioder av lågkonjunktur till följd av lägre löner och arbetslöshet. Ett sådant system finns i Storbritannien, det så kallade ISA (Individual Savings Account). Individerna bör helt på egen hand bestämma när uttag från fonden skall ske. Systemet kan benämnas Individuell Spar Fond (ISF). Det bör inte finnas några krav på viss tid av bundenhet. Den här lösningen kan Sverige förmodligen införa på egen hand under förutsättning att flyttskattproblematiken löses. Det är dock inte säkert att enbart inslag av utgiftsskatt har konjunktur-stabiliserande effekter, förmodligen bör någon form av ränteavdragsbegränsning också införas. Ett alternativ är att sänka kapitalinkomstskatten till 15 procent varvid ränteavdragsrätten automatiskt minskar i ekonomisk betydelse. De problematiska effekter detta kan få för egnahemsägare kan motverkas genom en sänkning av fastighetsskatten.

En förutsättning för att valutaunionen skall fungera bra är som nämnts att medlemsstaternas budgetar är i balans och över konjunkturcyklerna visar överskott. Vissa medlemmar har i syfte att säkerställa budgetdisciplin infört vad som kan kallas interna stabilitets- och tillväxtpakter. I Sverige finns systemet med utgiftstak som har samma syfte. Utredningen "Stabiliseringspolitik i valutaunionen" påvisar emellertid att det finns vägar att kringgå utgiftstaket. Det förekommer att stimulerande åtgärder (utgifter) i budgeten tekniskt redovisas som skattesänkningar (inkomstminskningar).

Intressant nog finns det en beprövad lösning på problemet. Det går att i budgeten inlemma så kallade skatteutgifter. Teorin om skatteutgifter bygger på att det är möjligt att nå enighet om ett *normativt inkomstskattesystem*. Systemet är rent fiskalt, det enda målet är att systemet skall ta in pengar till den offentliga sektorn på ett så effektivt sätt som möjligt. Avvikelser från det normativa systemet räknas som skatteutgifter och skall också redovisas som skatteutgifter. En skatteutgift skall redovisas på budgetens utgiftssida. Exempel på skatteutgifter kan vara lägre moms på vissa varor och tjänster eller lägre arbetsgivaravgifter i vissa regioner. Tekniken används sedan länge i USA. Skatteutgiftsredovisning medför också en högre transparens så att medborgarna enklare kan ta till sig vad olika reformer egentligen kostar. En liknande redovisning finns idag i bilagan till vårpropositionen men har ingen egentlig innebörd (skatteavvikelsebilagan).

Det finns visserligen välgrundad teoretisk kritik mot idén om skatteutgifter. Kritiken går i huvudsak ut på att det är svårt att generellt definiera vad en skatteutgift egentligen är. Jag tror dock att enighet skulle kunna nås om de praktiskt mest betydelsefulla fallen.

Skyddet för skattebaserna och EG-rätten

Möjlighet att bedriva stabiliserande finanspolitik finns endast om en stat har sunda statsfinanser. Den viktiga stabilitets- och tillväxtpakten har som ett syfte att säkerställa att medlemsstaterna har så goda finanser att automatiska stabilisatorer, eller diskretionär finanspolitik, kan verka fullt ut vid en land-specifik lågkonjunktur. EMU-utredningen föreslår också ett kraftfullt mål för Sverige. Målet är att över konjunkturcykeln ha ett överskott på 3 procent i statsbudgeten. Den möjlighet en stat har att finansiera stabiliseringspolitik är i EU-miljön egentligen endast en: skatterna. Det betyder att Sverige är helt beroende av stabila och uthålliga skattebaser.

Dilemmat är att ett flertal skatteregler, både i Sverige och i andra länder, som syftar till att skydda den nationella skattebasen, utgör hinder på den gemensamma marknaden. Sådana hinder är inte tillåtna och EG-domstolen har efter en något trevande inledning kommit att underkänna ett stort antal skatteregler med sådant syfte. Det finns mycket som talar för att EG-domstolen i sin senare praxis helt enkelt kommit fram till att individens intresse av EU-fördragets fri- och rörligheter går före skyddet för en medlemsstats skattebas. Är det riktigt att EG-domstolen uppfattar fördraget på det sättet står medlemsstaterna inför en mycket stor utmaning. Det finns nämligen hävdvunna internationella skatterättsliga principer som reglerar förhållandet mellan oberoende stater. Sverige tillämpar dessa principer gentemot medlemsstaterna i EU. Principerna har byggts upp under många år. Syftet med dessa principer är att skydda nationella skattebaser men också att lösa internationell dubbelbeskattning. Syftena måste uppfattas som legitima. Principerna har skapats i en utpräglad förhandlingsmiljö och delvis inom ramen för OECD:s verksamhet. Det största arbetet skedde emellertid redan under Nationernas Förbunds ansvar. Det knepiga i sammanhanget är naturligtvis att EU-området är en gemensam marknad och principer som skall tillämpas mellan oberoende stater fungerar därför mindre väl. Jag skall i detta avsnitt diskutera några skatteområden som är problematiska och som med stor sannolikhet kommer att kräva regelförändringar.

Det finns ett flertal svenska skatteregler som säkerställer att folk inte kan flytta ut ur Sverige i syfte att slippa svensk skatt. Syftet är att skydda skattebasen. Bakgrunden till reglerna är att Sverige har oinskränkt skattejurisdiktion över de fysiska och juridiska personer som bor eller på annat sätt har hemvist i Sverige. Flyttar personerna ut ur Sverige kan däremot inte längre skattejurisdiktionen göras gällande. Olika typer av så kallade latent skatte-

skulder måste därför omedelbart betalas om en person byter bopättningsland. Problemet är att individen i allmänhet saknar medel att betala skatten med.

Ett exempel är det skattemässiga uppskov med beskattning som ges vid byte av aktier. Skatterättsligt ses byte av aktier som en skattepliktig transaktion men genom ett "uppskovsförfarande" kan beskattningen skjutas på framtiden. Beskattning sker först när den tillbytta aktien säljs. Tanken är att skatt skall inlevereras först när personen har pengar att betala skatten med. En utflytt leder dock till omedelbar beskattning utan att själva aktien är försäld. Denna utflyttsskatt utgör ett stort hinder mot den fria rörligheten för personer. Ur Sveriges synvinkel är emellertid regeln helt nödvändig. Om inte Sverige beskattar vid utflytt finns det ingen möjlighet för Sverige att i ett senare skede beskatta vinsten, eftersom personen flyttat ut ur den svenska skattejurisdiktionen. Sverige riskerar utan regeln att gå miste om mycket stora skatteintäkter.

Ett motsvarande problem kan uppstå om en person som är deltagare i ett så kallade personaloptionsprogram flyttar ut ur Sverige. Enligt huvudregeln skall beskattning sker först när personen till följd av programmet förvärvar ett värdepapper. Skälet är att först då kan personen anses få förmåga att betala skatten. Sekundärt gäller dock att om personen flyttar skall beskattningen ske trots att rätten inte utnyttjats, trots att något egentligt värde ännu inte tillförts personen. En utflytt kan alltså leda till ett stort skattekrav trots att personen inte har några medel att betala skatten med. Än värre är, att en senare värdenedgång, inte kan användas för en skattelättnad. I dagens läge med fallande börskurser har detta problem påtagligt aktualiserats.

Det finns även en möjlighet för en individ som säljer en bostad att få uppskov med skatten genom uppskovsavdrag under förutsättning att individen köper en ny bostad. Tanken, helt riktig, är att individen inte frigör någon vinst som kan beskattas. Problemet är att uppskov endast kan ges om den nya bostaden ligger i Sverige. Regeln finns för att skydda skattebasen. Naturligtvis utgör regeln samtidigt ett hinder på den gemensamma marknaden.

Ett annat problem som EU-kommissionen nyligen kommit att uppmärksamma är effekterna av de svenska reglerna om så kallad väsentlig anknytning. En person som har väsentlig anknytning till Sverige är obegränsat skattskyldig i Sverige. Det betyder att alla inkomster som individen har är skattepliktiga i Sverige. Reglerna är konstruerade så att en person kan ha väsentlig anknytning till Sverige trots en faktisk utflytt till annat land. Det svenska syftet med reglerna är helt enkelt att det inte skall vara "för lätt" att flytta ut ur den svenska skattejurisdiktionen. Det uppfattas annars finnas en risk för att

personer skenbosätter sig i andra länder för att vinna skattefördelar. Regeln syftar alltså till att skydda den svenska skattebasen. Tillämpningen av regeln innebär dock att komplicerad dubbelbeskattning kan uppstå till följd av att två länder samtidigt anser att en individ bor i respektive land. Dubbelbeskattningen är många gånger inte möjlig att åtgärda med nu gällande regler. Återigen, en nationell önskan att skydda skattebasen leder till hinder på den gemensamma marknaden.

Det finns givetvis möjligheter att komma runt problemen. Det finns välkända exempel på personer som av skatteskäl framgångsrikt flyttat från Sverige (idrottsmän, företagare). Dubbelbeskattningsavtal och liknande kan avhjälpa problemen. Men även om det går att undanröja dubbelbeskattningen är de rent tekniskt-administrativa problemen svårbemästrade. En individ utan kunskaper i internationell skatterätt behöver utan tvekan experthjälp. Kostnaden för denna typ av skatterådgivning måste individen bära. Endast välbärgade har i praktiken möjlighet att finansiera det hela.

Ett exempel på flyttskatt för företag är den så kallade uttagsbeskattningen. Ett företag som verkar i Sverige har ett flertal möjligheter att bygga upp obeskattade reserver, periodiseringsfonder, överavskrivningar på inventarier och direktavskrivningar på vissa investeringar. Skulle företaget byta skattemässig "hemvist" skall omedelbart alla dessa reserveringar tas upp till beskattning utan att företaget företagsekonomiskt har realiserat övervärdena. Denna beskattning är otvivelaktigt ett stort hinder mot företagets fria etablering. Regeln är dock helt nödvändig ur ett svenskt perspektiv. Utan regeln skulle Sverige inte kunna beskatta de skattemässiga reserveringarna efter en utflytt. Sverige skulle riskera att tappa synnerligen stora skatteintäkter. EG-domstolen kan, åter, finna att uttagsbeskattningen står i strid med regeln om den fria rörligheten.

Det svenska systemet för resultatreglering mellan företag i koncern (reglerna om koncernbidrag) är också tekniskt konstruerat för att den svenska skattebasen skall skyddas. Koncernbidrag innebär att ett givande företag kan överlåta vinst åt ett mottagande företag och bidrag ges naturligtvis i de situationer det mottagande företaget går med förlust. Beskattningen kan därmed ske under hänsynstagande av alla företag i koncernen. Ligger ett koncernföretag i utlandet är det emellertid inte möjligt att lämna något bidrag. Skälet är att Sverige inte kan beskatta det mottagande företaget, det ligger nämligen utanför den svenska skattejurisdiktionen. Det är dock ett allvarligt hinder mot att ett svenskt moderföretag etablerar ett dotterföretag i ett annat land. Det är ju i uppbyggnadsskedet troligt att förluster uppstår i ett etablerat före-

tag. Även detta hinder kommer med all sannolikhet att komma upp på EG-domstolens bord.

Sverige har också regler som skall motverka att personer bosatta i Sverige etablerar företag i utpräglade lågskattestater. Det finns pengar att spara för den skattskyldige som har möjlighet att välja om en bolagsetablering skall ske i Sverige eller i en EU-medlemsstat som har lägre bolagsskatt. För att säkerställa att så inte sker har Sverige så kallade CFC-regler (Controlled Foreign Company). Reglerna innebär att en person som är bosatt i Sverige och äger ett bolag som är etablerat i lågskatteland blir direkt beskattad för CFC-bolagets inkomster i Sverige. Den svenske investeraren får ingen fördel av att skatten i det andra landet är låg utan beskattas som om investeringen ägt rum i Sverige. CFC-reglerna är dock tämligen trubbiga och konsekvenserna kan ofta utgöra hinder mot etablering i andra länder, hinder som står i strid med EU-fördraget.

En relevant fråga i det sammanhanget är i vilken grad andra EU-stater konkurrerar med varandra genom att erbjuda lägre bolagsskatt (skattekonkurrens). Ministerrådet har beslutat anta en uppförandekod som går ut på att medlemstaterna inte skall konkurrera med varandra om att erbjuda mycket generösa villkor för bolag. Problemet är att uppförandekoden inte är ett juridiskt bindande dokument. Uppförandekoden hindrar inte heller ett land att erbjuda en allmänt mycket generös företagsbeskattning. Antag till exempel att Danmark sänker sin allmänna bolagsskatt till endast 10 procent. Uppförandekoden hindrar inte en sådan allmän sänkning. Med nu gällande CFC-regler skulle en svensk ägare till ett sådant danskt bolag beskattas i Sverige med den svenska högre skattesatsen. Underkänner EG-domstolen den svenska CFC-regeln kan Sverige förlora stora skatteintäkter.

Ett stort kommande problem på den inre marknaden är den indirekta beskattningen (momsen) av näthandel. Idag sker inte mycket handel med digitala tjänster från företag till konsument. Men så snart den digitala handeln med musik, filmer och spelverksamhet kommer igång ordentligt, kan staterna berövas en viktig nationell skattebas, nämligen konsumtionen av sådana tjänster. Detta särskilt mot bakgrund av att den gemensamma valutan införs. Det är nämligen enkelt för den typen av företag att placera sig i en jurisdiktion där all slags mervärdesskatt undviks. Dagens system innebär visserligen på papperet att mervärdesskatt skall betalas i den stat där konsumtionen sker, men i praktiken fungerar inte reglerna. Det går inte att upprätthålla dem. Ett förslag som väckts är att mervärdesskattesatsen på digitala tjänster i Europa harmoniseras, och att en så låg skattesats antas att de stora seriösa

företagen på marknaden accepterar den. En harmoniserad skattesats leder till att det inte spelar någon roll var företaget etablerar sig. Det kan gynna länder där den normala konsumtionsskatten är hög men den informationsteknologiska kompetensen är stor (som till exempel Sverige). Att välja en lägre skattesats på en viss tjänst strider dock mot en mer renlärig mervärdesskatteprincip, nämligen den att skattesatsen skall vara en och samma på alla varor och tjänster. Det finns därför ett visst motstånd, bland annat från svensk sida, mot förslaget. Saken är dock den att det är bättre med en liten skatt än ingen alls. Dessutom är redan mervärdesskattesystemet genombrutet av särlösningar med lägre skattesatser på olika varor och tjänster.

Låt oss slutligen diskutera det finansiella sparandet. Det finansiella sparandet utgör den i särklass mest känsliga nationella skattebasen. I den miljö vi lever idag är det tekniskt utomordentligt enkelt att lägga sparandet i andra länder. En klart avhållande faktor är den exponering mot valutarisk en sparare tar. Det känns förmodligen obehagligt att ha allt sparande i en annan valuta. Det finns också tämligen höga transaktionskostnader förbundna med att ha finansiellt sparande i andra länder. Ett inträde i valutaunionen förändrar i ett slag detta förhållande. Valutarisken försvinner och med den försvinner också i stort sett de skillnader i ränta som erbjuds av banker och andra finansiella aktörer runt om i Europa. Den skillnad som kvarstår är beskattningen av kapitalinkomst. Sverige är ett av de EU-länder som har högst effektiv beskattning av kapitalinkomster som utgår i form av räntor. Enligt gällande svenska skatteregler skall den som är bosatt i Sverige ta upp alla kapitalinkomster var än de kommer ifrån. Det går emellertid knappast att blunda för de frestelser som finns att placera sparande i länder som har väsentligt lägre skatt. Och sådana länder finns i EU och i EMU-området.

Lagstiftarna i EU har vetskap om detta förhållande och kommissionen har därför lagt fram ett förslag till sparandedirektiv. Direktivet syftar till att uppnå en effektiv minimibeskattnings av ränteinkomster från gränsöverskridande sparande inom gemenskapen. Om allt går enligt planerna ska direktivet börja tillämpas med start inkomståret 2003. Direktivet ger i praktiken två möjligheter åt medlemsstaten. Den första möjligheten, som också är huvudregeln, är att använda informationsmodellen. Den innebär att den betalande banken eller finansiella institutet skall lämna en kontrolluppgift till spararens hemland. Detta leder till att svensk skattebetalning säkerställs. Under en övergångsperiod på 7 år behöver dock inte organ i Belgien, Luxemburg och Österrike lämna någon kontrolluppgift. Istället skall en källskatt dras på 15 procent, alltså hälften av den svenska skatten. Skälet till att denna övergångs-

lösning infördes är att de tre länderna har en absolut banksekretess.

Direktivet är på papperet en bra produkt och visar skenbart att medlemsstaterna kan nå goda resultat om de samarbetar. Till saken hör dock att direktivet inte kommer att antas om inte ett antal skatteparadis övertygas om att de skall lämna kontrolluppgifter på samma sätt som EU-staterna. EU skall bland annat försöka övertyga Schweiz om att släppa på sin banksekretess. Detta var ett villkor för att några av EU:s medlemsstater skulle acceptera direktivet. Förhandlingarna med skatteparadisen har bara börjat men det måste hållas för sannolikt att de misslyckas. Direktivet träder i så fall inte i kraft och de som önskar spara helt anonymt i till exempel Luxemburg kan fortsätta att göra det. Detta är otvivelaktigt ett hot mot den svenska skattebasen.

Lösningen på de problem jag här beskrivit är kort och gott mer samarbete inom EU. Det finns en akut risk att skattesuveräniteten endast finns på papperet. Det är i och för sig inte helt otroligt att regeringsföreträdare kan övertyga EG-domstolen – i de processer som pågår just nu, och de som kommer – om att skyddet för medlemsstaternas skattebaser är så viktigt att hinder mot den fria rörligheten måste bestå. Det är dock mer sannolikt att EG-domstolen inte kommer att låta sig övertygas. Förutsebarheten av EG-domstolens domar är också låg på beskattningens område. Förklaringen till det är att fördragets öppna skrivning ger domstolen ett mycket stort tolkningsutrymme. Detta utrymme har domstolen använt för att stärka individernas rättigheter och för att påskynda den ekonomiska integrationen av Europa. Det framstår också som mindre lämpligt att ha en ordning som innebär att regeringsföreträdare ofta måste resa till Luxemburg för att inför EG-domstolen försöka försvara regler som införts för att skydda den nationella skattebasen. Det vore betydligt bättre med en ordning som ger tydligare spelregler både för stater och enskilda.

Eftersom alla medlemsstaterna har ett gemensamt intresse av att skydda skattebaserna bör det rimligen inte vara särskilt svårt att nå juridiskt bindande överenskommelser som säkerställer den fria rörligheten men också skyddar skattebaserna. Ett nödvändigt krav är därvid att medlemsstaterna överlämnar mer kompetens åt EU vad gäller den direkta beskattningen. De tekniska lösningarna på de problem jag redogjort för i detta avsnitt måste harmoniseras på EU-nivå. Rätten att utforma egna skatteregler är idag mer en relik från den tid Sverige hade olika typer av kapitalrestriktioner, valutaregleringar och andra kreditrestriktioner.

Mot en harmoniserad skattepolitik

Det kan knappast sägas att insikten om problemen saknas hos medlemmarna i den Europeiska unionen. Trots detta har det visat sig utomordentligt svårt att komma någon vart med harmoniseringen, vilket belyses väl av arbetet med sparandedirektivet. Varför har det gått så trögt? Jag tror att förklaringen är att medlemsstaterna faktiskt inte varit så oroliga. Än så länge har skattebaserna varit tämligen pålitliga. Den verksamhet EG-domstolen bedrivit har också först på de allra senaste åren blivit riktig kännbar för medlemsstaterna. Det mesta tyder därför på att utvecklingshastigheten har ökat starkt, och ett medlemskap i valutaunionen torde vara en beaktansvärd komponent i den omvandlingsprocess vi nu ser. Jag bedömer att om tio år har också den direkta beskattningen harmoniserats på liknande sätt som momsens idag harmoniserats inom unionen. Jag tror dock inte att principen att medlemsstaterna själva svarar för skatteuppbörden och själva svarar för utgifterna (välfärdssamhället) har beskrivits. Det kommer att vara de tekniska lösningarna som harmoniserats. Det är dock sannolikt att en sådan teknisk harmonisering kommer att vara ett steg på vägen mot en fiskal union.

1990 års stora skattereform gick i stort sett ut på att ta bort de regler som var konjunkturstyrande. Under det decennium som gått sedan dess har det uppfattats som självklart att skattesystemet skall vara neutralt och inte styra individernas beteenden i någon riktning. Det som nu händer är både intressant och komplicerat på samma gång. Stabiliseringspolitiken inom valutaunionen kan på nationell nivå inte längre styras av penningpolitiken utan finanspolitiken måste ta över. Det finns numera mycket som talar för att skattesystem som fungerar konjunkturstabiliserande återigen kommer att bli efterfrågade. Samtidigt har erfarenheten lärt oss att det är mycket svårt att bedriva diskretionär finanspolitik. Jag har föreslagit att den så kallade utgiftsskatten införs. Skatten har den fördelen att sparande är skattebefriat. Skatten har därför en stabiliserande inverkan samtidigt som den stimulerar till sparande. Den stimulerar också till "vitt" sparande eftersom det endast är sådant sparande som ges skattelättnaden. Skatten kan fungera som en kraftfull automatisk stabilisator. Det är också förhållandevis enkelt att höja och sänka nivån på skatten om det skulle anses nödvändigt i perioder av extrema obalanser. Skatten är förhållandevis fördelningspolitiskt neutral. Utgiftsskatten kan dock inte införas endast i Sverige utan alla medlemsstater måste införa den. Jag har också föreslagit att Sverige inför skatteutgifter i budgeten. Det kommer att förhindra viss typ av "trixande" med utgiftstaket och kan bidra till större budgetdisciplin.

Jag har vidare diskuterat ett antal skattetyper, vars gemensamma nämnare är att de är viktiga komponenter i Sveriges skydd av skattebaserna. Det stora problemet är emellertid att sådana skyddande regler ofta innebär hinder och problem på den gemensamma marknaden. EG-domstolen tenderar att slå ner på den här typen av hinder och det finns tecken på att EG-domstolen inte anser att skyddet för skattebaserna är någon juridiskt hållbar så kallade rättfärdigande grund. Ett hinder kan rättfärdigas om skälen bakom hindret är mycket starka. EG-domstolen tycks dock, märkligt nog, inte anse att statens skyddsintresse är så starkt. Lösningen på problemet är dock att öka graden av harmonisering. Enbart genom samarbete på överordnad nivå kan en lämplig balans mellan individernas och staternas intresse uppnås.

Kommissionären Frits Bolkestein har pekat på "the nightmare of every thinking European" i ett tal för framtidsinstitutet RAND Europa. Mardrömmen är att EU kanske i en krissituation, till följd av institutionell förlamning som i sin tur leder till att nödvändiga åtgärder och reformer uteblir, spricker upp. En sådan utveckling kan inte uteslutas och då är det också slut med enhetsvalutan. Jag ser mina förslag som ett led i den pågående diskussionen om hur det mardrömsscenarioet skall undvikas.

Källor och litteratur:

De betydelsefulla frågorna om vad som kan hända i samhällsekonomin vid ett inträde i EMU behandlas utmärkt i Andrew Hughes Hallet, Michael M Hutchison och Svend E Hougaard Jensen, eds. *Fiscal Aspects of European Monetary Integration* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999). Boken behandlar institutionerna, de automatiska stabilisatorerna, stabilitets- och tillväxtpakten och verkan av asymmetriska chocker. Finanspolitikens möjligheter och begränsningar i EMU samt de automatiska stabilisatorernas effekter behandlas också på ett mycket bra sätt i statens offentliga utredning "Stabiliseringspolitik i valutaunionen" (SOU 2002:16).

Penningpolitikens begränsningar i framtiden och EU:s framtida federala utveckling behandlas särskilt i av Benjamin M. Friedman "Threats to Future Effectiveness of Monetary Policy" i Richard N Cooper och Richard Layard eds., *What the Future Holds – Insights from Social Science* (The MIT Press, 2002).

Ett statsvetenskapligt och ekonomiskt intressant perspektiv på EMU och medlemskapet finns i Colin Crouch ed, *After the euro – Shaping institutions*

for Governance in the Wake of Monetary Union av (Oxford: Oxford University Press, 2000). Mer renodlat statsvetenskapliga perspektiv finns i Sverker Gustavsson "What Makes a European Monetary Union Without a Parallel Fiscal Union Politically Sustainable?" i Søren Dosenrode ed, *The Political Aspects of Economic and Monetary Union* (Aldershot: Ashgate, 2002).

Utgiftsskatten och CF-skatten beskrivs i SOU 2002:47, expertrapporterna 11 "Utgiftsskatt – sammanfattning av system och effekter" av Sven-Olof Lodin, och 12 "Neutral beskattning av bolagsinkomster i en öppen ekonomi – cash-flowskatter och andra skatter" av Anders Kristoffersson.

Skatteutgifter beskrivs av Nils Mattsson i "Skatteförmåner och andra särregler i inkomst- och mervärdesskatten" (Ds 1992:6) och "Skatteförmåner och andra särregler avseende socialavgifter och särskild löneskatt" (rapport till Finansdepartementet, september 1992).

Den reglering av skatter som gäller för närvarande i EU kan studeras i Kristina Ståhl och Roger Persson Österman, *EG-skatterätt*, (Uppsala: Iustus, 2000). Mer specifikt om de möjligheter en medlemsstat har att skydda sin skattebas kan studeras i Kristina Ståhl och Roger Persson Österman, "Skyddet för den svenska skattebasen", *Svensk skattetidning* 2002, samt i SOU 2002:47 "Våra skatter – expertrapporter till skattebasutredningen".

Skatter och arbetskraftens rörlighet i EU finns beskrivet i Thomas Erhag, *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet* (Stockholm: Santérus förlag, 2002 och i Hans Olsson, "Beskattning av löneinkomster och socialförsäkringsavgifter mot bakgrund av arbetskraftens internationella rörlighet" expertrapport 9 i SOU 2002:47.

De problem företagen har i EU är beskrivet av Sven-Olof Lodin i expertrapport 7 "Beskattning av internationell elektronisk handel", SOU 2002:47 och av Björn Westberg, "Hemlandsbeskattning av europeiska koncerner", *Skattenytt* 2001.

EG-domstolen och dess betydelse kan studeras från juridiskt perspektiv i L. Neville Brown och Tom Kennedy, *The Court of Justice of the European Communities*, (London: Sweet & Maxwell, 2000), samt från ett mer statsvetenskapligt i Renaud Dehousse, *The European Court of Justice*, (Basingstoke: MacMillan, 1998).

Kommissionären Frits Bolkestein har bl.a. angivit sin syn på framtiden i "An uncertain Europe in a world of upheaval" tal till RAND Europe 14 juni 2002 och "Economic reform in the European Union" tal på Stanford University, 24 maj 2002.

Den Europeiska Centralbanken – oberoende med ansvarsutkrävande?

av Daniel Naurin

Den Europeiska Centralbanken (ECB) är enligt jämförande studier en ovanligt självständig centralbank. Anledningen till varför det bör vara på det viset, enligt ekonomisk teori, är att politiker är ett hot mot medborgarnas intressen när det gäller att bedriva penningpolitik. ECB:s förmåga att lyckas ge Euroområdets medborgare prisstabilitet, och därmed en god ekonomisk utveckling, hänger på dess möjligheter att värja sig från politiska påtryckningar.

Värdet av oberoendet från politiker ifrågasätts knappast i den diskussion om ECB:s institutionella ställning som pågår i Europa idag, främst ibland ekonomer och personer som tillhör den europeiska centralbankssfären. Där emot diskuterar man möjligheterna att utkräva ansvar av ECB. För att medborgarna med gott samvete skall kunna lämna över makten över penningpolitiken till oberoende experter krävs att det finns goda möjligheter till demokratiskt ansvarsutkrävande, tycks de flesta resonera. Ovanligt mycket oberoende, som är fallet med ECB, kräver till och med ovanligt goda möjligheter till ansvarsutkrävande. Problemet är att goda möjligheter till demokratiskt ansvarsutkrävande riskerar att inskränka bankens oberoende. Om centralbanksledamöterna vet att de i efterhand kan straffas för sina penningpolitiska beslut är de *i praktiken* inte oberoende, även om de *formellt* kan agera efter eget huvud.

Den italienske ECB-ledamoten Tommaso Padoa-Schioppa är en av flera debattörer som menar att det ena trots allt inte behöver köpas till priset av det andra. ECB är i själva verket ett exempel på att man kan få *både* en hög grad av oberoende och en åtminstone *tillräcklig* grad av ansvarsutkrävande, anser han. Den här positiva slutsatsen backas upp av en del jämförande mätningar av centralbankers ansvarsutkrävande gjorda av ekonomer. ECB ligger åtminstone inte sämre till när det gäller ansvarsutkrävande än andra *mindre oberoende* centralbanker, enligt de här undersökningarna. Det verkar alltså inte fin-

nas något nödvändigt negativt samband mellan oberoende och ansvarsutkrävande.

Syftet med den här artikeln är att pröva hållbarheten i de två påståenden Padoa-Schioppa (och andra) gör, bland annat med stöd av de undersökningar som nämndes: För det första att det inte finns något motsatsförhållande mellan oberoende och demokratiskt ansvarsutkrävande. För det andra att ECB är utsatt för en "tillräcklig" grad av ansvarsutkrävande. Prövningen sker med hjälp av klassisk idékritisk metod där påståendenas grundläggande antaganden tas fram och utsätts för granskning. Den analysen visar att Padoa-Schioppas och andras förhoppning om att det skall vara möjligt att både äta kakan och ha den kvar står och faller med vilken betydelse *transparens och offentlig kritik* har för det demokratiska ansvarsutkrävandet. Min slutsats är att de studier som har gjorts av möjligheterna att utkräva ansvar av olika centralbanker bygger på tveksamt konstruerade mätinstrument. Man måste ha extremt lågt ställda krav, och ett optimistiskt sinnelag, om man skall vara nöjd med det ansvarsutkrävande som ECB är utsatt för idag.

Frågan om oberoende och ansvarsutkrävande i penningpolitiken hänger nära samman med en bredare diskussion om möjligheterna att utkräva demokratiskt ansvar av internationella organisationer. I globaliseringens spår delegeras makt från demokratiska stater till internationella organ med betydande grader av oberoende. Särskilt omfattande är den utvecklingen inom den Europeiska Unionen. Finanspolitiken ligger åtminstone tills vidare kvar hos medlemsstaterna, men penningpolitiken har förts upp på europeisk nivå. (Vilken förmåga finanspolitiken har att fungera som stabiliseringspolitiskt instrument diskuteras i Michael Bergmans kapitel i denna bok.) Ju mer makt som samlas i internationella organisationer med viss autonomi, desto mer akut blir frågan om demokratiskt ansvarsutkrävande. Problemet är just hur man skall kunna utkräva ansvar utan att samtidigt inskränka det oberoende som behövs för att organisationer som ECB, EU-kommissionen och världshandelsorganisationen WTO skall vara effektiva i sina uppdrag.

Kapitlet är upplagt på följande vis: Först beskrivs varför centralbanker enligt ekonomisk forskning bör vara oberoende, och vad det är som gör ECB till en *ovanligt* oberoende centralbank. Därefter diskuteras varför centralbanker dessutom bör vara utsatta för ansvarsutkrävande. Det kan finnas olika skäl till varför man anser att ansvarsutkrävande är viktigt. Det i sin tur avgör hur man skall bedöma vad som är "tillräckligt" mycket ansvarsutkrävande. Därefter analyseras Padoa-Schioppas och andras påstående att ansvarsutkrävande inte nödvändigtvis behöver inskränka på ECB:s oberoende. Detta

påstående visar sig vila på antagandet att ”tydliga mål” och ”transparens” är tillräckliga kriterier för ansvarsutkrävande. Kapitlet avslutas med en diskussion om vad som skall anses vara ”tillräckligt” mycket ansvarsutkrävande.

Varför oberoende?

Att ge centralbanker ett starkare oberoende gentemot valda politiker har varit en världsomfattande trend de senaste 15 åren. Det har gällt länder alltifrån Sverige, Storbritannien och Nya Zeeland till Albanien och Kazakstan. De flesta ekonomer och politiker är idag förespråkare av oberoende centralbanker, eftersom man anser att politiker är oförmögna att bedriva en bra penningpolitik. Istället för att se till medborgarnas långsiktiga intresse av prisstabilitet och låg inflation missbrukar de folkvalda makten över penningmängd och räntor till att kortsiktigt, inför valen, frisera makroekonomiska siffror (arbetslöshet, statsskuld) med syfte att öka sina chanser att bli omvalda. Politiker saknar incitament att se längre än till nästa val, menar man. På sikt leder ett sådant beteende till ökad inflation, osäkerhet om penningvärdet och effektivitetsförluster i ekonomin.

En oberoende centralbank däremot kan ge trovärdighet åt penningpolitiken. Medborgare och finansiella aktörer kan lita på att en oberoende centralbank bryr sig mer om de fastlagda prisstabilitetsmålen än om kortsiktiga väljaropinioner. De återkommande valen utgör inte längre samma osäkerhetsfaktorer och inflationsinjektioner. De icke-trovärdiga politikerna har därför lämnat ifrån sig kontrollen och förbundit sig att hålla händerna bakom ryggen.

Det finns inga entydliga empiriska belegg för att oberoende centralbanker har en positiv effekt på tillväxt och arbetslöshet. Alla är inte heller överens om att det verkligen är rationell ekonomisk teori som ligger bakom det världsomfattande strömhoppet över till oberoende centralbanker. Statsvetaren Kathleen McNamara driver i sin bok *The Currency of Ideas* tesen att det snarare handlar om symbolpolitik, där det viktiga är att man ”hänger med” den internationella modetrenden. Inte desto mindre finns det studier som visar ett positivt samband mellan oberoende och lägre inflation, och de flesta ekonomer är eniga om att oberoende centralbanker har större möjligheter att leverera prisstabilitet. Eftersom det inte längre anses finnas något långsiktigt motsatsförhållande mellan arbetslöshet och inflation antas att oberoende centralbanker levererar en bättre penningpolitik. Jag utgår i den här artikeln från att så är fallet.

ECB – ovanligt oberoende

ECB:s juridiska ställning regleras i EU:s grundfördrag, enligt det avtal som förhandlades fram i Maastricht 1991. Studier av förhandlingsspelet som ledde fram till Maastrichtfördraget har pekat på att den ”inre kretsen” kring de europeiska centralbankscheferna hade ett stort inflytande på hur ECB:s oberoende skulle utformas. Deras problembild var klar. Frågan var inte hur det demokratiska ansvarsutkrävandet över banken skulle tillgodoses, utan hur bankens oberoende skulle säkras.

ECB:s viktigaste beslutande organ är ECB-rådet som består av de nationella centralbankscheferna i de medlemsstater som ingår i den monetära unionen, samt en sex ledamöter stark ”direktion” (till vilken bland andra Tommaso Padoa-Schioppa hör). Det faktum att de nationella centralbankscheferna därmed är i majoritet speglar EU:s grundläggande drag av en hybrid mellan federation och mellanstatligt samarbete. De nationella centralbankscheferna är emellertid uttryckligen förbjudna att ta nationella hänsyn i ECB-rådet. Den tyske centralbankschefen får inte i första hand tänka på huruvida det vore bra eller dåligt för Tyskland att sänka räntan, utan måste ha i åtanke vad som är bäst för hela Euroområdet. Att det finns en viss oro över att de nationella centralbankscheferna kan tänkas ”glömma” detta europeiska ansvar är ett av de skäl till varför ansvarsutkrävande är viktigt som diskuteras i nästa avsnitt.

Av tre skäl är den Europeiska Centralbanken en ovanligt oberoende centralbank. För det första får man mycket höga värden på de kriterier som brukar användas för att mäta nationella centralbankers oberoende. Ledamöterna i ECB:s direktion utses gemensamt av medlemsstaternas regeringschefer. Väl tillsatta kan de inte avsättas, även om regeringscheferna skulle anse att de gör ett dåligt jobb. Avsättning av en ledamot kan bara ske om personen blir fysiskt eller psykiskt oförmögen att sköta sitt jobb, eller om han eller hon gör sig skyldig till en allvarlig försummelse (ungefär korrumpierar sig). Direktionsledamöterna har långa mandattider (åtta år) och kan inte återväljas, vilket stärker deras självständighet. Tillsättning och avsättning av de nationella centralbankscheferna sker på nationell nivå, men inte heller där är det tillåtet att avsätta en centralbankchef vare sig av politiska eller sakmässiga skäl (bortsett från allvarlig försummelse). Däremot är det möjligt att återvälja de nationella centralbankscheferna, vilket möjligen gör dem mer sårbara för påtryckningar.

ECB:s oberoende är också skyddat av ett tydligt och grundlagsfäst instruktionsförbud. ECB får inte, enligt artikel 108 i EU:s grundfördrag: ”begära

eller ta emot instruktioner från gemenskapsinstitutioner eller gemenskapsorgan, från medlemsstaternas regeringar eller från något annat organ". Dessutom är EU:s institutioner och medlemsstaternas regeringar enligt samma artikel förbundna: "att respektera denna princip och att inte söka påverka medlemmarna av ECB:s eller de nationella centralbankernas beslutande organ när de fullgör sina uppgifter". ECB skall inte ta instruktioner ifrån någon, och regeringarna och europaparlamentet är förbjudna att *försöka* påverka.

EMU-ländernas politiker har heller inte den möjlighet som finns på en del andra håll att dra i en nödbroms om man skulle bedöma att banken allvarligt misskötte sig, till exempel genom att inte ta tillräcklig hänsyn till stigande arbetslöshet i en svår ekonomisk krissituation. Den engelska regeringen har tillgång till en "överkörningsmekanism", som under vissa specifika förhållanden tillåter de politiskt valda att tillfälligt blockera ett beslut som banken har tagit, eller helt enkelt gå in och ta över det penningpolitiska beslutsfattandet för en period.

En andra faktor, vid sidan av standardkriterierna för oberoende (tillsättningar och avsättningar av ledamöter, mandatperioder, förekomsten av instruktionsförbud och överkörningsmekanism), som kommer att bidra till att ECB får en jämförelsevis unikt självständig position är att det saknas en jämbördig politisk motpart till centralbanken på europeisk nivå. Penningpolitik, finanspolitik och lönerörelser bedrivs i praktiken inte isolerat från varannat. På nationell nivå sker normalt en viss informell koordinering mellan regeringens finanspolitik och penningpolitiken, även om centralbanken fattar sina beslut självständigt. Eftersom det inte finns någon gemensam finanspolitik att tala om på europeisk nivå, och inga koordinerade lönerörelser, kommer det i huvudsak att vara regeringarna och arbetsmarknadens parter som får anpassa sitt agerande efter ECB:s penningpolitik snarare än tvärt om. ECB kommer att stå starkt gentemot den finanspolitiska makten, så länge denna är spridd på tolv eller flera olika regeringar med olika intressen.

Den tredje viktiga anledningen till varför ECB är ovanligt oberoende är att dess ställning regleras i EU:s grundfördrag. Ingen annan centralbank har sitt oberoende skyddat av grundlag. Om Euroområdet politiker skulle vilja dra i *en mer grundläggande nödbroms* och ändra ECB:s juridiska ställning, så krävs ett godkännande av samtliga EU:s medlemsstater. Vi vet av erfarenhet att det är mycket svårt att skriva om EU:s grundfördrag när syftet är att stoppa en överstatlig institution som ägnar sig åt oönskade institutionella "utsävningar". EG-domstolen har många gånger testat gränserna för sitt mandat, genom att tolka de gällande fördragen på ett sådant sätt att med-

lemsstaterna har blivit mer bundna av EU:s lagstiftning än vad de från början hade tänkt sig. Vid flera tillfällen har det gjorts försök av missnöjda regeringar att stoppa domstolens "aktivism" genom att införa ändringar i EU:s grundfördrag. Eftersom det räcker för domstolen att få *en* av de övriga regeringarna på sin sida för att förhindra en sådan omskrivning har alla sådana försök misslyckats.

Det är inte omöjligt att ändra ECB:s fördragsmässiga ställning. Men risken för att Padoa-Schioppa och hans kollegor skall straffas för sitt agerande genom en omskrivning av fördragen är betydligt mindre än den risk en nationell centralbank står inför, vars självständighet kan inskränkas genom en majoritetsomröstning i parlamentet.

Varför ansvarsutkrävande?

Den Europeiska Centralbanken är oberoende, och bör också för prisstabilitetens skull vara det enligt ekonomisk teori. Men varför är det så viktigt att också kunna utkräva ansvar av ECB? Det kanske låter som en konstig fråga att ställa, men det är nog snarare så att den ställs allt för sällan. Att säga att "det måste gå att utkräva ansvar" (eller som Padoa-Schioppa att det är "absolut avgörande") är något av en kliché. Det är sällan särskilt tydligt vad som egentligen avses med den frasen.

I diskussionen om ECB:s oberoende ställning förekommer åtminstone tre olika argument för varför det är betydelsefullt med ansvarsutkrävande. Vilket av de här argumenten man tycker är viktigast får i sin tur betydelse för vilken typ av ansvarsutkrävande man vill ha, och för bedömningen av om ECB är utsatt för "tillräckligt" mycket ansvarsutkrävande.

En vanlig uppfattning, för det första, är att det krävs möjligheter till ansvarsutkrävande av ECB "eftersom vi lever i demokratiska samhällen". I demokratiska samhällen, tycks man då mena, är det av principiella skäl otänkbart att delegera betydande maktbefogenheter – och makten över penningpolitiken kan inte beskrivas som något annat än betydande – till en oberoende myndighet, utan att se till att det finns effektiva möjligheter att utkräva ansvar. Att makt skall följas av ansvar är en *fundamental demokratisk princip med ett värde i sig*.

Detta kan man naturligtvis tycka. Å andra sidan verkar det, som statsvetaren Jörgen Hermansson påpekade i sin underlagsrapport till EMU-utredningen "Om möjligheten att demokratiskt rättfärdiga den ekonomiska och

monetära unionen” (SOU 1996:158), vara ett ganska bräckligt argument när det står för sig självt. Om vi nu kan visa att en oberoende centralbank faktiskt kan leverera en bättre penningpolitik, och i förlängningen ett högre ekonomiskt västånd, skulle vi då vara beredda att avstå ifrån det av principiella demokratiska skäl? Den frågan behöver vi i och för sig inte ställas inför om Padoa-Schioppa har rätt i att ett demokratiskt ansvarsutkrävande inte måste inskränka på bankens oberoende. Har han däremot fel står vi inför ett knivigt val mellan prisstabilitet och demokrati som ett värde i sig. Att ge centralbanken oberoende är i så fall inte den ”gratislunch” som en del ekonomer menar.

Ett annat argument till förmån för demokratiskt ansvarsutkrävande av ECB är att det är nödvändigt att en så betydande maktdelegering som det här är tal om följs upp med goda möjligheter till ansvarsutkrävande om systemet skall få *legitimitet*. Om inte medborgarna uppfattar att ECB går att kontrollera kommer man inte att acceptera den rådande ordningen, vilket kan leda till någon form av systemkris menar en del. En sådan uppfattning verkar bygga på att medborgarna omfattas av det första argumentet, att demokratiskt ansvarsutkrävande har ett värde i sig och att det är viktigare än prisstabilitet. Alternativt förstår inte medborgarna att prisstabilitet kräver en oberoende centralbank.

Man kan att notera att legitimitets-argumentet till förmån för ansvarsutkrävande inte kräver att ECB utsätts för ett faktiskt demokratiskt ansvarsutkrävande. Det avgörande är att folk *uppfattar* att så är fallet. Här finns således ett visst manöverutrymme. Man skulle kunna tänka sig en lösning som innebär att ECB:s oberoende inte inskränks av något faktiskt demokratiskt ansvarsutkrävande, men där medborgarna ges intryck av att så är fallet. En sådan ordning skulle kunna ge både prisstabilitet och legitimitet.

Ett tredje skäl som anges för varför ECB borde utsättas för ett demokratiskt ansvarsutkrävande är att det finns en risk för att inte heller en oberoende centralbank i alla lägen agerar i folkets intresse. Vad som skall anses ligga i ”folkets intresse” är naturligtvis knepigt att spekulera i. Vanligtvis anser vi ju att en demokratisk procedur skall avgöra det. Här har nu antagits att prisstabilitet och låg inflation ligger i ”folkets intresse”. Ett inte helt realistiskt scenario är emellertid att Padoa-Schioppa och de andra ledamöterna i ECB:s direktion värderar låg inflation ännu högre än medborgarna, och att det i vissa situationer kan ställa till problem.

Det kan uppstå situationer när centralbanksledamöternas, i förhållande till medborgarna, överdrivna inflationssskräck verkar i strid med ”folkets intresse” (med reservation för svårigheterna att säga något substantiellt om denna stor-

het). Om landets ekonomi skulle råka ut för en törn och arbetslösheten skulle öka kraftigt, finns en risk för att banken värnar inflationsmålet så till den grad att man går över gränsen för vad som ligger i "folkets intresse", om (vilket verkar rimligt) det senare även innefattar en krockkudde i form av räntesänkningar som något kan mildra en lågkonjunktur.

Oberoendet är tänkt att skydda medborgarnas intressen från deras valda politikernas klåfingrighet. Men om ECB-ledningens preferenser inte till fullo överensstämmer med medborgarnas, kan oberoendet komma att utnyttjas till att bedriva en politik som drar fel fast åt deflationshållet snarare än åt inflationshållet. (Det finns olika åsikter ibland ekonomer om värdet av en "konservativ" centralbanksledning. Ovanstående resonemang är ett av de scenarier som diskuteras.)

Den här problematiken är särskilt allvarlig för den Europeiska Centralbanken, som ansvarar för en penningpolitik inom ett ovanligt heterogent valutaområde, med starka regionala identiteter och intressen (nämligen tyska, franska, portugisiska osv). ECB skall bedriva en penningpolitik i hela Euroområdets intresse. I första hand innebär det att man skall nå prisstabilitetsmålet, vilket ECB-rådet självt har satt till "under två procent" (av det harmoniserad konsumentprisindexet) på medellång sikt. "Utan att åsidosätta detta mål", skall ECB också enligt EU:s grundfördrag (Artikel 105.1) "stödja den allmänna ekonomiska politiken inom gemenskapen". Här finns ett visst utrymme för ECB att stötta regioner som har en trög ekonomisk utveckling med en mer expansiv penningpolitik, så länge man bedömer att inflationsmålet inte riskeras. Detta skulle å andra sidan kunna inverka negativt på regioner som har högre tillväxt och riskerar en överhettning av ekonomin. ECB har makt att prioritera mellan olika regioners och länders stundtals motstridiga intressen. Därför bör det samlade Euroområdet kunna utkräva ansvar av ECB i syfte att säkra det *europiska* intresset.

Dessutom kan man naturligtvis inte utesluta att Padoa-Schioppa och de andra ECB-ledamöterna misslyckas med att agera i medborgarnas intresse genom att helt enkelt bedriva en oskicklig penningpolitik. Även om vi antar att oberoende centralbanker *brukar* bedriva en bättre penningpolitik än politiskt styrda banker är oberoende ingen garanti mot misstag.

Rent allmänt kan man säga att delegering av makt till oberoende myndigheter inte är någon riskfri verksamhet. I statsvetenskaplig och ekonomisk teori brukar man beskriva den här typen av situationer som en relation mellan "uppdragsgivare" (*principal*) och "agent" (*agent*). Det som karaktäriserar sådana relationer är att agenten med nödvändighet får ett visst utrymme att

”sväva ut”, att driva egna särintressen som inte helt delas av ”uppdragsgivaren”. Därför finns ett behov av ansvarsutkrävande för att undvika sådana utsvävningar.

Det dilemma som uppstår är det som beskrevs i inledningen. Effektiva mekanismer för ansvarsutkrävande tenderar att krympa agentens manöverutrymme, vilket gör att poängen med maktdelegeringen riskerar att gå förlorad. Detta gäller särskilt när uppdragsgivaren, som är fallet med oberoende centralbanker, delegerar med syfte att binda sina egna händer. En centralbanksledning (agent) som vet att dess beslutsfattande noga följs av en regeringen (uppdragsgivare), och att denna regeringen kan utkräva ansvar av bankledningen om man är missnöjd med den politik den bedriver, kommer att vara känslig för vad regeringen tycker och tänker. Man kommer att ”anteciperar” – förutse – regeringens agerande och se till att man håller sig på god fot med den. Eftersom det var regeringens kortsiktiga tänkande som var problemet från början är man då tillbaka på ruta ett.

Det tycks därför som att Padoa-Schioppa har rätt i att det finns goda skäl – demokratiska, legitimitetsmässiga och sakpolitiska – att se till att en oberoende Europeisk Centralbank kan utsättas för ansvarsutkrävande (även om han själv inte preciserar varför han anser att ansvarsutkrävande är ”absolut avgörande”). Däremot verkar han underskatta svårigheterna. Om centralbanken anteciperar ansvarsutkrävandet har man ju i praktiken inskränkt dess oberoende. Vad grundar han sin uppfattning – att ”det ena behöver inte köpas till priset av det andra” – på?

”Det ena behöver inte köpas till priset av det andra”-tesen

Padoa-Schioppa är inte ensam om att hävda att det inte nödvändigtvis behöver finnas ett negativt samband mellan oberoende och ansvarsutkrävande. Förutom att hans uppfattning delas av kollegorna i ECB Jean-Claude Trichet och Otmar Issing, som båda deltar aktivt i den offentliga diskussionen om de här frågeställningarna, får han även stöd av flera av de ekonomer som arbetar med frågan (de Haan & Eijffinger 2000, Bini-Smaghi & Gros 2001). Tesen om att det negativa sambandet mellan oberoende och ansvarsutkrävande är ”en myt” finns även företrädd i den bredare diskussionen om demokratiskt ansvarsutkrävande av internationella organisationer (Majone 1996).

Tre argument används för att backa upp ”det ena måste inte köpas till priset av det andra” tesen. Det första är av karaktären ”två sidor av samma mynt”. Det finns ingen motsättning mellan oberoende och ansvarsutkrävande, säger man, eftersom det senare är en *nödvändig förutsättning* för det förra. Ju mer oberoende, desto större behov av ansvarsutkrävande. Ett så unikt starkt oberoende som ECB åtnjuter vore därför ”otänkbart” utan effektiva möjligheter till ansvarsutkrävande.

Det här argumentet framförs med olika grad av precision. Ibland verkar det bara bygga på en sammanblandning av vad som är normativt respektive empiriskt ”nödvändigt”. Ofta handlar det då om att man utgår ifrån uppfattningen att demokrati har ett värde i sig, så som diskuterades tidigare, och att en centralbank därför inte bör vara oåtkomlig för ansvarsutkrävande ”eftersom vi lever i demokratiska samhällen”. Detta omformuleras sedan slarvigt till att oberoende ”måste” följas av ansvarsutkrävande, det ”går inte” annars. Rent substantiellt har man då inte sagt något annat än att man *vill* att oberoende skall följas av ansvarsutkrävande

Ibland finns det mer tanke än så bakom påståendet att oberoende ”måste” följas av ansvarsutkrävande. Eijffinger & de Haan, till exempel, fokuserar på legitimitetsargumentet för ansvarsutkrävande. En oberoende bank som inte omfattas av något demokratiskt ansvarsutkrävande skulle ge upphov till en sådan systemkris, menar de, att konstruktionen inte är hållbar i längden. Ett så starkt missnöje skulle väckas att man till slut blir tvungen att skriva om centralbankslagen. (Det är oklart om man menar att missnöjet skall komma ifrån medborgarna eller ifrån några andra politiska eller ekonomiska aktörer.) I den meningen ”går det inte” att upprätthålla en konstruktion med en oberoende centralbank som man inte kan utkräva ansvar av. En sådan bank utgör en ohållbar motsägelse på lång sikt.

Det är förstås rimligt att tänka sig att ett kraftigt missnöje hos viktiga samhällsgrupper skulle kunna pressa fram en förändring av centralbankslagen. Det är också möjligt, men knappast säkert, att en okontrollerbar bank skulle provocera fram ett sådant missnöje. Den fråga som blir hängande i luften, enligt min uppfattning, är hur man kunde komma på idén att skapa en sådan konstruktion från början. Beslutsfattarna måste ha varit okunniga om att en bank utan ansvar inte skulle accepteras. Först efter ett tag skulle detta visa sig för dem och de skulle då välja att göra om saken.

Det är i och för sig inte heller omöjligt. I mina ögon handlar det då emellertid inte om att oberoende ”måste” följas av ansvarsutkrävande och att det därför inte finns någon motsättning. Systemkrisen är istället en *effekt* av det

faktum att man har skapat en oberoende bank utan ansvarsutkrävande. Dessutom förutsätter resonemanget att centralbankslagen går att förändra på ett någorlunda enkelt vis, till exempel genom en majoritetsomröstning i parlamentet. ECB:s ställning är däremot reglerad i EU:s grundfördrag vilket är mycket svårt att förändra om det inte råder absolut konsensus.

Två ytterligare argument framförs för att det går att stärka graden av ansvarsutkrävande utan att inskränka på bankens nödvändiga oberoende. *Tydligt definierade mål*, för det första, och *transparens*, för det andra, anses kunna åstadkomma detta. En del ekonomer har tagit sig an uppgiften att mäta graden av ansvarsutkrävande hos centralbanker. Ett grundläggande antagande i de mätningarna är att ju tydligare målsättning en bank har att rikta in sig på, och ju mer transparent banken är, desto högre grad av ansvarsutkrävande är den utsatt för.

I Eijffinger och de Haans index för ansvarsutkrävande tillhör åtta av de tretton kriterier som definierar ansvarsutkrävande kategorierna transparens och tydliga mål (till exempel målprioritering, måldefiniering, krav på rapportering, parlamentsförhör, publicering av protokoll). I Briault, Haldene och Kings index är tre av fyra kriterier rena transparenskriterier (parlamentsförhör, publicering av protokoll och inflationsrapporter, det fjärde är förekomst av överkörningsmekanism). I Bini-Smaghi och Gros index är samtliga 15 kriterier knutna till transparens och tydliga mål. I praktiken blir därför ansvarsutkrävande i stor utsträckning liktydigt med tydliga mål och transparens.

Det fina med tydliga mål och transparens, enligt de här undersökningarna, är att det är faktorer som stärker ansvarsutkrävandet utan att samtidigt inskränka en centralbanks oberoende. I varje fall menar man att oberoendet inte inskränks på något *negativt* sätt. Resonemangen när det gäller tydliga mål och oberoende kan till en början synas lite förvirrande. Måloberoende anges ibland som en faktor som höjer en centralbanks oberoende. Den amerikanska centralbanken (Federal Reserve) får till exempel höga värden när det gäller måloberoende, eftersom det inte är specificerat i den amerikanska centralbankslagen vilka penningpolitiska målsättningar Federal Reserve skall prioritera. Den Europeiska Centralbanken hamnar i en mellankategori i det här avseendet. Det finns en tydlig målprioritering i EU:s grundfördrag – ECB:s uppdrag är i första hand prisstabilitet – men å andra sidan är det upp till Padoa-Schioppa och de andra ECB-ledamöterna själva att *definiera* prisstabilitetsmålet. I Storbritannien har man gått längre när det gäller att tydliggöra centralbankens mål. Där bestämmer regeringen ett kvantifierat prisstabilitetsmål som Bank of England har att arbeta efter.

Även om Federal Reserve därför formellt är mer oberoende än ECB, som i sin tur har ett större oberoende än Bank of England, anses inte en tydlig specificering av centralbankens mål utgöra en *skadlig* inskränkning av bankens oberoende. För att förstå varför måste man komma ihåg att poängen med oberoendet inte är att centralbanken skall "tänka fritt" när det gäller penningpolitik, poängen är att uppnå prisstabilitet. Om de politiska institutionerna då väljer att specificera ett tydligt prisstabilitetsmål innebär det snarare en fokusering av bankens uppdrag än en inskränkning av dess oberoende. Man kan till och med argumentera för att bankens oberoende stärks i förhållande till sitt uppdrag, eftersom en tydlig definiering av prisstabilitetsmålet kan motverka informella påtryckningar ifrån de politiska institutionerna på banken att bedriva en mer expansiv politik.

Inte heller transparens anses ha någon negativ inverkan på oberoendet. (Undantaget, där det råder viss oenighet, är publicering av protokoll från centralbankens beslutande möten, vilket diskuteras nedan.) Att transparens och tydliga mål är viktiga kriterier för ansvarsutkrävande, och att det är rimligt att de utgör en dominerande del av de index man konstruerar, verkar de ekonomer som har gjort de här undersökningarna ta för givet. Genom att ge medborgarna, de politiska institutionerna och/eller de finansiella aktörerna på marknaden (återigen är det ofta oklart i diskussionen vem man anser är den huvudsakliga "uppdragsgivaren") möjlighet att utvärdera om centralbanken uppfyller sitt mål, kan man utkräva ansvar, menar man, utan att inskränka på bankens självständiga förmåga att nå detta mål.

Längre fram analyseras huruvida det är rimligt att använda transparens och tydliga mål som kriterier för ansvarsutkrävande. Först skall emellertid undersökas hur pass transparent ECB är och hur pass tydliga mål man arbetar efter.

Transparens som "folkets rätt att förstå"

När det gäller ECB:s mål finns det alltså en tydlig prioritering i EU:s grundfördrag. "Huvudmålet" skall vara att "upprätthålla prisstabilitet", enligt artikel 105. Utan att åsidosätta detta mål skall man stödja den allmänna ekonomiska politiken i Euroområdet. Å andra sidan bestämmer ECB själv vad som skall avses med prisstabilitet (vilket man alltså har satt till under 2 procents inflation). Ur ansvarsutkrävandesynpunkt är det mindre lyckat att banken skall utvärderas efter ett mål som man själv har satt upp. Formellt finns det

inget som hindrar att ECB byter sin definition av prisstabilitet om man skulle få problem att nå målet.

Trots det får ECB höga poäng när det gäller ”tydlig målsättning” i både de Haan och Eijffingers och Bini-Smaghi och Gros index för ansvarsutkrävande (Briault, Haldene & King har inte med tydliga mål som kriterium i sitt index). Anledningen är att ECB ju trots allt, menar man, självmant har valt att sätta upp ett kvantifierat mål som man kan utvärderas mot. Man räknar med att detta är en självbindning som banken får svårt att bryta mot.

När det gäller transparens menar Padoa-Schioppa och hans kollegor i ECB att man har ”satsat hårt” och kommit långt. Den franske ECB-ledamoten Trichet menar att ECB genom att vara ”en av världens mest transparenta centralbanker ... håller världsklass” även när det gäller ”ansvarsutkrävande”. Andra har starkt kritiserat ECB för bristande transparens. Bland annat har europaparlamentet vid flera tillfällen begärt att ECB-rådet skall offentliggöra sina protokoll. ECB har också fått kritik för att man inte publicerar sina interna inflationsprognoser, vilket andra centralbanker gör.

De formella krav på transparens som ställs på ECB är inte särskilt omfattande. ECB är enligt artikel 113.3 i EU:s grundfördrag förpliktigt att ”överlämna en årsrapport om verksamheten inom ECBS och om den monetära politiken under det föregående och det innevarande året” (ECBS står för det ”Europeiska Centralbankssystemet” vilket innefattar ECB och de underordnade nationella centralbankerna). Rapporten skall överlämnas till ministerrådet och europaparlamentet och det senare ”kan hålla en allmän debatt på grundval av rapporten.” Dessutom finns i ECB-stadgan (Artikel 15.1) ett krav på kvartalsrapporter om ECB:s verksamhet. Vidare gäller att ECB:s direktionsledamöter ”kan på begäran av Europaparlamentet eller på eget initiativ höras av Europaparlamentets behöriga kommittéer”.

Den tyske juristen Fabian Amtenbrink har studerat ett antal olika centralbankers oberoende och möjligheter till ansvarsutkrävande. Han konstaterar att det i allt väsentligt är upp till ECB självt att avgöra i vilken mån man vill öppna sig för insyn och kritik. Att direktionsledamöterna ”kan höras” av europaparlamentet innebär enligt Amtenbrink inte att parlamentet kan *tvinga* ledamöterna till utfrågningar om de inte själva går med på det. Ingenstans specificeras heller vad de obligatoriska rapporterna måste innehålla.

Vissa centralbanker, till exempel den svenska, den amerikanska och den brittiska, publicerar med viss fördröjning protokoll från sina beslutande möten och resultaten från eventuella omröstningar. ECB håller däremot sina protokoll och omröstningar hemliga. Artikel 10.4 i ECB-stadgan anger att

”The proceedings of the meetings [i ECB-rådet] shall be confidential. The Governing Council may decide to make the outcome of its deliberations public”. I praktiken innebär det inget förbud mot att publicera justerade protokoll. Det är upp till Padoa-Schioppa, Trichet och de andra ledamöterna i ECB-rådet att avgöra det och man har valt att inte publicera.

Ändå hävdar alltså ECB-ledamöterna själva att man håller världsklass när det gäller transparens (och *därför* även ansvarsutkrävande). Den mest välformulerade argumentationen står den tyske direktionsledamoten Otmar Issing för. Han går på offensiven mot kritiker som menar att ECB borde publicera protokoll och röstresultat, och hävdar tvärtom att ECB stärker sin transparens genom att *inte* göra det. Resonemanget bygger på en speciell definition av transparens, som även kommer igen i andra direktionsledamöters tal.

Transparens, menar Issing, handlar inte bara om öppenhet för insyn, utan lika mycket om tydlighet och begriplighet:

”Allmänhetens rätt att veta’ måste balanseras av ’allmänhetens behov av att förstå’. Därför betyder transparens inte bara öppenhet utan även klarhet. För en ny och överstatlig institution som ECB är det särskilt viktigt att skicka tydliga och enhetliga budskap till marknaderna och den bredare allmänheten. Fler ’ord’ behöver inte nödvändigtvis betyda ’mer information’, och ’mer information’ innebär inte nödvändigtvis i sig ett bidrag till ökad klarhet” (Issing 1999).

Mer offentliggjord information behöver inte betyda mer transparens, eftersom ”för mycket” information kan vara förvirrande snarare än klargörande, menar Issing. ”Verkligheten är inte transparent”, säger han. Förståelse kräver tolkning, och när det gäller den Europeiska Centralbankens agerande är det bäst att låta ECB-rådet självt stå för tolkningen av hur man har resonerat. Det är också viktigt, menar Issing, att ECB ”talar med en röst” för att vara tydlig. Att visa upp protokoll som dokumenterat intern oenighet inom ECB-rådet – ”att avslöja vem som sade vad och vem som röstade si eller så” – skulle bara vara ”distraherande” för allmänhet och finansiella marknader.

Samma typ av argument används för att bemöta kritiken mot beslutet att inte publicera de interna inflationsprognoserna. Det finns en risk, menar Issing, för att inflationsprognoserna kommer att *missförstås*. Många aktörer kommer inte att inse att inflationsprognoserna bara är en del av det beslutsunderlag ECB använder när man gör bedömningar av den framtida pris-

utvecklingen. Prognoserna kommer att tas allt för bokstavligt, vilket leder till missberäkningar och osäkerhet. Därför är det bättre att begränsa tillgången till information, i det här fallet en del av bankens beslutsunderlag, för att öka tydligheten och därmed transparensen.

Publicering av protokoll och voteringar är olämpliga också av ett annat skäl, enligt Issing. På grund av ECB:s speciella sammansättning och uppdrag – en majoritet av ledamöterna i ECB-rådet utses på nationell nivå men är förpliktigade att agera med hela Euroområdet bästa för ögonen – vore det olämpligt att avslöja hur enskilda individer har agerat. Det finns en risk för att de nationella centralbankscheferna utsätts för press hemifrån att ta nationella hänsyn i sitt agerande i ECB-rådet. För att i möjligaste mån skydda dem från detta gruppträck på hemmaplan är det säkrast att inte offentliggöra voteringarna, menar Issing.

Publicering av protokoll och voteringar skulle alltså inskränka ECB:s oberoende, enligt Issing. Det betyder dock inte att transparens skulle ha en negativ effekt på oberoendet, eftersom en publicering av protokoll och voteringar motverkar "allmänhetens behov av att förstå" och därför sänker graden av transparens med Issings definition.

Istället för att publicera interna dokument och protokoll som förvirrar allmänheten och de finansiella aktörerna engagerar sig ECB för att *förklara* sitt agerande. Issing hävdar att ECB härvidlag har "gått långt utöver de fördragsmässiga kraven" i sin ambition att öka transparensen (och – återigen – *därmed* ansvarsutkrävandet). Det han syftar på är ECB-ledamöternas val att aktivt kommunicera med sin omvärld, genom att ställa upp på utfrågningar i europaparlamentet, hålla regelbundna presskonferenser samt hålla tal och delta på olika konferenser. Man har varit "outtröttliga", menar även Trichet, i sitt värv att föra ut, förklara och rättfärdiga ECB:s penningpolitiska strategi och agerande.

Den enskilda åtgärd man framförallt betonar är de *presskonferenser* som hålls en gång i månaden. ECB-rådet håller två möten i månaden och vartannat möte avslutas med en presskonferens där ECB-chefen informerar om vilka beslut man har fattat och hur man har resonerat. Därefter står han till förfogande för journalisternas frågor. Både pressmeddelandet och utfrågningen läggs ut på Internet. Dessutom har ECB-chefen en gång i kvartalet ställt upp på *utfrågningar* i europaparlamentets utskott för ekonomi och valutafrågor. Denna "monetära dialog", som man kallar den, mellan parlamentet och banken inleds med ett anförande av ECB-chefen och följs upp med en frågestund. Utskottets ledamöter ställer frågor och ECB-chefen svarar. Såväl

inledningsanförandet som frågestunden dokumenteras och läggs ut på nätet. På ECB:s hemsida kan man dessutom finna en ansevärd mängd *tal* hållna av direktionsledamöterna vid olika konferenser och liknande, innehållandes argumentation för och förklaringar av ECB:s strategi och agerande.

Det här är ECB:s version av transparens – att ställa upp på utfrågningar och förklara sig. Det verkar man ha tagit på stort allvar. Man anstränger sig för att vara tillgängliga för frågor och för att motivera sina beslut. Någon offentlighetsprincip av svenskt snitt, som gör det möjligt att ta del av originalhandlingar och oberoende information, är det dock inte tal om.

Men ECB får stöd för sin definition av transparens i de mätningar av ansvarsutkrävande som gjorts av de Haan & Eijffinger och Bini-Smaghi & Gros (Briault, Haldene och King inkluderar inte ECB i sin jämförelse). Tack vare sin självpåtagna kommunikationsoffensiv, i kombination med den likaledes själv beslutade kvantifieringen av prisstabilitetsmålet, får ECB fina siffror när det gäller ansvarsutkrävande. Man är på andra plats efter Bank of England i båda de här mätningarna (som också innefattar centralbankerna i Kanada, Japan, USA och den gamla tyska Bundesbank).

Slutsatsen från de här undersökningarna blir att ECB tack vare sina tydliga mål och sin transparens klarar en kombination av ovanligt mycket oberoende med tillräckligt mycket ansvarsutkrävande. För att kunna komma fram till det krävs alltså att vi, för det första, går med på ECB:s definition av transparens. För det andra, att vi inte tycker att det är något problem att det är upp till ECB själv att definiera prisstabilitetsmålet och bestämma hur transparent man vill vara. För det tredje, att vi inte tror att transparens på något skadligt vis inskränker bankens oberoende. För det fjärde, att vi accepterar att tydliga mål och transparens utgör en dominerande del av definitionen av ansvarsutkrävande. De tre första punkterna lämnar jag nu därhän, men något måste sägas om den fjärde.

Vad är tillräckligt mycket ansvarsutkrävande?

Eftersom det inte finns några formella bestraffningsåtgärder att tillgå gentemot ECB-ledningen, inga möjligheter att avsätta ledamöterna i ECB-rådet eller att sänka deras lön eller på annat sätt påverka dem personligen, inga möjligheter att dra i någon nödbroms eller ge instruktioner och eftersom det är svårt att ändra ECB:s grundlagsfästa juridiska ställning återstår bara tydliga mål och transparens som potentiella mekanismer för ansvarsutkrävande. För

Padoa-Schioppa med flera räcker det för att ECB skall anses vara utsatt för ett "demokratiskt ansvarsutkrävande".

För att kunna säga något vettigt i den svåra frågan om hur "demokratiskt ansvarsutkrävande" bör definieras och vad som skall anses vara "tillräckligt" med ansvarsutkrävande menar jag att man måste utgå ifrån frågan *varför* man vill ha ansvarsutkrävande. Vilken grad av ansvarsutkrävande som är lämplig hänger samman med vilket syfte man har.

Är det i första hand demokrati (som ett värde i sig) man vill ha? Om ansvarsutkrävandet syftar till att tillgodose "fundamentala demokratiska principer" är det dylika principer som ECB:s tydliga målsättningar och transparens skall utvärderas mot. Om det däremot är legitimitet man söker, så är den viktiga frågan om ECB:s tydliga mål och transparens kan bidra till ett ökat förtroende (hos medborgare, politiska aktörer eller finansiella marknader beroende på vilka man tillskriver störst betydelse). Om det istället är ett ansvarsutkrävande som hindrar ECB från att driva institutionella särintressen, eller minskar risken för inkompetenta beslut, man är ute efter, då är det målsättningarnas och transparensens effekter på ECB:s agerande som betyder något.

Man kan förstås vara intresserad av ansvarsutkrävande av mer än ett skäl, men bara om man har klart för sig vilka de skälen är kan man bedöma huruvida tydliga mål och transparens räcker som mekanismer för ansvarsutkrävande när det gäller ECB.

Om det nu är demokrati man vill ha – om det är det ansvarsutkrävandet syftar till att säkerställa – är det då tillräckligt att ECB har en tydlig målsättning och är transparent (om vi nu för sakens skull går med på att man har det, respektive är det)? En vanlig kategorisering av demokratiideal som statsvetare använder är den mellan deltagande, representativ och deliberativ demokrati. Något direkt deltagande av medborgarna när det gäller penningpolitiken är inte aktuellt. Låt oss pröva tydliga mål och transparens mot de andra två idealen.

Är det förenligt med idén om hur en representativ demokratisk procedur skall fungera att tydliga mål och transparens utgör kriterier för ansvarsutkrävande? Vad som skall avses med ansvarsutkrävande i ett representativt demokratiskt ideal är ingen enkel fråga. Ansvarsutkrävande är ett riktigt "problem-begrepp", menar till exempel statsvetaren Robert Behn, som har skrivit boken *Rethinking Democratic Accountability*. Frasen att "utkräva ansvar" tenderar, enligt Behn, att "rulla över från en persons tunga, in genom en annans öron, utan att registrera i någons hjärna" (Behn 2001).

Behn har inte heller någon standarddefinition av ansvarsutkrävande, men på en punkt är han tydlig: Ansvarsutkrävande kan inte bara betyda att den ansvarige måste "svara för sig". När ansvar utkrävs skall han eller hon dessutom kunna *straffas* om något fel har begåtts. Ansvarsutkrävande innefattar bestraffning av något slag. Redaktörerna till en annan viktig bok på området säger samma sak: "En 'ansvarsutkrävandemekanism' kopplar ihop utfallet av offentliga beslutsfattareshandlingar (och budskap med syfte att förklara dessa handlingar) med sanktioner från folket" (Przeworski, Stokes & Manin 1999). Ansvarsutkrävande utan sanktioner går inte ihop med den representativa demokratiska idé.

Tydliga mål och transparens innebär inte i sig att ECB straffas om man misslyckas med sitt uppdrag. Det finns ingen direkt sanktion i öppenhet och tydlighet. Däremot underlättas offentlig kritik. I den mån ECB vill undvika offentlig kritik kan man därför säga att tydliga mål och transparens kan aktivera en typ av sanktion. Offentlig kritik behöver dock inte i sig vara en demokratisk sanktion. En förbundskapten i fotboll kan tvingas avgå på grund av offentlig kritik, och det kan ses som ett slags ansvarsutkrävande, men det är inget *demokratiskt* ansvarsutkrävande. Ett par arga sportjournalister kan driva fram en sådan sanktion.

Offentlig kritik kan vara mer eller mindre demokratisk beroende på var den kommer ifrån. Om det finns en god åsiktsöverensstämmelse mellan medborgarna och de delar av den politiska eliten som står för en offentlig kritik av centralbanken, så bör det rimligtvis kvalificera som en form av demokratiskt ansvarsutkrävande, *förutsatt* att centralbanken faktiskt *upplever* kritiken som en sanktion. Huruvida den offentliga kritik som kan komma att riktas mot ECB kommer att ha en demokratisk koppling, eller främst vara bunden till elitaktörer med svaga band till medborgarna eller med en snedvriden geografisk koppling, blir en empirisk fråga. Detsamma gäller frågan om huruvida ECB kommer att ta åt sig av kritiken.

Det är osäkert i vilken utsträckning "den offentliga debatten" uppfyller demokratiska krav på åsiktsöverensstämmelse och politisk jämlikhet. Om det däremot handlar om en formaliserad procedur där folkets valda representanter med jämna mellanrum riktar kritik mot en myndighet, är åtminstone jag beredd att kalla det för *en typ* av demokratiskt ansvarsutkrävande (förutsatt alltså att kritiken svider). Om europaparlamentarikerna inte tar instruktionsförbudet på allt för stort allvar – de får ju inte försöka påverka ECB – kan den "monetära dialogen" stå för detta. Men är det en tillräckligt hård sanktion att ECB-chefen fyra gånger om året tvingas lyssna på europaparlamentarikernas

synpunkter? Om ECB misslyckas med penningpolitiken eller på något annat sätt missbrukar den makt man har fått sig delegerad, har vi då utkrävt ansvar, i den representativa demokratins anda, efter en sådan sejour i Europaparlamentet? Min uppfattning är att det krävs mycket lågt ställda krav på ansvarsutkrävandet för att man skall kunna svara ja på den frågan.

Tydliga mål och transparens har tveklöst betydelse för möjligheterna till ansvarsutkrävande i ett representativt demokratiskt system. Man kan till och med se det som en *förutsättning* för att det skall vara möjligt att utkräva ansvar att man har kriterier för att utvärdera "agenten" och vet vad den har gjort. Men det är tveksamt om det kan anses vara *tillräckliga* kriterier för ansvarsutkrävande. Det måste också finnas en effektiv demokratisk sanktionsmekanism och det är osäkert huruvida offentlig kritik kan utgöra en sådan.

I det deliberativa demokratiidealet är ansvarsutkrävande egentligen inget viktigt begrepp överhuvudtaget. Deliberation handlar inte om makt, delegering och kontroll utan om *samtal*. Demokratins kärna är det goda samtalet där jämlika medborgare i en rationell och öppen diskussion försöker komma överens om gemensamma beslut. Det finns många versioner av det här idealet, en del rent deltagardemokratiska och därför mindre intressanta i det här fallet. Men det går också att tillämpa det deliberativa idealet på elitnivå. Finns det inslag i ECB:s kommunikationsoffensiv som skulle glädja en förespråkare av deliberativ demokrati?

Mycket talar för att det är ett deliberativt ideal Padoa-Schioppa och hans kollegor har i bakhuvudet när de prisar den demokratiska betydelsen av ECB:s transparens. Den "monetära dialogen" med europaparlamentet, det "otrötliga" argumenterandet, det offentliga rättfärdigandet och förklarandet.

Och visst är det sant att ECB har bidragit aktivt till att underlätta en offentlig diskussion om penningpolitiken. Men en helt avgörande faktor för att man skall kunna tala om verklig deliberation saknas, eller kan åtminstone starkt ifrågasättas. Öppen diskussion och argumentation är bara en del av det deliberativa samtalet. Den andra nödvändiga komponenten är *ömsesidighet*. Det betyder att deltagarna i samtalet inte bara skall argumentera, utan även ta intryck och låta sig påverkas av de övriga deltagarnas argument. Här sätter det tydliga instruktionsförbudet gentemot ECB stopp. En situation där den ena parten (ECB) i princip är konstitutionellt förbjuden att låta sig påverkas av den andra (europaparlamentet), som i sin tur inte får *försöka* påverka, kan knappast kvalificeras som ett deliberativt samtal.

Min slutsats är därför att det är tveksamt om tydliga mål och transparens

hjälp ECB om vi är ute efter ett demokratiskt ansvarsutkrävande för demokratins egen skull. Utan ömsesidighet eller sanktioner når man inte upp till grundläggande deliberativa eller representativa demokratiska principer.

Ett helt annat sätt att argumentera för att ECB är en "demokratisk institution" är att peka på att den har tillkommit på demokratisk väg och att det därför inte finns något att anmärka. I så fall är graden av ansvarsutkrävande av ECB ointressant. Ansvar för penningpolitiken skall utkrävas av de regeringar som har skapat systemet och tillsatt ledamöterna. Det är emellertid inte så ECB-ledamöterna och ekonomer som Eijffinger & de Haan argumenterar. ECB står på egna ben och skall själv "ta ansvar" för sina beslut.

Men om tydliga mål och transparens inte räcker som ansvarsutkrävande för demokratins skull – kan det ändå vara tillräckliga kontrollmekanismer för att hindra ECB att "sväva ut" och driva en dålig penningpolitik ur medborgarnas synvinkel?

Öppenhet, utfrågningar och möjlighet till offentlig kritik kan vara betydelsefulla kontrollmekanismer gentemot offentliga förvaltningar. Det hävdas ibland att den svenska offentlighetsprincipen har bidragit till att Sverige har en av världens minst korrupta förvaltningar. ECB:s version av transparens ligger emellertid långt ifrån den svenska offentlighetsprincipen.

Det är dock inte otänkbart att det faktum att ECB regelbundet motiverar sina beslut offentligt har en viss betydelse. Det finns studier som visar att beslutsfattare som tvingas att på ett tydligt sätt "ge skäl" för sina beslut, tänker efter lite extra och skärper sig i sitt beslutsfattande. Det faktum att man vet att man offentligt måste motivera sitt agerande i efterhand, och riskerar att straffas om man inte har några argument att komma med, gör att man blir mindre benägen att fatta beslut som man inte kan försvara på ett bra sätt. Av den anledningen innehåller till exempel den amerikanska förvaltningslagstiftningen ett krav på myndigheter att tydligt redovisa skälen för sina beslut, vilket kontrolleras av domstolar i enlighet med den amerikanska traditionen av *checks and balances*. I USA har den regeln använts för att legitimera delegering av makt till oberoende myndigheter.

Men betydelsen av att "ge skäl" beror förstås på i vilken utsträckning dåliga skäl kan sanktioneras, och då är vi åter tillbaka vid ECB:s akilleshäla. Återigen blir den viktiga frågan i vilken utsträckning ECB kommer att bry sig om offentlig kritik – den enda tillgängliga sanktionsmekanismen. I viss mån bör man bry sig, om man inte vill riskera legitimiteten i systemet, men hotet om en "systemkris" är en extremt klumpig form av ansvarsutkrävande. Förmodligen tycker ECB-ledamöter som alla andra att det är tråkigt att få kritik

och försöker undvika det i möjligaste mån. Men den förhoppningen kan knappast i sig anses utgöra ett effektivt ansvarsutkrävande, med syfte att förhindra institutionella särintressen eller inkompetens. Vill man inte så behöver man inte lyssna på kritiken (om den inte blir så extrem att man börjar närma sig systemkris). På grund av instruktionsförbudet kan ECB-ledamöterna till och med hävda att de är *förpliktigade* att inte lyssna alltför mycket på kritik. Därför kan man knappast utgå ifrån att transparens och tydliga mål ger ett "tillräckligt" ansvarsutkrävande, om man är ute efter effekter på ECB:s agerande.

Återstår således legitimitet. Kan tydlighet och transparens stärka ECB:s ställning hos allmänheten, de politiska aktörerna eller finansmarknaderna? När det gäller de sista är svaret förmodligen ja. Det finns studier som pekar på att transparens kan stärka en centralbanks trovärdighet hos de finansiella marknadsaktörerna. Ju begripligare centralbanken agerar desto större trovärdighet och därmed legitimitet får den hos finansmarknaderna. Förutsebarhet är ett värde i sig i penningpolitiken. Även centralbanken själv vinner på om de finansiella aktörerna förstår hur man resonerar och kan bygga sitt agerande på riktiga prognoser som inte sätts ur spel genom överraskande räntebeslut.

Däremot är det inte säkert att finansaktörerna nöjer sig med ECB:s egen definition av tydliga mål och transparens. Hittills har man *inte* gjort det. Undersökningar har visat att finansmarknadernas aktörer har haft svårt att begripa sig på hur ECB tänker och agerar och att de därför rankar ECB som mindre transparent än andra centralbanker. (Bini-Smaghi & Gros redovisar sådana undersökningar, och förvånas samtidigt över resultatet eftersom de själva topprankar ECB när det gäller transparens (och – med risk för att bli övertydlig – *därmed* ansvarsutkrävande) efter Bank of England.)

Kan tydlighet och transparens även bidra till en bredare politisk och folklig legitimitet? I diskussionen om EU:s bristande legitimitet hävdas ofta att ökad transparens kan stärka medborgarnas förtroende för EU:s institutioner. Det låter rimligt, men i praktiken handlar det mest om gissningar. Empiriska studier saknas och faktum är att medborgarnas stöd för sina respektive länders EU-medlemskap, enligt Eurobarometern 2001, hade fallit med ungefär tio procentenheter sedan de första reglerna om allmänhetens tillgång till handlingar introducerades 1993.

Den amerikanske statsvetaren John Ferejohn menar att det inte är ovanligt att myndigheter och andra "agenter" utsätter sig själva för mer transparens än vad de egentligen är tvungna till enligt sitt ursprungliga "kontrakt" med "uppdragsgivaren" (regeringen eller parlamentet). Anledningen är just

att man vill säkra sina uppdragsgivares förtroende, eftersom det i sin tur kan leda till att dessa blir beredd att delegera *ytterligare* makt. Om man som uppdragsgivare kan kontrollera inte bara vilka beslut agenten har fattat, utan också vilket beslutsunderlag man har haft, hur man har resonerat och i vilken mån man verkar ha ansträngt sig för uppdragsgivarens bästa, kan förtroendet för agenten öka.

När det gäller ECB finns det knappast mer makt kvar att delegera, men transparens kan enligt samma logik fungera för att undvika ett tillbakadragande av makt. Det avgörande är att medborgarna, om det är deras legitimitet man är ute efter, uppfattar att ECB:s transparens och tydlighet faktiskt ger dem ökade möjligheter att kontrollera huruvida ECB gör ett bra jobb.

Min gissning (det är den nivån resonemanget befinner sig på nu) är att transparens och tydlighet spelar viss roll för legitimiteten hos medborgarna, men att det finns andra faktorer som är viktigare. Förmodligen kommer ECB inte att drabbas av någon legitimitetskris så länge man lyckas med sin uppgift, nämligen att leverera prisstabilitet. Om man däremot skulle misslyckas kommer tydliga mål och transparens knappast att hålla uppe legitimiteten. Risker finns ju då att folk upptäcker att man faktiskt inte har tillräckliga möjligheter till ansvarsutkrävande vare sig för att förhindra eller sanktionera en dålig penningpolitik eller för att säkra ett demokratiskt beslutsfattande.

Oberoende eller ansvarsutkrävande

Ekonomisk forskning hävdar att oberoende centralbanker är bättre på att säkra prisstabilitet än politiskt styrda banker. För *lite* oberoende är därför inte förenligt med den representativa demokratins ideal. För att de folkvalda skall kvalificera som *representativa* skall de agera i medborgarnas intresse. Så är inte fallet om de på grund av ett röstmaximerande agerande bedriver en kortsiktig och dålig penningpolitik.

Men även oberoende centralbanker kan hamna snett i sitt beslutsfattande i förhållande till medborgarnas intressen. Det är en av anledningarna till varför det bör finnas möjligheter att utkräva ansvar. Man kan också anse att demokrati har ett värde i sig och att ansvarsutkrävande behövs för att det värdet skall realiseras. Ett tredje skäl till förmån för ansvarsutkrävande kan vara att man tror att legitimiteten för banken och penningpolitiken ökar om det finns mekanismer för ansvarsutkrävande.

Problemet med ansvarsutkrävande är att det finns en risk för att det inskränker oberoendet eftersom banken vill undvika framtida bestraffningar och därför anpassar sitt agerande efter de som skall utkräva ansvaret. Eftersom de flesta uppfattar både oberoende och demokratiskt ansvarsutkrävande som positiva värden finns det ett behov av lösningar som tillgodoser båda. I diskussionen om den Europeiska Centralbanken, liksom i den bredare diskussionen om demokrati på internationell nivå, märks detta i form av ett förnekande av att det ena måste köpas till priset av det andra. Det som påstås kunna lösa den magiska knuten – och stärka det demokratiska ansvarsutkrävandet utan att inskränka oberoendet – är tydliga mål och transparens.

Min slutsats är att ”det ena måste inte köpas till priset av det andra” tesen bygger på två tveksamma antaganden. För det första antas att offentlig kritik är en effektiv sanktionsmekanism (som ändå inte skadligt inskränker agentens manöverutrymme). För det andra tas för givet att denna offentliga kritik är representativ för medborgarna. Det är förvisso inte omöjligt att det kan förhålla sig på det viset, men det är (minst sagt) *osäkert*. Vi vet inte om transparens verkligen kan leda till ansvarsutkrävande, särskilt inte ett demokratiskt ansvarsutkrävande (och särskilt inte ECB:s egen version av transparens). Om ECB skulle svika sitt uppdrag, till exempel genom att gynna vissa regioner eller medlemsstater framför andra, kan vi bara hålla tummarna för att de får kritik för det och att kritiken svider. För statsvetare och andra finns här en viktig forskningsuppgift – hur påverkas ECB av kritik, varifrån kommer kritiken, vad innehåller den och vilken betydelse har ECB:s version av transparens för att den förs fram?

Innan vi vet mer om detta bör de index som används för att mäta ECB:s och andra centralbankers ansvarsutkrävande läggas i malpåse, eftersom det är tveksamt om de kriterier för demokratiskt ansvarsutkrävande som används (tydliga mål och transparens) är *tillräckliga*. Att transparens är *nödvändigt* för att man skall kunna utkräva demokratiskt ansvar hjälper inte om offentlig kritik är icke-representativ eller saknar effekt.

Tills vidare bör därför Padoa-Schioppas och andras påstående att det inte finns någon motsättning mellan oberoende och demokratiskt ansvarsutkrävande betraktas mest som en from förhoppning. Detsamma gäller uppfattningen att ECB är utsatt för ett tillräckligt starkt ansvarsutkrävande – oavsett om det är demokrati, legitimitet eller sakpolitisk kontroll ansvarsutkrävandet syftar till.

Man skall dock komma ihåg att även om det faktiskt finns en motsättning mellan oberoende och ansvarsutkrävande, behöver det inte betyda att

man måste välja det ena *eller* det andra. Det finns exempel på centralbanker där man har försökt mötas närmare mitten på skalan för att få en balans mellan de två (till exempel Storbritannien och Nya Zeeland). Väljer man däremot en ovanligt hög grad av oberoende, vilket är fallet när det gäller ECB, måste man vara beredd att acceptera ovanligt lite ansvarsutkrävande.

Källor och litteratur

De mätningar av olika centralbankers ansvarsutkrävande som hänvisas till i artikeln är Clive Briault, Andrew Haldene och Mervyn King "Independence and Accountability" *Bank of England Working Paper Series* nr 49, 1996, Jakob De Haan & Sylvester Eijffinger "The Democratic Accountability of the European Central Bank: A Comment on Two Fairy-tales" *Journal of Common Market Studies*, 38, 2000, nr 3 och Lorenzo Bini-Smaghi och Daniel Gros "Is the ECB sufficiently accountable and transparent?", *European Network of Economic Policy Research Institutes Working Paper*, 2001, nr 7.

Tal och artiklar av ECB:s ledamöter återfinns på ECB:s hemsida (www.ecb.int). Citaten från Tommaso Padoa-Schioppa kommer från hans artikel "An institutional glossary of the Eurosystem" från mars 2000, vilken återfinns på hemsidan ovan. Två intressanta artiklar är Otmar Issing "The Eurosystem: Transparent and Accountable or 'Wilhelm in Euroland'", *Journal of Common Market Studies*, 37, 1999, nr 3 och Jean-Claude Trichet "The Euro after Two Years", *Journal of Common Market Studies*, 39, 2001, nr 1.

En bra introduktion till forskningen om centralbankers oberoende och ansvarsutkrävande är Fabian Amtenbrinks *The Democratic Accountability of Central Banks. A Comparative Study of the European Central Bank* (Oxford: Hart Publishing, 1999). På svenska rekommenderas ett intressant meningsutbyte mellan Lars Calmfors och Carl B Hamilton i *Ekonomisk Debatt* från 1999, nr 1, 3 och 4. Georgios Chortareas, David Stasavage och Gabriel Sterne påvisar i en jämförande studie ett samband mellan centralbankers transparens och låg inflation "Does it pay to be transparent? International evidence from central bank forecasts", *Bank of England Working Paper Series*, 2001, nr 143.

En vanlig statsvetenskaplig referens när det gäller oberoende och ansvarsutkrävande är Giandomenico Majones *Regulating Europe* (London: Routledge, 1996). Majone försöker driva tesen att oberoende och demokratiskt ansvarsutkrävande inte står i någon motsatsställning. Att han inte lyckas särskilt väl med det visar Christer Karlsson i sin avhandling *Democracy, Legitimacy and*

the European Union (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 2001). Sista kapitlet i *Regulating Europe* finns översatt till svenska i Demokratiutredningens *Demokrati på europeisk nivå?* (SOU 1998:124), med en kritisk kommentar av Hans Agné. En fortsättning på den spännande diskussionen om ansvarsutkrävande av internationella organisationer kommer i Miles Kahler & David Lake eds, *Redefining Accountability for Global Governance* (utkommer under 2003 på Princeton University Press, se särskilt kapitlet av Keohane & Nye).

Viktiga statsvetenskapliga arbeten som behandlar ansvarsutkrävande är Adam Przeworski, Susan Stokes & Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999) och Robert Behn (2001) *Rethinking Democratic Accountability* (Washington D.C: Brookings Institution Press). Om betydelsen av ömsesidighet för deliberativ demokrati skriver Amy Gutmann & Dennis Thompson i *Democracy and disagreement* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996).

Övriga referenser som förekommer i artikeln är: Kenneth Dyson och Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union* (Oxford: Oxford University Press, 1999); Jonas Tallberg "Delegation to Supranational Institutions: Why, How and with What consequences?" i *West European Politics*, 25, 2002, nr 1; Ian Shapiro "The Institutionalization of European Administrative Space" i Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz och Neil Fliegstein *The Institutionalization of Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2001); Robert E Goodin *Motivating Political Morality* (Cambridge: Blackwell, 1992).

Förändring på ytan eller omvandling i grunden?

– om EU:s konstitutionella framtid

av Thomas Bull

Den Europeiska unionen står ständigt inför nya och allt större utmaningar. Samarbetet fördjupas, utsträcks till nya sakområden och kommer inom bara några år att inkludera nya medlemsstater. Inför alla dessa förändringar diskuteras nu hur de fördrag som unionen bygger på skall förändras så att nya utmaningar kan mötas. Skall fördragen skrivas om eller kan de fortsätta utgöra grunden för EU? Behövs nya institutioner eller kan de gamla behållas? Måste unionens och medlemsstaternas roller omvärderas? Hur skall krav på demokrati och rättsstat kunna tillfredsställas i framtiden, inom unionen och i medlemsstaterna? Det är dessa frågor som denna uppsats skall behandla.

En naturlig startpunkt kan vara kravet på en total revision av fördragen, eftersom det är det mest långtgående. Kravet brukar baseras på att det nuvarande fördraget är överskådligt, för detaljerat, osystematiskt och olämpligt som en källa till information om vad EU innebär. Därtill menar man att det saknas vissa saker i dagens fördrag – till exempel en tydlig maktindelning mellan unionen och medlemsstaterna och ett väl definierat skydd för mänskliga rättigheter. Ett nytt fördrag kan bota dessa brister och även ha en viss symbolverkan vad gäller den europeiska integrationen som ett tecken på ett enat Europa.

Motargumenten är såväl praktiska som ideologiska. För det första tror man inte att de femton nuvarande medlemsstaterna kommer att kunna enas om ett nytt fördrag, i vart fall inte ett som är bättre utformat än det nuvarande. Eftersom varje stat har veto i en sådan förhandling riskerar resultatet att bli så urvattnat att det till och med är sämre än dagens fördrag. En enhetlig konstitution för Europa skulle också ge ett intryck av att EU var en stat eller i vart fall att de överstatliga dragen i EU ytterligare stärktes. Det är något

som det i dagens politiska läge sannolikt kan vara svårt att få brett stöd för. EU-skeptikerna är starka i alla medlemsstater och att gå ett steg till mot en federation kan vara politiskt omöjligt för regeringarna i unionen. Dagens situation är således svårtydd: står vi inför en förändring på ytan eller en omvandling i grunden?

Det är mot denna bakgrund som frågan om en konstitution för EU skall diskuteras nedan. Först behandlas frågan om huruvida en konstitution redan finns, därefter hur en förändrad konstitutionell kontext kan hantera krav på maktindelning och parlamentariskt inflytande. EG-domstolens roll kan knappast överdrivas när det gäller unionens utveckling så här långt och ett avsnitt ägnas de problem som institutionen möter och hur de kan lösas i framtiden. Därefter behandlas rättighetskyddet för enskilda inom EU och olika vägar att nå gemensamma värderingar i den politiska och ekonomiska smältdegel som unionen blivit. Till sist diskuteras den allt tydligare federala inriktningen av unionens framtid och några aspekter av unionens legitimitet.

Nyskapelse eller omskrivning?

Rubrikens fråga kan i princip besvaras på ett enkelt sätt: EU har, såsom diskuterats av bland andra Joseph Weiler, en konstitution i alla praktiska avseenden och en nyskapelse är därför inte aktuell. En mycket enkel utgångspunkt kan tas i de tre huvuduppgifter som en konstitution brukas sägas ha. Dessa är: att ange grunderna för utövandet av politisk makt i form av institutioner och deras relationer, att ge ett skydd för mänskliga rättigheter och att ange vissa grundläggande och gemensamma värderingar. Alla dessa uppgifter fylls av fördragen såsom de tolkas och tillämpas idag. En utveckling av samma tanke kan göras om man följer Joseph Raz identifikation av sju olika karaktéristika för en konstitution. För det första etablerar den de huvudsakliga politiska organen och anger deras maktsfärer. För det andra är syftet med en konstitution att den skall ge viss samhälllig stabilitet. För det tredje består en konstitution vanligen av skrivna dokument. För det fjärde är de konstitutionella reglerna överordnade övriga rättsregler inom rättsordningen. För det femte är konstitutionen *rättslig* i den meningen att den kan användas för att pröva andra rättsreglers förenlighet med konstitutionen i konkreta rättstvister och dessa andra regler kan därvid tvingas vika. För det sjätte är konstitutioner djupt förankrade i det politiska och rättsliga livet och kräver särskilda beslutsprocesser för att gå att förändra (detta sammanhänger naturligtvis med ovan

nämnda stabilitet). I och med att en fråga får ”konstitutionell” status tas den bort från den vanliga politiska arenan och dess majoritetspolitik. Slutligen, menar Raz, ger konstitutioner uttryck åt gemensamma ideologier.

I och med fördragen skapas politiska institutioner och makt fördelas. Ingen kan betvivla att syftet med detta legalistiska sätt att ordna det europeiska samarbetet är att skapa en stabilitet som kan ge fred och ekonomisk tillväxt. Fördragen är skriftliga dokument och de är enligt EG-domstolens praxis, vilken i princip accepterats av medlemsstaterna, överordnad all nationell lagstiftning – till och med grundlagar. Att fördragen kan göras gällande inför domstol är sedan länge klarlagt och det torde vara uppenbart att det föreligger särskilda procedurer för att ändra i dessa fördrag. Till sist kan man utan att överdriva påstå att dessa fördrag – och den samling rättspraxis som hör därtill – uttrycker en gemensam ideologi. Detta gäller såväl vad avser tilltro till marknadsekonomi som till ”the rule of law”. Även vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter – områden där unionen inte varit så tydlig tidigare – kan det inte längre råda något tvivel om att EU står för vissa gemensamma värderingar, senast uttryckta i den rättighetsstadga som antogs 2001.

I och med detta faller ett av argumenten mot en revidering av fördragen till en enhetlig konstitution. Det är inget nytt som kommer till, utan en möjlighet att förbättra det som redan finns. Visserligen gör detta säkert det inte lättare att inför väljarkåren motivera en sådan åtgärd, eftersom man från politiskt håll under lång tid velat tona ned de överstatliga dragen inom EU. Sådana praktiska problem kan jag som akademiker lugnt bortse från. En reviderad konstitution innebär en möjlighet att förenkla, förtydliga och förankra den politiska och rättsliga ordning som Europa sedan länge gått in i.

Frågan blir då vad en omskriven konstitution för EU behöver ha för innehåll? Denna fråga kan delas in i ett antal delfrågor som först måste besvaras. Jag kommer nedan att i tur och ordning behandla fem sådana: den om EU:s institutioners roll, själva den institutionella strukturen, det europeiska rättighetsskyddet, behovet av gemensamma europeiska identiteter och federalismens vara eller icke vara. Avslutningsvis knyter jag dessa frågor till den större frågan om EU:s legitimitet och försöker se vad en konstitutionell förändringsprocess kan bidra till.

Institutionell balans, maktindelning eller parlamentarism?

Vilken roll skall EU:s institutioner ha i framtiden? Den frågan avser både relationerna mellan olika unionsorgan, såsom parlamentet och rådet, och relationerna mellan dessa och de nationella organen.

Dagens politiska system i EU sägs karakteriseras av så kallad institutionell balans. Rådet, kommissionen och parlamentets olika uppgifter och befogenheter skapar ett behov av förhandlingar, avvägningar och kompromissande som balanserar institutionerna mot varandra så att ingen institution är för mäktig eller för svag. Systemets fördel är att det uppfyller grundläggande krav på maktindelning och ömsesidig kontroll ("checks and balances"). Det garanterar att många aktörer har möjlighet att utöva inflytande över lagstiftningsprocessen och den bakomliggande politiska viljebildningen.

En reviderad konstitution för EU måste antagligen behålla dylika garantier för att accepteras. Beslutsfattanden enligt en renodlad majoritetsprincip skulle sannolikt inte godtas av de mindre länderna i unionen (däribland Sverige). Till modellens nackdelar hör att ingen institution har ett tydligt ansvar, att allt är förhandling och kohandel och att det mesta av arbetet försiggår i den fördolda, utrikespolitiska traditionen. Kan något göras för att bryta detta negativa mönster? Det är en fråga som kan brytas ned i ett antal delfrågor.

En första fråga gäller institutionernas oberoende. Oberoendet kan ses i två relationer, oberoende visavi varandra och visavi de nationella institutionerna. I dagens läge är institutionerna mycket beroende av varandra, möjligen undantaget domstolen. Lagstiftningsprocessen framtvingar detta beroende eftersom den bygger på en omfattande interaktion mellan de olika aktörerna där ingen kan fatta slutgiltiga beslut utan övrigas medverkan. I detta perspektiv är rådet sannolikt den mest oberoende institutionen, men inte ens den är fri från krav på medverkan från kommissionen och parlamentet.

Vilka alternativ är då tänkbara? Det främsta alternativet, som också tycks ligga bakom en stor del av debatten om det demokratiska underskottet, är att utveckla unionen politiska ordning mot en "vanlig" parlamentarism. Det är en ordning som de flesta europeiska politiker känner igen sig i och den uppfyller (i vart fall på ytan) de krav på demokratisk legitimitet som unionen idag behöver tillfredsställa. Det är tydligt att kommissionens utveckling till ett organ med parlamentariskt förtroende är intressant i det här perspektivet. Parlamentet godkänner kommissionen och kan utöva ett misstroende mot denna, efter klassisk förlaga. Är det dags att göra kommissionen beroende av

parlamentets förtroende? På så sätt skulle kommissionen vinna i legitimitet och lagstiftningsprocessen i EU skulle ha en "dubbel demokratisk dimension" – det vill säga den institution som har monopol på lagstiftningsinitiativ och på verkställighet skulle ha direkt demokratisk legitimitet och den institution som var det viktigaste beslutande organet – rådet – skulle ha indirekt demokratisk legitimitet genom de medverkande regeringarna.

Scenariot kan tyckas lovande men det finns problem av rätt allvarlig karaktär som måste övervinnas innan den uppmålade bilden kan bli verklighet. Det finns till exempel starka tecken som tyder på att parlamentet i realiteten inte fungerar som ett "europeiskt" forum för politik. Tvärtom tycks ledamöterna i förvånansvärd hög grad inte rösta efter ideologiska skiljelinjer, utan efter nationella. Inte heller finns särskilt mycket som tyder på att parlamentets roll som kontrollant av den förda politiken kan fungera i unionens institutionella miljö.

Det kan till och med vara så att det är en omöjlighet att uppnå någon grad av ideologisk och politisk kontroll från parlamentets sida över unionens politik. Det finns flera skäl till detta. I parlamentet saknas en tydlig majoritet – minoritet relation mellan olika politiska grupperingar. Redan detta kullkastar parlamentarismens klassiska funktioner – att möjliggöra kontroll av maktutövningen, göra det nödvändigt att förtydliga de politiska alternativen och ge en permanent möjlighet till ett politiskt legitimt maktskifte. Inte heller kommissionen representerar något tydligt politiskt alternativ, eftersom den sätts samman efter helt andra kriterier än nationella regeringar. Parlamentet kan i en sådan miljö inte använda sig av sina "parlamentariska" maktbefogenheter. Relationen mellan parlamentet och kommissionen tycks teknokratisk och rättslig istället för politisk – man tillsätter expertgrupper och för talan inför EG-domstolen för att bevaka sina rättigheter. Kanske kan det sägas att på ytan parlamentariska maktbefogenheter kommit att omtolkas i EU-sammanhang till att överensstämma med den i övrigt teknokratiska och juridifierade EU-administrationen.

Av detta kan två slutsatser dras. Den första och tydligaste är den att den parlamentariska lösningen knappast är vad EU behöver – unionen och dess politiker är helt enkelt inte redo för ett sådant "giant leap". Nationella intressen är fortfarande så djupt rotade att det inte är realistiskt att tro på en ideologiskt baserad parlamentarism – parlamentet är helt enkelt för ideologiskt otydligt för att kunna spela en sådan roll! Vidare skulle en sådan utveckling kräva omfattande förändringar gällande exempelvis hur kommissionen utses, varför det knappast är en fruktbar väg att beträda i nuläget. Inför utvidgning

och fördjupning av samarbetet behöver det institutionella ramverket *förändras*, inte helt kullkastas.

En institutionell förändring måste alltså ske inom det ramverk som redan föreligger. En total omvärdering av relationen mellan råd, kommission och parlamentet tycks inte vara möjlig. Parlamentet kan ges ytterligare något starkare ställning, kommissionen bli något mer "folkligt" förankrad, men i stort är det svårt att se en öppning för djupare förändring här.

Vad som då återstår att beakta är relationen mellan unionens institutioner och de nationella institutionerna. Här har sedan länge hävdats att det största demokratiska underskottet inom EU kanske egentligen inte består i att det inte finns någon direkt folkvald "regering". Istället skulle problemet snarare vara att den verkligt tunga "spelaren" på planen är rådet. Därigenom har maktförhållandena mellan medlemsstaternas regeringar och parlament förändrats på ett högst påtagligt sätt och det i en miljö där parlamenten ofta ses som den svagare parten i förhållandet parlament – regering. I EU-miljön har regeringarna möjlighet att agera utan det parlamentariska ansvar som de har på hemmaplan och utan den öppenhet som normalt kännetecknar medlemsstaternas folkvalda församlingar. Detta har accentuerat regeringarnas makt på parlamentens bekostnad. Parlamenten har försökt behålla en kontroll och insyn över EU-politiken, men det har visat sig vara svårt. Förhandlingarnas utrikespolitiska karaktär, inriktningen på tekniska lösningar och detaljer och den snabba takten i lagstiftningsarbetet kan nämnas som orsaker till att parlamenten för evigt tycks vara på efterkälken.

Här kan relativt enkla konstitutionella reformer ge upphov till reella förbättringar. Det gäller att få de nationella parlamenten delaktiga i unionens lagstiftande och policy-skapande arbete, utan att tynga proceduren så att det blir fråga om vanliga ratifikationsprocesser i de nationella parlamenten efter varje EU-beslut. Sådana rutiner för samråd och samarbete har redan skapats på regeringsnivå mellan medlemsstaterna och det är svårt att se att det inte skulle gå också för parlamenten att utveckla något liknande. Rent praktiskt borde det inte vara omöjligt, även om man bör erkänna att ytterligare en "spelare" rimligen leder till ökad komplexitet i det realpolitiska arbetet. Vidare skulle det absolut kräva avsteg från den utrikespolitiska tradition som EU-politiken fortfarande lever under. Involveras de nationella parlamenten i högre utsträckning kan man inte längre förväntas sig att saker och ting går att hålla hemliga i samma utsträckning som när endast regeringskanslierna förhandlar med varandra. Tiden är dock mogen för ett sådant steg – öppenhet är ju en central fråga för unionen och denna har nu utvecklats så långt att det

inte är demokratiskt försvarbart att hantera beslutsprocessen som "vanlig" utrikespolitik.

Genom att ge de nationella parlamenten en roll skulle den nationella politiska arenan kunna involveras i politiken inom EU på helt annat sätt än idag. I längden borde detta rimligen leda till större uppmärksamhet kring de politiska vägval som sker i EU och på så sätt skapa förutsättningar för en gemensam politisk dialog om sakfrågor i flera länder samtidigt. På sikt kunde detta till och med bidra till att skapa det gemensamma politiska forum som än så länge saknas och som behövs för en mer långtgående demokratisering av EU.

En fördel med detta sätt att knyta mer demokratisk legitimitet till unionens institutioner och beslut är att redan befintliga och väl kända sätt att utkräva politiskt ansvar skulle få (i vart fall visst) genomslag också i EU:s politiska liv. Nationella parlament som är mer aktivt involverade i lagstiftningsprocessen kan på ett bättre sätt tillvarata sina intressen och får mer realistiska möjligheter att utkräva politiskt ansvar på hemmaplan. Här kan man bygga vidare på den struktur som redan finns för att involvera de nationella parlamenten. Inom ramen för det så kallade COSAC utbyter de nationella parlamenten redan erfarenheter vad gäller EU:s politik och det arbetet kan utvecklas och fördjupas.

Ett annat, mer radikalt förslag är att bilda en andra kammare i parlamentet med representanter från de nationella parlamenten. Det vore egentligen att föredra, för därigenom skulle de nationella parlamenten få en egen institutionell bas för sitt inflytande över lagstiftningsprocessen. Valet mellan en mer löslig samrådsstruktur och en renodlad andra kammare är dock avhängigt vad man vill uppnå.

Är det enbart ett bättre fungerande informationsflöde och en aktivare roll nationellt i formulerandet av EU:s politik kan samrådslösningen räcka till. Vill man däremot maximera de nationella parlamentens inflytande i EU bör man ge en andra kammare samma status som det nuvarande parlamentet i lagstiftningsprocessen, det vill säga en potentiell vetorätt. På så sätt skulle den demokratiska förankringen av besluten förbättras väsentligt.

Inga institutionella reformer kan, såvitt jag kan se, tackla problemet med att beslut inom EU inte kan angripas politiskt på hemmaplan. Väljarna i de olika länderna kan genom sina nationella val inte ge en entydig signal om vilken politik som bör föras på EU-nivå, och de kan inte heller i valen till Europaparlamentet inte göra detta eftersom unionens politik i så hög grad bestäms av rådet och kommissionen. Demokrati i klassisk bemärkelse torde vara omöj-

ligt att genomföra i EU så länge som inte genomgripande institutionella reformer vidtas. Det är tiden knappast mogen för idag. En andra kammare kan bara mildra det demokratiska underskott som unionen sägs lida av, inte helt bota systemet från "sjukan". Tillskottet skulle rubba den nuvarande balansen, men inte innebära ett direkt avsteg från den institutionella ordning som skapats i unionen. Förslaget tillför en aktör med hög grad av demokratisk legitimitet vid sidan av regeringarna och parlamentet. Den nya institutionen kan ges en roll som bidrar till öppenhet, debatt och politisk förankring på nationell nivå.

En lösning på problemet med bristerna i utkrävande av politiskt ansvar via val brukar vara att betona andra sätt att kontrollera politiken på. Genom att betona *öppenhet* i den politiska processen – transparens – och krav på att offentligt motivera lagstiftningsåtgärder i förhållande till olika gemensamma *värderingar* – till exempel rättsstat, proportionalitet och subsidiaritet – menar man att den politiska processen kan uppnå en tillräckligt hög grad av rationalitet och därigenom uppnå en hög grad av *legitimitet*. Insyn och deltagande i debatten är i detta perspektiv lika viktigt som deltagande i själva besluten.

Ansvar blir antingen genom massmedia ett ansvar inför offentligheten eller genom EU:s rättsliga kultur ett ansvar inför juridiska instanser istället för ett ansvar inför väljarna. Att medias dom kan bli hård är väl känt och att den kan påverka det politiska beslutsfattandet likaså. En viss grad av kontroll kan onekligen uppnås den vägen, särskilt om det blir allvar av med unionens öppenhet vad gäller tillgång till dokument. Det juridiska ansvaret kan komma till uttryck genom domstolsprövningar av om unionens beslut lever upp till sina egna värderingar via processer om missbruk av lagstiftningsmakten. I sig är dessa alternativ knappast en fullgod ersättning för valhandlingen som ansvarsutkrävande instrument, men om de fungerar väl kan de utgöra en viss garanti för makten utövas på ett acceptabelt sätt.

Ett annat sätt att minska spänningen mellan det nationella politiska systemet och det europeiska, är att förtydliga området för EU:s lagstiftningskompetens. I en reviderad konstitution kan man överskådligt räkna upp de områden där EU har beslutskompetens och på sätt försöka avgränsa EU:s makt (så kallad enumeration). En sådan uppräkningslista är, såvitt jag kan se, en möjlighet för staterna att ta tillbaka initiativet i frågan om EU maktbefogenheter. Samarbetet verkar nämligen, så länge som det fortskrider parallellt inom olika sakområden och med experter och sakpolitiskt ansvariga som främsta aktörer, hela tiden generera ett behov av fler gemensamma lösningar. Det finns en inneboende dynamik i politiken som lätt leder till allt mer centrala lösningar.

Den som har makten vill gärna utöva den på så omfattande områden som möjligt och den som är i opposition tar varje ny arena som en möjlighet att ändra på detta förhållande. Detta medför en rörelse mot gradvis och kontinuerlig utvidgning av EU:s lagstiftningsmakt.

En någorlunda överskådlig och konkret uppräknig av de områden på vilka unionen kan agera skulle kunna verka som en begränsande faktor och alltså skydda den kvarvarande nationella kompetensen. Naturligtvis kan en sådan lista över kompetenser ha olika verkan, beroende på hur den utformas och tolkas i praktiken. Dess praktiska effekt beror i sig på politiska och historiska omständigheter. Erfarenheten ger vid handen att kompetenslistor inte ger några garantier i praktiken. En vag lista kan komma att användas ytterst försiktigt och en detaljerad lista kan komma att tolkas vidsträckt, vilka intentioner som än legat bakom den konkreta utformningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det knappast är vare sig önskvärt eller realistiskt att totalt revidera den institutionella ramen för EU-arbetet. Råd, kommission, parlament och domstol kan och bör finnas kvar. Den lösning som ofta anges som svar på de institutionella problemen – att göra EU till en renodlad parlamentarism – kan inte jag ställa mig bakom. Tiden är, såvitt jag kan se, inte mogen för ett sådant steg. När det gäller konstitutioner är det särskilt viktigt att inte bygga luftslott, eftersom man söker strukturer som ger stabilitet och legitimitet åt utövandet av makt. Dessa kan inte vila på fluffiga moln. Inte heller är det särskilt realistiskt att förespråka en återgång till ett renodlat mellanstatligt samarbete, det andra alternativ som brukar anges. Samhällsutveckling låter sig sällan vridas tillbaka, anden är redan ute ur flaskan. EU-samarbetet har så påtagliga fördelar för alla inblandade att det inte kan förväntas ges upp inom överskådlig tid.

En behövlig innovation inom ramen för det bestående kan då vara att i en samlad europeisk konstitution ge mer utrymme åt de nationella parlamenten för att på så sätt stärka EU:s demokratiska förankring och ge utrymme åt ännu en balanserande faktor i det politiska livet. I detta ligger också att skapa en större öppenhet mellan institutionerna och gentemot medborgarna. En sådan öppenhet kan också bidra till ökad legitimitet eftersom en allsidigt belyst och öppen debatterad fråga kan förväntas generera större förståelse för lösningen än om denna konstrueras i det tysta.

Institutionell arkitektur – EG-domstolen inför framtiden

I det detaljerade bygget av en konstitution måste man vidare överväga hur de olika institutionerna skall utformas i detalj. I denna uppsats skall, av naturliga skäl, den rättsliga institutionen EG-domstolen beröras ur denna synpunkt. Domstolen skall garantera att lag och rätt respekteras vid tolkning och tillämpning av EG-rätten. För att lösa denna uppgift har domstolen två huvudsakliga verktyg: prövningar av frågor om fördragen följs av medlemsstaterna och av unionens egna organ och frågor från de nationella domstolarna om hur EG-rätten skall tolkas i ett visst avseende. På senare tid har domstolen kommit att bli alltmer överbelastad med arbete och hela dess funktion kan i någon mån anses hotad av denna utveckling. Det är särskilt frågorna från de nationella domstolarna som överhopar domstolen. Domstolen måste i en reviderad konstitution ges möjlighet att klara av sina uppgifter.

Ett sätt att se saken är att det är en fråga om storlek och budget. Det har visat sig vara svårt för en domstol med 15 domare att serva 15 olika rättssystem som berör över 300 miljoner människor med juridiska avgöranden i samma takt som oklarheter uppstår. De nationella domstolarna översvämmar EG-domstolen med frågor om EG-rättens tolkning och genomsnittstiden för svar är nu uppe i cirka två år. Orsakerna till detta är många, men bland annat att EG-rätten ständigt lägger nya områden under sig i en högst dynamiskt process och att EG-domstolen under lång tid "fostrat" de nationella domstolarna till att känna osäkerhet inför EG-rättsliga problem. Inför utvidgningen av EU blir detta problem alltmer tydligt. Man kan förvänta sig att de nya medlemsstaternas inträde kommer att generera ytterligare en ökning av domstolens arbetsbelastning.

Jag tror inte att detta kan lösas med mer resurser, även om sådana kan underlätta för stunden. Problemet är mer strukturellt. Det som krävs är att EG-domstolens och de nationella domstolarnas roll vad gäller ansvaret för EG-rätten effektivitet förtydligas och renodlas. EG-domstolens roll bör bli en annan i en ny konstitution. En domstol som befinner sig "på pyramidens topp" kan inte, som idag, befatta sig med frågor som visserligen är intressanta, men som är av mer perifer betydelse för systemet som sådant. De 15 domarna och domstolens budget räcker till om bara möjlighet ges att på ett annat sätt än i dag välja de mål som prövas. Den amerikanska Supreme Court har nio domare för de 50 rättssystem och 250 miljoner innevånare som USA består av. Där väljer de vilka fall som prövas och kan på så sätt styra sin egen

arbetsbelastning. Även EG-domstolen bör få en sådan kompetens att styra sin rättsliga prövning till de områden som den anser vara viktiga för EG-rättens utveckling och denna frihet bör garanteras i en nyskriven konstitution. Mot bakgrund av unionens blandade karaktär av nationellt – överstatligt bör en sådan frihet begränsa sig till de nationella domstolarnas frågor. Prövningar som påkallas av medlemsstaterna och EU:s egna institutioner är alltid principiellt viktiga och bör inte kunna undvikas av domstolen, trots att de kan vara obekväma att behöva hantera. Dessa fall är dock så pass få att de inte utgör något problem för domstolens arbetsbelastning.

Ett argument mot att göra EG-domstolen till en mer utpräglad författningsdomstol är att detta skulle bryta det särskilda förhållande som råder mellan EG-domstolen och de nationella domstolarna. Förhållandet sägs utmärkas av ömsesidig respekt och jämbördighet istället för ett mer ” normalt ” hierarkiskt förhållande. Att förändra detta kan leda till att de nationella domstolarna börjar se mer skeptiskt på EG-rätten och i slutänden alltså äventyra EG-rättens effektivitet och i förlängningen hela bygget av EU.

Jag menar att dessa farhågor dels bygger på en något skev uppfattning om hur EG-domstolens domar uppfattas nationellt, dels inte medför någon reell risk för att unionens rättsordningen blir ineffektiv. Den särskilda relation som råder mellan EG-domstolen och de nationella domstolarna baseras i den möjlighet de senare har att fråga EG-domstolen om hur en EG-rättslig bestämmelse skall tolkas. Det framhålls ofta att det i princip är fritt för den nationella domstolen att fråga eller ej samt att EG-domstolen inte avgör annat än just de tolkningsfrågor (rättsfrågor) som ställs och lämnar resten (alla bevisvärderingsfrågor och de tolkningsfrågor som inte ställts) till den frågande domstolen att avgöra.

Fördraget innehåller dock en *skyldighet* att fråga för vissa domstolar, nämligen de som utgör högsta instans, så helt frivilligt är detta inte. Om en underrätt inte agerar kan en fråga (teoretiskt) tvingas fram genom överklaganden till högsta instans. Den jämbördiga relationen upphör där och intresset av en likartad tolkning av EG-rätten tar över respekten för de nationella domstolarna. Vidare är den nationella domstol som får ett svar *bunden* av detta. Det föreligger inte någon valfrihet att kunna bortse från en tolkning som man inte håller med om. Inte heller här handlar det om någon jämbördighet eller utpräglad respekt för de nationella domstolarna. Till sist är det så att EG-domstolen inte kunnat avhålla sig från att gå längre i sina förhandsavgöranden än att bara ge besked om tolkningen av vissa efterfrågade regler. Domstolen tycks ibland svara på frågor som inte ställs och ange gränser för

bevisvärderingen. Eftersom gränsen mellan tolkning, tillämpning och bevisvärdering är flytande, så är detta närmast ofrånkomligt, men det visar att EG-domstolens roll inte är så begränsad som man kan få intryck av. Respekten för de nationella domstolarnas roll har inte heller där kunnat upprätthållas.

Allt detta är man väl medveten om på nationell nivå, varför det är något av en skönmålning att karakterisera relationen mellan EG-domstolen och de nationella domstolarna som präglad av respekt och jämbördighet. En renodling av EG-domstolens roll skulle, menar jag, förtydliga dess verkliga roll i systemet. Bara det är ett gott skäl för en förändring. Vidare skulle en sådan renodling ge domstolen verktyg att bättre klara av sitt uppdrag, vilket är ett ännu starkare argument för en sådan utveckling. Det kan nämnas att andra alternativ diskuterats. Ett är att styra frågor från de nationella domstolarna till Förstainstansrätten. Det är i princip en skenlösning. Problemet trycks nedåt i hierarkin, men åtgärdas inte. Med en utvidgning av såväl antalet länder som berörda rättsområden kan en sådan lösning inte förbättra situationen annat än tillfälligt. Det måste rimligen finnas en gräns för hur stor man kan låta Förstainstansrätten bli, innan den som institution bågvar under sin egen vikt. Då är man tillbaka på ruta ett. Bättre då att i samband med en nyskriven konstitution välja en långsiktig lösning.

Ett annat förslag är att inrätta regionala domstolar – ”mini EG-domstolar”, efter mönster av de federala domstolarna i USA. Detta skulle kunna vara en lösning, men är antagligen svårt att genomföra i praktiken eftersom det bland annat ger ett för starkt federalt intryck för att vara politiskt acceptabelt, medför problem med tillsättningen av domare och förtar en del av de nationella domstolarnas ansvar för EG-rättens genomslag. Det senare menar jag är det starkaste motargumentet. Lösningen riskerar att generera ett ”vi och dom” som knappast kan gynna EU:s legitimitet och effektivitet. I samma riktning går den utveckling där särskilda myndigheter tillskapas för att avlasta den rättsliga organisationen. Även om detta kan vara en bra väg att lösa vissa typer av frågor möter det samma problem och invändningar som regionala domstolar. Jag är därför tveksam till om det kan bidra till renodlandet av EG-domstolens roll mer än marginellt.

En rätt för EG-domstolen att helt fritt själv bestämma över sin arbetsbelastning är, å sin sida, en teknisk ändring i befintliga strukturer som lätt borde kunna accepteras. Den har fördelar som för mig är av avgörande vikt. Lösningen svarar på farhågorna om att EG-rättens uniforma tillämpning inte skulle garanteras i ett sådant system. Så länge man behåller möjligheten att fråga EG-domstolen kommer de nationella domstolarna att nyttja den i fullt

tillräcklig utsträckning, det är jag övertygad om. Detta är också en konstruktion som lämnar kvar och accentuerar de nationella domstolarna som EG-rättens egentliga övervakare. EG-rätten har nu nått långt i sin utveckling vad gäller nationell acceptans och rättslig utveckling av såväl detaljer som generella principer. Det är dags att ge EG-domstolen en ny och mer principiellt inriktad roll som bättre överensstämmer med denna utveckling. Det borde ske i en ny konstitution.

Rättighetsskydd

Nästan varje skriven konstitution innehåller ett rättighetsskydd, oftast i form av en rättighetskatalog som i någon grad binder den lagstiftande makten. Även i EG-rätten finns rättighetsskydd, men det är knappast utformat enligt den klassiska modellen. Detta skydd är istället tudelat på ett lite atypiskt sätt. Dels stadgas relativt osystematiskt en mängd ekonomiska rättigheter och ett omfattande förbud mot diskriminering på grund av nationalitet och kön, dels finns ett mer allmänt skydd som återkopplar till Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna och medlemsstaternas gemensamma konstitutionella tradition. Till detta kommer ett mer processuellt rättighetsskydd som huvudsakligen utformats genom EG-domstolens tolkningar av vad "the rule of law" kräver av EG-rätten som rättsordning. EG-domstolen har använt sig av dessa rättigheter i sin rättspraxis under tämligen lång tid och på senare tid har så skett i en ökande omfattning. Dessutom finns nu en stadga om mänskliga rättigheter som visserligen inte är juridiskt bindande men som ändå kan antas få ett visst genomslag i EG-domstolens arbete.

En reviderad europeisk konstitution bör rimligen innehålla ett mer samlat skydd för mänskliga rättigheter och det av flera skäl. För det första är detta ett av de få områden där man verkligen kan tala om gemensamma europeiska värderingar, något som i sig har kraften att lyfta EU från ett tekniskt och ekonomiskt projekt till en politisk vision med lite mer kött och blod. För det andra behöver EU ett effektivt skydd av rättigheter eftersom det politiska systemet (i teorin) medför betydande möjligheter för politiska majoriteter att agera hänsynslöst visavi minoriteterna. Vissa grupper och länder hotas av att hamna i en permanent minoritetsställning inom EU, utan större hopp om att kunna nå en politisk förändring. Ett uttryckligt och rättsligt effektivt rättighetsskydd kan kompensera dessa för de politiska bristerna i systemet. Därmed kan konstitutionen fylla en klassisk funktion som

tillskapare av stabila och legitima grunder för maktutövningen.

Ett alternativ som diskuteras i det här sammanhanget är om det inte vore bäst att EU inom ramen för den nya konstitutionen helt enkelt bestämmer sig för att gå med i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och låter denna utgöra grund för unionens rättighetsskydd. En koppling mellan systemen finns redan idag och det vore ett sätt att undvika potentiella konflikter om tolkningen av rättighetsskyddet mellan EG-domstolen och Europadomstolen för mänskliga rättigheter. Europadomstolen skulle då vara den instans som får sista ordet.

Det finns flera problem med detta förslag. För det första måste EU tillåtas ansluta sig till konventionen, något som inte EU-länderna ensamma kan besluta om. För det andra måste fördragen ändras för att möjliggöra en sådan anslutning, något det visat sig vara svårt att få enhällighet kring. Det tycks finnas en motvilja att underställa EG-rätten en överprövning av en domstol som inte domineras av domare från EU-länder och inte har unionens integration som ett centralt hänsynstagande i sitt dömande. För det tredje skulle en sådan anslutning inte vara helt tillfredsställande sakligt. EG-rättens rättighetsskydd är redan idag mer långtgående än konventionens på vissa punkter. Det är svårt att tänka sig att man skulle vilja gå tillbaka till ett mindre omfattande skydd och därför skulle situationen med delvis parallella system leva kvar också efter en anslutning av unionen till konventionen.

En egen, rättsligt bindande rättighetskatalog är då ett bättre alternativ. Med en sådan kan unionens särprägel (inriktningen på ekonomisk integration) komma till uttryck och dess grundläggande värderingar (rättsstat och demokrati) kan formuleras på ett tydligt sätt. En sådan gemensam rättighetskatalog kan också utgöra en fruktbar grund för utvecklingen av en europeisk identitet som går utöver den nationella identifikationen, en sådan "konstitutionell patriotism" som Jürgen Habermas menar kan ge legitimitet åt det europeiska projektet. Därutöver krävs givetvis mycket annat, såsom en öppen politisk process på europeisk nivå och en partipolitik som sträcker sig över de nationella horisonterna. Det handlar dock om inslag som kan vara ömsesidigt stöttande, varför otillräckligheten i vart förslag för sig inte får tas till intäkt för dess meningslöshet. Ett gemensamt rättighetsskydd är en början.

I den mån en konstitution för EU kommer att innehålla en rättighetskatalog av mer klassiskt snitt så ses detta av många som vägen mot ett (än) mer federalt Europa. Frågan är dock om inte en ökad betoning av rättighetsskyddet kan få andra effekter än de rent integrationsfrämjande. I de flesta federala system finns det rättighetsskydd på flera nivåer och det är en veder-

tagen utgångspunkt att det övergripande skyddet endast är en miniminivå (liksom Europakonventionen är inom området för dess tillämpning). Delstater kan ha ett längre gående skydd och kan ofta *tillämpa* detta också på federal lagstiftning, så länge som en sådan tillämpning är förenlig med det federala rättighetsskyddet. Rättighetsskyddet kan alltså tillåtas vara lite olika utformat på EU:s olika nivåer, så länge som vissa minimikrav uppfylls och systemen inte är uppenbart motstridiga.

På så sätt kan striden om rättighetsskyddet i Europa få flera vinnare: EU vars legitimitet ökar och medlemsstaterna som återfår en del av sitt självbestämmande på rättighetsområdet – nämligen när det gäller skydd som går längre än EU:s generella, till exempel den svenska offentlighetsprincipen. I slutänden skulle dessutom medborgarna vara de verkliga vinnarna, något som är värt att särskilt betona. Att unionens effektivitet skulle hotas av fall där mera långtgående rättighetsskydd existerar nationellt menar jag dels är osäkert, dels ett pris som kan vara värt att betala för den ökade legitimitet en sådan lösning skulle ge.

Då uppkommer frågan om vilka rättigheter som bör ingå i en rättighetskatalog för EU. De klassiska liberala friheterna, som skydd mot slumpartade frihetsberövanden, avlyssningar, retroaktiv lagstiftning, är tämligen givna. Alla medlemsstaterna är eniga om att dessa rättigheter är skyddsvärda. Även de politiska friheterna borde det vara lätt att enas kring. De skulle kunna stärka EU som politiskt projekt genom att ge den öppenhet som unionen ännu saknar i form av exempelvis rätt till dokument och full yttrandefrihet för de anställda vid EU:s institutioner. Detta vore rimligen önskvärt redan från en utgångspunkt att unionen inte utvecklas vidare från dagens nivå på samarbetet, men torde vara än mer begärligt utifrån prospektet att unionen fortsätter att expandera såväl geografiskt som sakpolitiskt.

Välfärdsrättigheterna är då den stora stöttestenen. Det finns alltid stor motvilja mot att ge juridiskt bindande rättigheter som kan kosta en oöverskådlig mängd pengar. Å andra sidan finns det redan nu en del sådana rättigheter i vissa länders konstitutioner. Det är vidare inte främmande för EG-rätten som system att tillerkänna enskilda ekonomiska rättigheter av olika typer. Redan idag påverkas medlemsstaternas välfärdssystem av EG-rätten genom att rätt till exempelvis föräldrapenning, sjukpension och arbetslöshetsersättning skall kunna utgå i en gränslöst Europa. Att då ange vissa minimirättigheter också på detta område borde vara möjligt. Vidare har en hel del av ansökarländerna rätt tydliga sociala rättigheter i sina konstitutioner. Välfärdsrättigheter är således inget helt främmande för nuvarande och blivande med-

lemsstaters konstitutionella traditioner. De kan dessutom vara ett sätt att markera att unionens ambitioner inte bara har med marknadens funktion och tillväxt att göra, utan med medborgarnas vardagsliv. Som jag ser det bör välfärdsrättigheter av dessa skäl – de är delvis redan en del av EG-rätten och medlemsstaternas rättsordningar, de är möjliga att utforma juridiskt och de har en viktig symbolfunktion – ingå i en konstitution för EU.

En gemensam rättighetskatalog kan ge ett värdefullt bidrag till EU:s konstitution i form av en gräns för unionens lagstiftningsmakt som i sig kan ge ökad legitimitet, en förtydligad relation mellan det nationella och det överstatliga och en möjlighet att explicit ange de värden som unionen vilar på och som EU-medborgarna kan bygga en europeisk identifikation kring. Av dessa skäl kan en egen rättighetskatalog utgöra ett värdefullt bidrag till EU:s konstitution.

Gemensamma identiteter – språk och kultur

Nu kan avsaknaden av starka gemensamma identifikationspunkter i dagens EU inte avhjälpas så lätt som med en utökad roll för nationella parlament, en ny roll för EG-domstolen och en gemensam rättighetskatalog. En gemensam identitet är inte lätt att bygga utan gemensamt språk och kultur. Samtidigt måste påpekas att det går, Schweiz är ett närliggande exempel, men att det troligen kräver tid och lämpliga förhållanden i övrigt (historiskt, politiskt och kanske till och med geografiskt). Kulturfrågan lämnas här därhän, det är redan idag uppenbart att flera kulturer kan samsas inom ramen för ett gemensamt politiskt system om bara viljan finns. De flesta europeiska nationalstaterna rymmer kulturella minoriteter utan att det i sig omöjliggör en gemensam identifikation som är tillräcklig för politisk stabilitet och legitimitet. Ett sätt att uppnå detta är att rättsligt trygga dessa minoriteters ställning på olika sätt, ett annat att ge viss politisk självständighet i kulturella frågor. Problemet – och lösningarna – är därmed inget unikt för EU.

Frågan om språk är däremot mycket speciell för just unionen. Den tycks vara ytterst känslig för den nationella identiteten samtidigt som det skulle underlätta för EU:s funktion högst väsentligt om antalet språk kunde reduceras i det vardagliga arbetet med lagstiftning, övervakande av verkställandet av lagarna och rättsskipningen. Det krävs inte att ett språk ges särskild konstitutionell status, där är det sannolikt bättre att vila på alla språks principiella jämnbördighet. Ändå är språkfrågan en fråga av konstitutionell dignitet, efter-

som situationen idag är sådan att samarbetet hotar att duka under av sin egen tröghet och att denna tröghet till stor del beror på de eviga översättningarna. Den största personalkategorin av anställda i EU:s institutioner lär vara de som arbetar med översättning, inte de som utvecklar sakfrågorna. En begränsning av antalet arbetspråk är nödvändig för att arbetet inom unionen skall kunna fortgå med någorlunda hög grad av effektivitet. Utsikterna om en utvidgning till kanske 30 stater mot dagens 15 gör bara problemet allt mer akut.

En begränsning av antalet språk som används aktivt inom EU skulle också på sikt kunna öppna för ett gemensamt politiskt fora. De unga idag – från Grekland till Finland – är betydligt bättre på språk än vad motsvarande grupp var för bara 20 år sedan. Politisk debatt kan i framtiden troligen föras över språkgränserna betydligt lättare än vad som hittills varit fallet. Möjlighet att skapa det *offentliga rum* som i sin tur skulle möjliggöra ett demokratiskt EU kanske finns i en nära framtid, om det blir naturligt att diskutera EU-frågor på gemensamma språk.

En väg att gå är att gradvis försöka minska antalet språk som allt översätts till. Vad kan då tas bort? En negativ bestämning kanske är enklast. Slutgiltiga versioner av lagtext och dylikt kan inte gärna få förekomma bara på några språk. Egentligen borde all annan dokumentation och muntlig kommunikation kunna ske med färre språk än idag. Rapporter, förhandlingsförslag och interna handlingar kan till exempel utan svårighet förstås av alla om de bara utformas på något eller några av de större språken. Det förekommer redan en utveckling åt detta håll, så det är inte ett helt orealistiskt förslag. Man kan till exempel tänka sig att ge de fem största språken en särställning. Redan det skulle vara en väsentlig förbättring och knappast påverka de mindre staternas möjligheter att göra sig hörda och förstådda i nämnvärd utsträckning.

Att skriva ett nytt, europeiskt socialt kontrakt utan att ge alla språk en likvärdig ställning i praktiken måste dock te sig märkligt. Det kan vara svårt att starta ett än mer fördjupat samarbete på sådana premisser. Som jag ser det vore det bästa att samtidigt acceptera behovet av en förenkling av språkfrågan och minimera den olikbehandling som därigenom uppstår. Detta kan paradoxalt nog åstadkommas genom att anta endast engelska som arbetspråk. Engelskan fungerar utmärkt inom ramen för FN-arbetet och det är svårt att se att det inte skulle kunna vara så också i EU. På det politiska planet är detta naturligtvis svårt att acceptera för många, men det förändrar inte förslaget principiella fördelar.

Antalet särbehandlade språk minimeras och därigenom också risken för konflikter med nationell stolthet som främsta ingrediens – konflikter där

sandlådans logik kan ta över från integrationens rationalitet. Om endast engelskan ges en särställning som det språk på vilket allt praktiskt arbete sker och man samtidigt har en regel om att alla inblandade i ett ärende – men inga andra – har rätt till att få informationen på eget språk och att alla slutprodukter publiceras på alla medlemsstaters språk, så kunde översättningsarbetet ges en rimligare roll i arbetet inom EU:s institutioner. Språkfrågan kunde då förhoppningsvis förpassas till marginalen istället för att vara central för unionens fortsatta funktionalitet. En konstitution för EU bör innehålla bestämmelser om arbetsspråk inom institutionerna och dessa bör i vart fall inte ge fler än fem språk sådan ställning. En optimal, om än något orealistisk, lösning vore att endast ge engelska en sådan ställning.

EU och federalismen

En av huvudinvändningarna mot en ny konstitution för EU handlar om det skulle föra unionen ännu ett steg närmare en renodlad federation, något som tycks vara svårt att acceptera politiskt i medlemsstaterna. Enligt min uppfattning är EU redan en federation i alla praktiska avseenden, så denna invändning är ett skenargument. "The f-word" upprör många och tycks i sig räcka som argument mot en viss utveckling. Ingen vill ha federalism i EU, men få tycks veta vad federalism innebär. Argumenten tycks vara att federalism aningen är liktydigt med medlemsstaternas nära förestående utträde ur historien eller dödsstöten mot en på flera fronter hotad demokrati eller båda dessa saker samtidigt.

Innebär en sådan utveckling att de nationalstater som format Europa – politiskt, ekonomiskt och socialt – de senaste 500 åren är på väg ut ur bilden? Den första invändningen är tämligen ohistorisk, inte särskilt realistisk och beroende av en särskild uppfattning av vad federalism innebär. Det är intressant att konstatera att federalism i den amerikanska traditionen betonar den lokala självständigheten, medan federalism i EU-sammanhang fått en centralistisk klang. Användningen av ordet som sådant har i dessa sammanhang inget annat än en politiskt symbolfunktion och bör därför inte tillåtas styra analysen av den faktiska företeelsen.

I många federationer behåller delarna en hög grad av egenart under lång tid, såväl politiskt som juridiskt. Politisk och rättslig integration behöver således inte vara ett hot mot det nationella, om man nu anser att just det är särskilt värt att bevara. Olika federala system såsom USA, Kanada, Indien, Bel-

gien och Schweiz visar på den variationsrikedom som federalism erbjuder. Inget är givet vad gäller relationerna centralmakt och lokal makt och denna relation förändras konstant. Den europeiska federalismen, som den nu är konstruerad, befinner sig inte i ett sådant skede att den kan leda till staternas söndervittrande. EU har den federalism som man kan acceptera och hantera. Det är ett system med en överordnad rättslig och politisk ordning, som verkar på vissa tämligen omfattande sakområden och där nationell politik och juridik fortfarande är av stor betydelse. I sin funktion skiljer sig detta system knappast märkbart från andra federationer.

En stilla reflexion i detta sammanhang: Nationalstaten inte är något i naturen givet och måste inte självklart bli bestående i all evighet. Kanske är tiden inne att på allvar ompröva denna idé, som i ärlighetens namn haft en hel del elände med sig, trots sina historiskt bevisade fördelar? Hur berättigad en sådan synpunkt än kan tyckas vara är den kanske lite för provocerande i dagens läge, där demokratiska och legitima alternativ till nationalstaten lyser med sin frånvaro.

När det gäller invändningen om hotet mot demokratin så är den främsta orsaken till att EU idag inte är en fullfjädrad demokrati att medlemsstaterna inte velat överföra sådana beslutsmekanismer till den centrala nivån. Detta beror sannolikt på att man uppfattar ett fullt demokratiskt EU som ett hot mot det nationellt utövade folkstyret. Inget land skulle längre kunna blockera beslut man inte gillar och ingen väljarkår skulle kunna gå via sitt eget parlament och egna regering för att utkräva ansvar för den förda politiken. Ett fullt demokratiskt EU skulle således innebära mer makt åt de som beslutar på EU-nivå. Mer demokrati på EU-nivå kan då urholka den nationella demokratin. Ett federalt EU utan en fullständigt demokratisk ordning på EU-nivån är resultatet av en avvägning mellan olika intressen, där bland annat hänsynen till den nationella demokratin fått väga tungt.

I sammanhanget bör också påpekas att de demokratiska inslagen i unionens politiska system trots allt är flera. Parlamentet är folkvalt, även om det finns problem med valdeltagandet, och det har makt att blockera tillsättandet av en oönskad kommission (EU:s "regering"). Parlamentet kan också avsätta kommissionen genom misstroende. I lagstiftningsprocessen har parlamentet en viktig roll att spela, eftersom det på många av unionens politikområden kan blockera lagstiftning som inte tillgodoser dess önskemål. Rådet är den främsta lagstiftande församlingen och består av representanter från de folkvalda regeringarna i medlemsstaterna och har i den meningen en demokratisk förankring. Ledamöterna i kommissionen utses av medlemsstaternas rege-

ringar och har därigenom en viss demokratisk legitimitet. Den stora skiljelinjen mot en "vanlig" demokrati är den att regeringen – kommissionen – inte tillsätts med uttryckligt folkstöd, vare sig genom parlamentets val eller genom direkta val (såsom i presidentstyren). Det är naturligtvis en icke obetydlig skillnad, men förtar inte de andra, tydligt demokratiska inslagen i EU:s konstitution. I ljuset av detta kan man, menar jag, inte hävda att dagens federala EU är det allvarligaste hotet mot demokratin.

Ett argument mot att unionen skulle ha förvandlats till en federation är påpekandet att det fortfarande handlar om överlåtna kompetenser från medlemsstaterna, överlåtelser som skett inom bestämda och begränsade områden. Någon "förvandling" kan inte ske inom ramen för ett så fixerat och begränsat kompetensområde. Jag menar att beskrivningen av kompetensöverlåtelserna såsom bestämd och begränsad i grund och botten är missvisande, även om den på ett teoretiskt plan kan te sig korrekt. Unionens lagstiftningskompetens kan knappast kallas för bestämd såsom den utformats i fördragen och tolkats av EG-domstolen. Bestämmelserna är ofta mycket vaga och ger inte sällan upphov till betydande svårigheter i att hitta en korrekt rättslig grund för en lagstiftning. Det ständiga utökandet av kompetenser förstärker detta intryck av en rättsordning i ständig omvandling.

Att unionen endast utövar makt på begränsade områden är av samma skäl allt mindre övertygande. Den centrala lagstiftningsmakten gäller den inre marknaden, vilket kan synas som ett relativt begränsat område. Så är dock inte fallet eftersom den fria rörligheten kräver följdlagstiftning inom exempelvis aktiebolagsrätten, konsumenträtten, marknadsrätten, näringsrätten, socialrätten och patenträtten. Miljö- och konkurrensrätt är ytterligare två exempel på områden som numera är fullständigt "infiltrerade" av EG-rätt. Alla dessa rättsområden och fler därtill är i olika utsträckning konkret påverkade av unionens lagstiftningsmakt.

Unionen agerar vidare samlat i utrikespolitiken på allt fler och betydelsefulla områden, såsom säkerhetspolitik och handelspolitik. Inom ramen för Schengensamarbetet finns ytterligare gemensamma rättsområden som till exempel asylrätt och internationellt polisarbete. Redan för tio år sedan kunde ledande experter inom EG-rätten hävda att det i princip inte fanns något nationellt rättsområde som var "fredat" från EG-rättens påverkan. Även om utvecklingen avstannat i vissa avseenden, är det tydligt att det sedan dess skett än mer ingripande förändringar i de nationella rättsordningarna. Det är inte längre någon "begränsad" inverkan det är frågan om.

Bilden förstärks av att EU:s rättsordning har överhöghet visavi de natio-

nella rättsordningarna. Den slår ut all nationell rätt som strider mot EG-rätten, till och med nationella grundlagar. Det är dessutom, enligt EG-domstolen, enbart EG-domstolen som har behörighet att avgöra om en fråga är EG-rättslig eller ej. EG-rätten är vidare ofta oberoende av den nationella lagstiftaren, antingen för att den gäller direkt genom unionens lagstiftningsakter eller för att den ges så kallad direkt effekt och därmed kan åberopas inför nationella myndigheter oavsett nationell lagstiftning. Till detta knyts en skadeståndsskyldighet visavi såväl unionen som enskilda personer i fall av brister i det nationella genomförandet av EG-rätten. Inte heller dessa faktorer stödjer direkt perspektivet att EU har en begränsad makt.

Till detta kommer en egen valuta och penningpolitik, även om alla medlemsstater inte anslutit sig därtill (än). Unionen bedriver därmed politik på i princip alla områden av betydelse – säkerhetspolitik, penningpolitik, miljöpolitik, handelspolitik och näringspolitik. Alla därtill knutna rättsregler är antingen direkt EG-rättsliga eller påverkas av EG-rättens innehåll och krav på nationell rätt. Därtill kommer att unionens rättsordning konkret påverkar rättsområden som explicit skall ligga utanför dess kompetens, såsom straff – och processrätt och därigenom även griper in i de juridiska discipliner som brukar anses vara de mest nationellt särpräglade.

En annan argumentationslinje för de som är ovilliga att acceptera EU som en federativ entitet är att påpeka att EU inte är en stat. Därigenom skulle hela saken falla, eftersom federationer endast kan bestå av delstater som gått samman till en, gemensam, stat. Man kan undra om det egentligen är ett särskilt bra argument. Om det ser ut som en bil, rullar som en bil, låter som en bil, kostar som en bil – är det då inte en bil? Är det viktigt att kalla det för nåt annat och i så fall varför?

Ett förtydligande av de federala dragen i en ny konstitution kan bidra till att hålla EU:s överstatlighet inom de gränser som medlemsstaterna är beredda att också utåt stå för. I dagsläget har utvecklingen gått längre än vad staterna kunnat tro både i själva förhandlingarna om fördragets innehåll och i det efterföljande verkställandet av dessa beslut. Rättsliga och politiska system får ett eget liv när de väl sjösätts och utvecklas efter nya och oväntade linjer. En nyskriven konstitution kunde strama upp denna ”biologiska” framväxt av nya befogenheter och uppgifter för EU och ge medlemsstater och medborgare klarare besked om vem som bestämmer vad. Man kan till och med tänka sig att återföra en del beslutandemakt till nationalstaterna om man anser att EU fått för stor makt på något område. Det är viktigare att skapa legitimitet för det EU gör än att garantera att EU kan göra allt som man kan önska.

En nyskrivning skulle också förtydliga det mer juridisk-tekniska innehållet i konstitutionen. En hel del av de centrala drag i EG-rätten som ger den dess federala karaktär kunde skrivas in i konstitutionen. Det gäller EG-rättens företrädare framför nationell rätt, dess direkta effekt och medlemsstaternas skadeståndsskyldighet för bristande efterlevnad av EG-rätten. Dessa saker framgår idag endast i EG-domstolens rättspraxis och detta fyller inte, menar jag, rimliga krav på tydlighet visavi medborgarna. Det är dags att tala klarspråk om EU:s befogenheter.

Legitimitetsfrågan – EU som evigt provisorium?

Avslutningsvis kan konstateras att EU:s legitimitetsproblem är mångbottnat och inte kan lösas enbart med konstitutionella teknikaliteter. I dagens debatt diskuteras i princip två alternativa grunder för maktutövningens legitimitet: demokrati och effektivitet. Ett styre som har folkligt stöd har också hög legitimitet, liksom ett styre som ”levererar” det som utlovas. EU har problem på båda dessa områden – det är inte tillräckligt demokratiskt och det verkar inte leverera det medborgarna vill ha. Lösningen tycks idag vara att utöka EU:s maktbefogenheter på det ena eller andra sättet för att på så sätt få möjlighet att leverera resultat på områden som medborgarna bryr sig om. Sett på sikt kommer EU denna väg att äta sig allt längre in i medlemsstaternas kvarvarande kompetens. Detta har också följder för unionens framtida legitimitet.

Ett sätt att legitimeras denna ordning är att peka på att det inte handlar om vardagsfrågor som berör människors liv på ett konkret sätt. En odemokratisk ordning kan då vara acceptabel, eftersom folket egentligen inte bryr sig om hur frågor om handel, gränsvärden för kemikalier och förpackningsstorlekar löses – vare sig det sker nationellt eller överstatligt. På så sätt kan vi behålla både den klassiska demokratiteorin och EU intakta, med det lilla förbehållet att EU inte får gå så långt att man klampar in på de för folket känsliga ”köksbordsfrågorna”, för då blir det demokratiska underskottet ett reellt problem. Legitimiteten bevaras så länge som unionen klarar av att effektivt lösa de tekniska frågor den skall hantera och inte gör mer än så. Så argumenterar till exempel den tyske statsvetaren Fritz Scharpf.

Denna hållning är, enligt min uppfattning, inte helt övertygande. På ett praktiskt plan kan sägas att unionens politik under lång tid var av sådan karaktär att den inte berörde medborgarna i medlemsstaterna på något påtagligt sätt. Flödet av nationella skattemedel var endast marginellt påverkat av

gemenskapens politik och de frågor som behandlades kan beskrivas som begränsade till omfång och ambitionsnivå. Utvecklingen har dock gått därhän att det är svårt att skriva under på en sådan beskrivning av unionens reella betydelse idag.

För det första har de sakområden som berörs av gemensam politik, och i hög grad gemensamt beslutsfattande, hela tiden utvidgats. Det är numera, som visats i avsnittet ovan, få områden av samhällslivet som inte kan sägas ha en "europaisk dimension". Maten, soporna och själva bordet påverkas av EU:s regleringar. Unionen är redan i köket! Genom EG-rättens företräde, direkta effekt och medlemsstaternas skadeståndsskyldighet visavi enskilda är denna reglering inte något abstrakt, utan något som konkret kan användas av enskilda och dessutom medföra kostnader för staterna.

För det andra så har genomförandet av unionens politik i så hög grad lagts på medlemsstaternas egna myndigheter m.m. att det inte är riktigt rättvisande att peka på att staterna fortfarande har greppet om penningen (skattebasen). Kostnaderna för att följa och kontrollera efterlevnaden av EU:s regelverk ligger i det närmaste helt på medlemsstaterna och belastar alltså deras finanser, inte EU:s. Mot bakgrund av EG-rättens omfattning inses lätt att nära nog varje statlig (och mången kommunal) myndighet i hög utsträckning sysslar med att genomföra EG-rätt eller sådan reglering som EG-rätten gjort nödvändig. Genom den rättsliga integration som unionen genomgått har unionens politik kommit att ge makten till EU och kostnaderna till medlemsstaterna och det gäller på område efter område. Det är en utveckling som inte har så få likheter med den internt svenska vad gäller relationen stat och kommun. Centralt beslutade regler medför att nya kostnader uppstår lokalt.

För det tredje har unionens aktiva politik gjort det svårt för de nationella lagstiftarna att göra annat än att mer eller mindre mekaniskt genomföra de direktiv som kommer från unionen. Lagstiftaren tycks avhålla sig från angelägna reformer av nationell rätt. Ibland beror det på att resurser inte kan avsättas till dylikt, ibland på att man hellre avvaktar utvecklingen inom EU än riskerar att välja lösningar som kan komma att avvika från EU:s. Arbetet inom EU är så omfattande och så snabbt fortskridande att den nationella lagstiftaren riskerar att hela tiden hamna i baksätet, till och med i frågor där förarsätet egentligen är ledigt ...

Sammantaget utgör dessa faktorer ett, enligt min uppfattning, rätt väsentligt aber mot bilden av att EU:s politik och lagstiftning skulle vara av marginell betydelse för medborgarna. Då återstår bara att konstatera att unionen trots allt är i skriande behov av politisk och juridisk legitimitet. Institutio-

nella reformer kan knappast ge denna legitimitet ensamma och därför finns inget som talar för att söka omvandla systemet i grunden. Däremot kan utformandet av en reviderad konstitution för EU kan vara ett första och väl behövligt tillfälle att stanna upp och försöka summera den utveckling som skett och den utveckling man önskar se inom EU. Vägen till ökad legitimitet går antagligen via mer eftertanke.

Det viktigaste med en reviderad konstitution för EU är i det perspektivet inte de olika lösningarna i sak, hur starka skäl som än kan anföras för den ena eller andra reformen. Konstitutionell ingenjörskonst är en svåröverblickbar verksamhet. Däremot erbjuder projektet som sådant ett oöverträffat tillfälle att skapa en konstitutionell debatt med europeiska dimensioner i medlemsstaterna. Legitimitet för projektet EU *kan* skapas genom att åsikter om detta sprids, debatteras, ifrågasätts och utvecklas. Den europeiska konstitutionens viktigaste funktion skulle alltså inte vara att uppnå vissa konstitutionella lösningar såsom federalism, parlamentarism eller nåt mindre ambitiöst. Det centrala är istället att ett konkret förslag till en konstitution för EU gör det omöjligt att "ducka" för debatten om vart unionen är på väg. *Därför* är det viktigt med en ny konstitution, då måste alla ta ställning, till allt och på en gång.

En bred och folklig debatt om EU:s framtid kan i så fall frambringas. Det är en debatt som måste tillåtas ta lite tid, så det är centralt att detta konstitutionella projekt inte hastas igenom över medborgarnas huvuden. Det kan bli en debatt som inte bara förs nationellt, utan går över nationella gränser och därmed utgör ett exempel på hur gemensamma politiska fora kan skapas i Europa. Involverandet av nationella parlament, spridandet av ansvaret för EG-rättens effektivitet, antagandet av ett gemensamt arbetspråk och ett gemensamt rättighetskydd kan vara praktiska verktyg för att förändra det europeiska projektet till något mer än ett teknokratiskt projekt med ekonomiska förtecken. Det är små steg som syftar till att möjliggöra ett gigantiskt kliv. Om viljan finns kan en bred konstitutionell debatt faktiskt åstadkommas, det finns det exempel på från till exempel Kanada, där man i modern tid lyckats få konstitutionella frågor att komma allas läppar. En bred och omfattande debatt rörande en reviderad konstitution kan bli det som får stenen att börja rulla mot något helt nytt och okänt, för unionen och för demokratin. Vågar EU? Vågar medlemsstaterna?

Källor och litteratur

Den konstitutionella utvecklingen inom EU har vid det här laget alstrat så mycket litteratur att det här bara kan bli fråga om att kort ge några hållpunkter av särskilt intresse för de synpunkter som framförs i uppsatsen. För några grundläggande perspektiv på konstitutioner som fenomen kan nämnas Ruth Gavison, "What belongs in a Constitution?", *Constitutional Political Economy*, 13, 2002 och Joseph Raz, "On the Authority and Interpretation of Constitutions", i: Larry Alexander, ed, *Constitutionalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998). För en samling högtintressanta texter med direkt koppling till uppsatsens tema kan hänvisas till Joseph Weiler, *The Constitution of Europe*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

Angående den moderna politikens "naturliga" inriktning mot allt mer centrala lösningar finns en intressant och för EU högst relevant diskussion i Freidman, "Valuing Federalism", *Minnesota Law Review*, 82, 1997. Om de bristande förutsättningarna för ett parlamentariskt system inom EU för närvarande finns en givande analys av Paul Maignette, "Appointing and Censuring the European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context" *European Law Journal*, 7, 2001, nr 3. Hjalte Rasmussen, "Remedying the Crumbling EC Judicial System", *Common Market Law Review*, 37, 2000, nr 5 pekar på den problematiska situation som EG-domstolen lever under och diskuterar olika lösningar där såväl institutionella frågor som den brännheta språkfrågan tas upp.

EU:s rättighetsskydd behandlas av Weiler (se ovan) och den senaste utvecklingen behandlas av Christoph Engel, "The European Charter of Fundamental Rights", *European Law Journal*, 7, 2001 nr 2.

I temanumret "Lagstiftaren i en internationaliserad värld", *Svensk Juristtidning*, 85, 2000, nr 3 diskuteras den svenska lagstiftarens handlingsfrihet i det moderna och internationaliserade samhället. Särskilt lyfts de begränsningar som möter det praktiska arbetet fram på ett informativt sätt. EG-rättens alltmer omfattande påverkan på de nationella rättsordningarna visas också i det ovan nämnda verket av Weiler. För exempel på hur EG-rätten konkret påverkar också rättsområden som formellt sett står utanför dess tillämpningsområde, se Torbjörn Andersson, *Rättsskyddsprincipen* (Uppsala: Iustus, 1997) och Petter Asp, *EU:s sanktionsrätt* (Uppsala: Iustus, 1998). I Brendan Smith, *Constitution Building in the European Union* (The Hague: Kluwer Law International, 2002) visar författaren vilken slumpartad process det hittills varit att steg för steg revidera de grundläggande fördragen. Aktörerna har

haft oklara målsättningar, låtit agendan styras av tillfälligheter och resultatet har många gånger blivit oväntat för de inblandade.

Debatten kring unionens legitimitet vad gäller demokratisk förankring och sakpolitisk effektivitet belyses väl i Sverker Gustavsson, "Demokrati, legitimitet eller sakpolitik?" i Ulf Bernitz, Sverker Gustavsson och Lars Oxelheim, red, *Europaperspektiv 2002* (Stockholm: Santérus förlag). En bred diskussion kring unionens legitimitetsproblem återfinns i Fritz Scharpf *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press, 1999). Jürgen Habermas berör i *Den postnationella konstellationen*, (Göteborg: Daidalos, 2001) frågor kring behovet och möjligheterna av att skapa en demokrati som går utöver den nationella horisonten. Detta tema undersöks också närmare i Amaryllis Verhoeven, *The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory* (The Hague: Kluwer Law International).

Vad unionen gör och vad den borde göra – ekonomiska aspekter på en konstitution för Europa

av Ola Olsson

Europeiska unionen står ännu en gång inför avgörande vägval. Förberedelser genomförs för att inlemma upp till 13 nya medlemsländer, vilket innebär den klart största utvidgningen i EU:s historia. Samtidigt har debatten om unionens "demokratiska underskott" blivit allt intensivare inom de nuvarande medlemsländerna. Avståndet mellan de politiska aktörerna i Bryssel och den enskilde EU-medborgaren anses av många vara alltför stort. Dessa båda grundläggande utmaningar kan sägas vara de viktigaste skälen till att unionen inlett en process med syfte att föreslå nödvändiga institutionella reformer. Slutresultatet från denna process kan bli en ny, enhetlig konstitution för ett EU med 28 medlemsländer.

I den så kallade Laekenförklaringen från december 2001 enades Europeiska rådet om hur arbetet med konstitutionella reformer inom unionen skall genomföras. Bland annat inrättades formellt det "Europeiska konventet" med uppgift att föreslå reformer till en regeringskonferens 2004 då de stora besluten om EU:s framtid skall fattas. Konventet består av företrädare för regeringar och nationella parlament från såväl nuvarande medlemsländer som från 13 ansökarländer. Därtill kommer representanter för Europaparlamentet och EU-kommissionen. Enligt stadgarna i Laekenförklaringen skall konventets arbete präglas av öppenhet och en livaktig, offentlig debatt. Den ambitiösa målsättningen är att engagera samtliga medborgare i unionen.

Om konventet och regeringskonferensen kommer fram till att en ny konstitution bör utarbetas är naturligtvis nästa steg att bestämma dess utformning och innehåll. Hur skall makten i unionen fördelas mellan ministerrådet, parlamentet, och kommissionen? Vilka medborgerliga rättigheter bör en

konstitution innehålla? Vilka principer skall vägleda unionens arbete och maktutövning? Dessa stora frågeställningar kan angripas från flera håll. Ur akademisk synvinkel är det kanske mest naturligt att utgå från de statsvetenskapliga och juridiska aspekterna. En konstitution är ju trots allt en lagsamling som reglerar hur makten i samhället skall fördelas och utövas. Mindre självklart är det förmodligen att analysera konstitutionella frågor ur ett nationalekonomiskt perspektiv.

Syftet med denna uppsats att utgå från just nationalekonomisk teori i en diskussion om vad en konstitution för Europa bör innehålla. Den centrala frågan är hur den konstitution ser ut som leder till högsta tänkbara ekonomiska tillväxt, lägsta tänkbara arbetslöshet och inflation, och ett stabilt värde på den gemensamma valutan.

Innan man ger sig i kast med en sådan analys bör man ställa sig två frågor. För det första, har utformningen av en europeisk konstitution överhuvudtaget någon betydelse för EU:s ekonomiska utveckling? På kort sikt är svaret förmodligen nej. I den dagliga ekonomiska verksamheten – till exempel när vi köper frukt på torget eller betalar vår hyra – är det svårt att tänka sig att unionens författning skulle spela någon större roll. På lite längre sikt kan konstitutionens utformning ändå ha en ekonomisk betydelse. Den ekonomisk-historiska forskningen pekar på att grundlagsfästa och allmänt respekterade principer som privat äganderätt, associationsfrihet och förbud mot godtyckliga statliga konfiskeringar av egendom, är av avgörande betydelse för en långsiktig ekonomisk utveckling och en uthållig kapitalism.

Den andra kritiska frågan som man bör ställa sig är om den nationalekonomiska forskningen verkligen kan avgöra hur den ekonomiskt mest effektiva konstitutionen för EU skall se ut? Svaret på denna fråga är nej. Vad nationalekonomin kan bidra med är en relativt välutvecklad uppsättning av teoretiska analysredskap, samt en omfattande empirisk forskning som i vissa fall kan bidra med ekonomiska data från något hundratal år tillbaka. Utifrån denna kunskap kan vi säga en hel del om konstitutioners ekonomiska aspekter och kanske till och med ge en någorlunda klar bild av vad en författning bör, respektive inte bör innehålla. Men med största sannolikhet är det omöjligt att finna en ”optimal” konstitution.

Denna uppsats kommer särskilt att fokusera på fem frågor. Den första frågan gäller om EU överhuvudtaget behöver en ny konstitution. Den andra frågan behandlar Europeiska centralbankens ställning, den tredje behovet av ekonomiska rättigheter i en konstitution, medan den fjärde frågeställningen behandlar de officiella språkens vara eller icke vara. Slutligen, i det mest om-

fattande avsnittet, behandlas den normativa frågan om vad EU egentligen bör syssla med och hur det styresskick ser ut som bäst tjänar EU:s syften. Den viktigaste slutsatsen härvidlag är att unionen till stor del sysslar med fel saker och att ett starkare inslag av federalism sannolikt skulle råda bot på detta missförhållande.

Konstitutionen och samhällsekonomin

Vilket är då det nationalekonomiska perspektivet? På ett generellt plan är den viktigaste utgångspunkten att alla samhälles resurser är begränsade. För att uppnå ett gott liv för egen del och för människorna i vår omgivning krävs hushållning, det vill säga en effektiv organisering av dessa begränsade resurser. Den makroekonomiska målsättningen med hushållningen inom EU specificeras i Maastrichtfördraget: "Unionen skall ha som mål att främja ekonomiska och sociala framsteg och en hög sysselsättningsnivå och en väl avvägd och hållbar utveckling ..." Därtill skall man uppnå en "... konvergens mellan ekonomierna i sina länder samt att upprätta en ekonomisk och monetär union som ... omfattar en gemensam och stabil valuta".

De restriktioner som den enskilda individen har att ta hänsyn till när hon gör sina ekonomiska val är dels materiella till sin natur, dels institutionella eller regelfästa. Med en institution menas i den ekonomiska forskningen en beteenderegler som på något sätt begränsar eller formar människornas valmöjligheter. Institutionerna kan liknas vid samhällets spelregler och kan vara formella eller informella till sin karaktär. Högst upp i hierarkin för de formella institutionerna återfinns konstitutionen som kan ses som ett regelverk för hur andra regler i samhället får skapas och användas.

Vilken är då den ekonomiska förklaringen till varför det finns samhällliga institutioner överhuvudtaget? Den viktigaste förklaringen är att institutionerna tjänar till att minska transaktionskostnaderna i individens dagliga liv. Utan lagar och normer för privat ägande, näringsfrihet och informationsfrihet, och utan förbud mot rovdrift och utnyttjande skulle ingen våga utföra mer än de absolut nödvändigaste ekonomiska eller sociala handlingarna. Transaktionskostnaderna för en given handling skulle vara alltför stora för att det skulle vara värt att försöka genomföra det man avsett. En konstitutions ekonomiska funktion är således ytterst att skapa allmänt accepterade och efterlevda regler för individens grundläggande rättigheter och skapa ett ramverk för hur makten över det offentliga skall fördelas och utövas. Alternativet till

en konstitutionellt grundat rättssamhälle – den starke furstens rätt a la Machiavelli – rådde tidvis under långa perioder i stora delar av den civiliserade världen med avsevärda transaktionskostnader, obetydlig handel, och enbart lokal produktion som följd.

Som exempel på hur olika konstitutionella mönster kan påverka historien beskriver nobelpristagaren Douglass North hur två betydande stater som Storbritannien och Spanien utvecklades åt drastiskt olika håll från år 1500 och framåt. Medan det spanska systemet kom att kännetecknas av en hög grad av byråkrati, centraliserade beslut, och konfiskering av privata tillgångar, präglades det ekonomiska livet i Storbritannien av ett starkt skydd för privat ägande och respekt för individens rättigheter. När 1800-talet stod inför dörren var Storbritannien den ekonomiskt och militärt ledande makten i världen medan Spanien stagnerat till en andra rangens nation.

Om den institutionella teorin inom nationalekonomin gör en bred och ofta historiskt färgad ansats om institutioner och ekonomisk utveckling så sysslar den så kallade "public choice"-skolan med den ekonomiska analysen av politik i demokratier. Utgångspunkten är att såväl väljare som politiker strävar att maximera sin egen nytta när de begår politiska handlingar som att rösta i val eller när de fattar beslut som folkvalda.

Ett nyckelbegrepp inom public choice och all annan politisk ekonomi är kollektiva varor. En kollektiv vara kan till skillnad från de flesta andra varor åtnjutas av flera människor samtidigt och det är svårt att utesluta någon från att dra nytta av varan. Gatljus, ren luft, försvar, och monetära system är exempel på kollektiva varor. En viktig egenskap med kollektiva varor är att den enskilde individen har mycket svaga incitament att producera en vara som alla andra kan dra nytta av utan kostnad. Detta så kallade "fripassagerarproblem" leder till att individerna var och en bidrar med alltför lite eller inget alls av den kollektiva nyttigheten, trots att alla skulle dra nytta av att varan fanns i större mängd. En lösning på detta problem är att bilda en sammanlutning – exempelvis ett förbund eller en stat – där var och en förbinder sig att bidra med den kollektiva varan för allas bästa.

En viktig utgångspunkt i denna artikel är att ett nära europeiskt samarbete kan rättfärdigas på ekonomiska grunder endast om en sådan union är det effektivaste sättet att frambringa all-europeiska kollektiva nyttigheter och sänka transaktionskostnaderna för ekonomiska och politiska verksamheter inom unionen. Konstitutionen bör därför vara utformad så att kollektiva nyttigheter effektivt kan produceras och transaktionskostnaderna kan hållas så låga som möjligt. Detta ger i sin tur de bästa förutsättningarna för EU:s över-

ordnade ekonomiska målsättningar – en hållbar ekonomisk utveckling, låg arbetslöshet, en stabil prisnivå, samt små inkomstskillnader mellan unionens medborgare.

Behöver EU en konstitution?

Är det då självklart att Europeiska konventet skall utarbeta en konstitution för den Europeiska unionen? Till att börja med menar många att EU redan har en konstitution (jämför Thomas Bulls bidrag i denna bok). De olika fördragen är inget annat än en grundlag som detaljerat föreskriver hur unionen skall fungera. En konstitution behöver inte heller nödvändigtvis vara ett samlat dokument, såsom den amerikanska. Den brittiska konstitutionen, med parlamentet som den centrala institutionen, har haft ett stort inflytande på ett flertal länders författningar men har aldrig varit ett samlat dokument. Det brittiska statskicket grundas på lagar som stiftats av parlamentet vid olika tillfällen, och på gammal sedvänja. På samma sätt skulle EU:s fördrag kunna fortsätta att gälla som grundlag.

Mot detta kan man då invända att den brittiska konstitutionen utvecklats under århundraden och att medborgarna därmed är mycket väl införstådda med vad som gäller. Med EU är det en helt annan sak. Dels är det en ganska ung sammanslutning, dels har den en maktindelning mellan flera olika institutioner som inte liknar arrangemangen i någon stat. Kommissionens roller som initiativtagare till lagstiftning, internationell företrädare, samordnare av regeringarna, samt övervakare av lagstiftning och fördrag, är mycket speciell och kräver särskilt tydliga föreskrifter. Dessutom verkar de flesta européer ense om att unionen lider av ett demokratiskt underskott och att dess medborgare ofta inte känner till hur unionen egentligen styrs. På ekonomspråk skulle man kunna säga att det föreligger "asymmetrisk information" mellan de som styr unionen, å ena sidan, och medborgarna, å den andra.

En skriven, samlad konstitution skulle tydliggöra vad EU står för och förmodligen reducera inslagen av asymmetrisk information. Vidare skulle sök- kostnaderna för att hitta en relevant lag minska. Enligt en beräkning innehåller enbart Maastrichtfördraget 30 titlar, 314 artiklar, 34 protokoll, 51 deklamationer, samt ytterligare 8 nationella deklamationer. För att kunna tillämpa EU:s nuvarande grundlag måste man alltså leta igenom de olika fördragen och se upp så att något sentida tillägg inte ändrat en äldre bestämmelse. Denna sökprocess skulle bli avsevärt enklare om de äldre fördragen samlades i ett dokument.

Det finns ytterligare ett skäl till att utforma en sammanhållen konstitution för unionen. I en ofta citerad artikel av ekonomen Bruno Frey, påpekar författaren att en konstitution inte bara skall skydda mot de olika former av maktmissbruk som public choice-skolan brukar varna mot, exempelvis fördelssökande ("rent seeking"), korruption och förtryck av minoriteter. En konstitution har också en viktig roll som inspirationskälla för vad som bör känneteckna ett gott samhälle. Frey åberopar psykologisk forskning där det visar sig att människor faktiskt beter sig bättre om spelreglerna är utformade så att de betonar vikten av samarbete och aktivt deltagande, än om reglerna bara innehåller förbud mot odygdiga gärningar eller maktmissbruk. Särskilt den amerikanska konstitutionens stolta formuleringar har förmodligen haft en sådan indirekt "dygdeframkallande" roll. I samma anda skulle en konstitution för Europa tydligare än nu kunna anspela på kontinentens tidigare olyckliga erfarenheter av krig och totalitarism, samtidigt som man understryker att länderna därför beslutat gå samman i en union för att främja fred, demokrati, och utveckling. En starkare betoning av detta grundläggande syfte med unionen skulle sannolikt kunna göra européerna mera entusiastiska till europeisk integration.

Upprättandet av en konstitution innebär emellertid vissa risker. Såsom diskuterats av politiska filosofer alltsedan Locke, Rousseau, och Hume har konstitutioner karaktären av ett samhälleligt kontrakt mellan medborgarna som skapas för att fastställa de grundläggande samhällliga spelreglerna för överskådlig framtid. Idealt sett bör alla medborgare vara ense om vad kontraktet skall innehålla, vilket i praktiken är en omöjlighet. En relativt liten men förhoppningsvis representativ samling brukar därför anförtros uppdraget att skapa en författning. Vid detta steg inställer sig ytterligare ett dilemma; hur kan vi försäkra oss om att den utvalda församlingen verkligen föreslår (och eventuellt beslutar om) en författning som är i samtliga medborgares intresse? Hur vet vi att delegaterna inte i själva verket först och främst försöker säkerställa sina egna intressen? Ofta används den moderne politiske filosofen John Rawls' idealiserade föreställning om att de utvalda agerar bakom en "okunnighetens slöja", alltså har förmågan att bortse från sina egna vinster eller förluster av en viss typ av konstitution och väljer det som är bäst för hela samhället.

Hur är det då med det konvent som satts samman för att diskutera en eventuell europeisk konstitution? Tyvärr kan man knappast påstå att konventets deltagare har några likheter med de i Rawls' värld. Delegater från 15 medlemsländer och 13 ansökarländer deltar. Varje regering i de 28 länderna

skickar en delegat, medan varje nationellt parlament skickar två delegater. Vidare har Europaparlamentet 16 företrädare, kommissionen har två, och alltsammans leds av en ordförande (Valery Giscard d'Estaing), samt två vice ordföranden (Jean-Luc Dehaene och Giuliano Amato). Samtliga delegater (utan möjligen ledartrojkan) är alltså medlemmar av redan existerande maktcentra. Ingen av delegaterna har valts till konventet på demokratisk väg och församlingen är knappast representativ för Europas befolkning eftersom pytteländer som Luxemburg har lika många delegater från regering och parlament som Tyskland.

En av de övergripande frågorna för konventet blir om man skall behålla den nuvarande mellanstatliga strukturen eller om en mera federal ordning bör införas. Det faktum att 84 av 105 delegater (80 procent) är knutna till nationella institutioner leder osökt till misstanken att en preferens för status quo finns inbyggd i representationen. Eftersom den konstitutionella frågan slutligen skall avgöras vid en regeringskonferens, framstår några radikala förändringar av dagens mellanstatliga struktur som något av en utopi.

Att alltsammans leds av tre åldrade statsmän är emellertid ett positivt inslag (även om detta faktum kritiserats hårt i debatten). Dessa tre män har stor erfarenhet av europeiskt samarbete samtidigt som de numera är helt oberoende av nationella regeringar och parlament och inte har några egna framtida intressen att bevaka.

Europeiska centralbanken

Europeiska centralbanken (ECB) är den hårda kärnan i ett större samarbete kallat Europeiska centralbankssystemet (ECBS) som innefattar ECB samt de 15 medlemsstaternas nationella centralbanker. ECB började sitt arbete den 1 juli 1998 och ett halvår senare införde 11 medlemsstater den gemensamma valutan. Från och med den 1 januari 2002 började euron cirkulera som betalningsmedel i de 12 medlemsländerna (Grekland anslöt sig till den gemensamma valutan den 1 januari 2001). Den monetära integrationen av EU är därmed i det närmaste komplett, även om Sverige, Danmark och Storbritannien fortfarande står utanför valutaunionen.

Den nuvarande lag som konstituerar ECBS och ECB är en bilaga till Maastrichtfördraget (hädanefter "protokollet") och är således till största delen från 1992. Där stadgas redan i andra artikeln: "... huvudmålet för ECBS /skall/ vara att upprätthålla prisstabilitet. Utan att åsidosätta detta mål skall

ECBS stödja den allmänna ekonomiska politiken i syfte att bidra till att förverkliga gemenskapens mål enligt artikel 2 i fördraget.” Målet är alltså glasklart; att hålla inflationen i schack. De övriga mål som ECB bör stödja om det ej påverkar inflationen är de redan nämnda från Maastrichtfördraget: ekonomiska framsteg, hållbar utveckling och en hög sysselsättningsnivå. De penningpolitiska medlen för att uppnå målet om prisstabilitet är operationer på öppna marknaden med värdepapper, fastställande av styrrentesatser, samt reglering av medlemsstaternas reserver i ECB.

Medan de tre dominerande institutionerna inom EU – det vill säga rådet, kommissionen, och parlamentet – har en ganska hög grad av samarbete och ömsesidigt beroende, har ECB en mycket självständig roll. I protokollet fastslås att:

”... varken ECB eller någon nationell centralbank eller någon medlem av deras beslutande organ ... /skall/ 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 att inte söka påverka medlemmarna av ECB:s eller de nationella centralbankernas beslutande organ när de fullgör sina uppgifter.”

Detta starka skydd mot utomstående påverkan ger ECB ett mycket stort oberoende från övriga institutioner. ECB:s löpande verksamhet skall vidare ledas av en direktion bestående av en ordförande, vice ordförande, samt fyra andra ledamöter, vilka utses av Europeiska rådet i samråd med kommissionen och parlamentet. Dessa har ett icke-förnyelsebart mandat på hela 8 år. Anledningen till detta arrangemang är att säkra kontinuitet och oberoende. Bakom direktionen finns det så kallade ECB-rådet som består av centralbankscheferna för de medlemsstater som har infört euron, samt medlemmarna av direktionen. ECB-rådet formulerar ramarna för penningpolitiken och beslutar om mellanliggande monetära mål, av vilka det viktigaste är styrrentan. ECB-rådets möten är hemliga.

Det är också värt att nämna att protokollet kräver av medlemsstaterna i ECBS (där Sverige ingår) att deras centralbanker har en hög grad av självständighet, att centralbankscheferna har en förordnandetid om minst fem år, och att alla stater måste ändra sin lagstiftning om den inte sammanfaller med vad protokollet stadgar. För Sveriges del innebar detta att Regeringsformen ändra-

des från och med 1 januari 1999 för att överensstämna med protokollets krav.

Efter denna korta presentation inställer sig två frågor: För det första, måste verkligen ECB ha detta starka oberoende, vilket kan sägas begränsa det demokratiska inflytandet? För det andra, varför skall en grundlag slå fast att ECB:s överhängande mål bara är prisstabilitet och inte även exempelvis låg arbetslöshet? Svaren på frågorna hänger i hög grad ihop och det finns en mycket omfattande ekonomisk forskning som belyser ämnet ur ett flertal vinklar. Att sammanfatta litteraturen på området ligger bortom vad som rymms i denna uppsats.

I korthet är det ändå så att det finns goda teoretiska såväl som empiriskt grundade anledningar till varför centralbanker i allmänhet bör inrikta sig på inflation och ha ett stort oberoende. Mycket av detta tänkande grundar sig i erfarenheterna från 70-talets höga inflationstakt. Då hade flera länder likt Sverige en centralbank som var tämligen beroende av regeringen och vars penningpolitiska mål var ganska lösa. I keynesiansk anda använde man en expansiv penningpolitik för att ta sig ur nedgångar i ekonomin, vilket snart genomskådades av individer och företag som anpassade sina förväntningar och lönekrav därefter. Resultatet blev en inflationsspiral samt en mycket svag utveckling av den reala BNP-nivån.

Varför blev det då så? Intuitivt är det lätt att förstå att en regering som vill bli omvald och som kan påverka centralbanken, lätt frestas att tvinga fram en alltför expansiv penningpolitik för att på kort sikt öka BNP och få ned arbetslösheten. En hög inflation har ju dessutom den effekten att den minskar det reala värdet av den inhemska upplånade statsskulden som regeringen byggt upp genom en alltför expansiv finanspolitik. Vid ett flertal tillfällen i historien har det dessutom hänt att regeringar i trängande behov av medel för att exempelvis finansiera krig, helt enkelt har låtit trycka upp stora mängder pengar, vilket utan undantag lett till mycket hög inflation och i värsta fall en kollaps av den monetära ekonomin. En oberoende centralbank är däremot skyddad mot sådana kortsiktiga politiska ingrepp.

Flera empiriska studier har visat att länder med oberoende centralbanker också tenderar att ha en lägre inflation. I en studie där utvecklingen i 18 OECD-länder jämfördes under efterkrigstiden, visar författarna att centralbankens oberoende har ett negativt samband med graden av inflation, medan det inte går att påvisa att en oberoende centralbank med prisstabilitet som huvudmål skulle innebära sämre makroekonomiska utfall på andra områden. Erfarenheter som dessa ligger bakom utvecklingen i nästan alla OECD-länder mot mera oberoende centralbanker.

Innebär detta då en begränsning av demokratin? Ja, möjligen kan man se det så. Även införandet av utgiftstak (eller rent av lagstiftade krav på balans) i de statliga budgetprocesserna, innebär på liknande sätt en inskränkning av vad politikerna får göra. Dock verkar de flesta ense om att inskränkningarna är värda sitt pris. Att politikens inflytande begränsas är i sig heller inte anmärkningsvärt. Regeringen i Sverige utfärdar föreskrifter och direktiv för myndigheterna men får inte lägga sig i den löpande driften av verksamheterna (det vill säga förbud mot ministerstyre). Politikerna har ej heller något direkt inflytande över exempelvis domstolsväsendet. ECB:s oberoende och prisstabilitetsmål bör därför ingå i en europeisk konstitution och de grundläggande bestämmelserna bör vara som de är idag.

Ekonomiska rättigheter

Fri- och rättigheter inkluderas ofta i länders författningar vid sidan om bestämmelserna rörande statsskicket. En rättighet är främst ett juridiskt begrepp och passar inte särskilt väl in i en ekonomisk analys där det mesta handlar om priser och kostnader. Låt oss därför definiera en rättighet som rätten till att kunna erhålla något utan orimligt hög kostnad för individen. Även om en rättighet i detta sammanhang ses som en vara som tillhandahålls till låg eller ingen kostnad för individen betyder detta inte att den är helt kostnadsfri. Som nationalekonomer ofta påpekar finns det i själva verket inga "gratisluncher". Om individen enligt lag har rätt till kostnadsfri utbildning betyder det att någon annan måste stå för den oundvikliga kostnaden, exempelvis staten. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv är det därför relevant att fråga sig om individens nytta av en rättighet motsvarar dess kostnad.

I Maastrichtfördraget är medborgarnas fri- och rättigheter mycket sparsamt omnämnda. Under mötet i Nice 2000 skapades därför "Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna" (Nicestadgan) i syfte att råda bot på denna brist. Nicestadgan har inte fördragsstatus och dess tre första kapitel följer till stor del Europarådets konvention från 1950 om de mänskliga rättigheterna.

I den svenska Regeringsformens första kapitel, andra paragrafen står följande: "Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning, samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö." Bör en liknande stadga ingå i en europeisk konstitution och dessutom vara juridiskt bindande?

För att börja med rätten till arbete måste man konstatera att det i marknadsekonomier alltid finns en viss arbetslöshet. Denna kan vara cyklisk, strukturell, eller friktionsarbetslöshet. Den cykliska arbetslösheten följer konjunkturerna och försvinner till största delen i högkonjunktur. Den strukturella innefattar människor med kompetenser som inte längre efterfrågas på arbetsmarknaden, medan friktionsarbetslösheten uppstår genom att folk byter jobb. Om vi bortser från friktionsarbetslöshet så skulle alltså en bindande rätt till arbete innebära att även folk med icke efterfrågade kompetenser och arbetare i branscher med en svag konjunktur utveckling alltid ha rätt till arbete.

Som ekonom frågar man sig vem som skulle stå för kostnaden för sådana anställningar. I en marknadsekonomi är det i praktiken otänkbart att privata arbetsgivare skulle förbjudas att friställa eller tvingas att anställa folk. En garanterad rätt till arbete skulle också ge upphov till ett tydligt incitamentsproblem; varför skall jag investera i utbildning eller kompetensutveckling om jag ändå alltid är garanterad en betald sysselsättning av något slag? I de flesta länder har man sålunda kommit fram till att kostnaderna för en absolut rätt till arbete överstiger nyttan.

Bör rätten till arbete ändå stå kvar som en pekpinne åt politikerna i EU? Grundprincipen med en konstitution bör vara att endast de mest relevanta rättigheterna finns omnämnda. En rätt till arbete som i själva verket inte är bindande, bör inte tillåtas att stå tillsammans med mer fundamentala rättigheter som rätten till liv, åsiktsfrihet eller förbud mot tortyr. I Nicestadgans fjärde kapitel finns heller ingen formulering om rätt till arbete, men däremot föreskrivs arbetstagarens rätt till information och samråd inom företaget, skydd mot uppsägning utan saklig grund och rätten till kostnadsfri arbetsförmedling. Det förefaller emellertid tveksamt om sådana arbetsrättsliga regler har tillräcklig tyngd för att ingå i en konstitution.

Istället för dessa arbetsrelaterade rättighetsbegrepp bör en hög sysselsättningsnivå nämnas som en uttalad målsättning för unionen, vilket faktiskt redan är fallet i gällande fördrag. Av större tyngd är rättigheterna som nämns i Nicestadgans kapitel två: "1. Var och en har rätt att arbeta och utöva ett fritt valt eller accepterat arbete. 2. Varje unionsmedborgare har rätt att söka arbete, arbeta, etablera sig, samt tillhandahålla tjänster i varje medlemsstat." Den senare paragrafen om den fria rörligheten för arbete är till och med en av EU:s hörnpelare och bör därför självfallet ingå i en konstitution tillsammans med de fria rörligheterna för kapital, varor, och tjänster.

Diskussionen om andra ekonomiska rättigheter följer i princip samma

mönster som rätten till arbete. Bör varje individ ha en konstitutionellt skyddad rätt till en bostad? Återigen skulle det i så fall bli fråga om en grundlagsskyddad rättighet som inte är någon rättighet de facto. Eftersom utbudet av bostäder på kort sikt är tämligen konstant och eftersom helt fri hyressättning sällan råder, kommer det ofta att uppstå bostadsbrist, men ibland också ett överutbud. Naturligtvis bör det offentliga föra en politik som ger förutsättningar för att alla som önskar att ha en bostad även får det. Men återigen måste man som ekonom anse det tveksamt om denna fråga bör nämnas i en konstitution som oundvikligen har ett begränsat utrymme.

Bör individen ha en konstitutionellt skyddad rätt till sjukvård inom EU? Till att börja med är det självklart att en EU-medborgare skall ha rätt att få vård vart som helst inom unionen. Detta krav följer inte så mycket av en rättighetsdiskussion som av principen om fri rörlighet för människor och tjänster. Bör då staten i varje land kunna garantera att varje medborgare får adekvat sjukvård, oavsett inkomst? Nice-stadgan innehåller en mycket vagt formulerad Artikel 35: "Var och en har rätt till tillgång till förebyggande hälsovård och till medicinsk vård på de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och praxis." Med andra ord finns det ingen stark rättighet till kostnadsfri sjukvård.

I denna fråga finns det dock, i andan av FN:s konvention om barnens rättigheter, anledning att göra viss skillnad på barn och vuxna. Ett sjukt barn kan inte själv påverka sina föräldrars inkomstsituation. De kan knappast heller själva beskyllas för att ha orsakat sin sjukdom, till skillnad från vuxna som ofta genom sina egna val kan påverka sin sjukdomsbild, exempelvis via alkoholism, rökning, eller osunda matvanor. Därför skulle en grundlagsskyddad rättighet till fri (eller så gott som fri) sjukvård för barn, kunna vara en tänkbar kandidat till en konstitutionellt stadgad rättighet i en EU-konstitution. Även om en allmän och lika sjukförsäkring är den vanligaste lösningen i Europa (till skillnad från i USA) kan man som ekonom tänka sig att vissa kategorier vuxna människor – som medvetet utsätter sig själva för stora risker, exempelvis rökare och äventyrsidrottare – också får stå för en större andel av kostnaderna för den offentliga sjukvård de utnyttjar.

En fjärde ekonomisk eller social rättighet som berörs både i den svenska Regeringsformen och i Nicestadgan är rätten till utbildning. I Nicestadgan står det bland annat: "Var och en har rätt till utbildning ... Denna rätt innefattar möjligheten att kostnadsfritt följa den obligatoriska undervisningen." Obligatorisk och kostnadsfri offentlig grundskola har funnits i Europa sedan mycket länge. I Sverige går traditionerna tillbaka till 1840-talet. Likväl kan

man inte nog understryka den väldiga betydelse som medborgarnas utbildningsnivå har för både ekonomisk och social utveckling. Empirisk ekonomisk forskning har påvisat klara samband mellan utbildningsnivå, å ena sidan, och ekonomisk tillväxt och politisk frihet, å den andra. Därför finns det, enligt min mening, goda skäl till att åtminstone inkludera en rätt till en kostnadsfri, grundläggande undervisning i en europeisk konstitution.

Bland de fundamentala friheterna i Nicestadgans andra kapitel återfinns även en paragraf om näringsfrihet och en om rätten till privat egendom. Även om dessa båda rättigheter är allmänt accepterade och respekterade inom EU förtjänar de ändå en framträdande plats i en konstitution. Att någon startar ett företag eller att individen tillåts ett privat ägande, är i princip "kostnadsfria" rättigheter (alternativkostnaden för en stark privat äganderätt är möjligen att staten inte kan konfiskera medborgarnas ägodelar vid behov, såsom den spanska staten gjorde under dess stormaktstid). Dessutom är de grundläggande förutsättningar för framväxten och bibehållandet av en livskraftig kapitalism.

Språkfrågan som rättighet och kostnad

Dagens EU har, som bekant, 15 medlemsstater och 11 officiella språk. Med upp till 13 nya medlemsstater kommer antalet officiella språk att öka till omkring 20 stycken. Den ekonomiska aspekten av språkfrågan är helt enkelt om det är ekonomiskt motiverat att unionen står för kostnaden och genomförandet av att översätta varje officiellt dokument till drygt 20 språk?

Vid en "kostnads-/intäktsanalys" av vad detta idoga översättande innebär måste man till att börja med konstatera att arbetet har en ansenlig direkt kostnad. Enligt en obekräftad uppskattning skulle ca 2 procent (2 miljarder euro) av EU:s totala gemensamma budgetutrymme gå till översättningskostnader, vilket kan jämföras med de totala administrativa kostnaderna som för år 2002 beräknas motsvara 5,2 procent. Som ytterligare jämförelse kan man konstatera att unionens samlade utgifter för utbildningsfrågor, miljöfrågor, och en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik tillsammans motsvarar ca 1,2 procent av de totala utgifterna. Enbart kommissionens översättningstjänst hade i februari 2002 1170 översättare anställda, exklusive frilansare.

Förutom denna direkta kostnad har flerspråkigheten också indirekta transaktionskostnader. När alla lagförslag, rapporter, direktiv, och tillägg måste översättas till alla språk innebär detta sannolikt en trögare och mindre effek-

tiv beslutsprocess än om alla deltagare hade använt samma språk. När de politiska aktörerna bara behärskar sitt eget språk är det naturligtvis helt nödvändigt att översätta, men när alla förstår varann på exempelvis engelska måste översättandet vid varje beslutssteg medföra förluster i termer av tid och ansträngning. Om tjänstemännens prestationer, medvetet eller omedvetet, mäts i form av producerat sidantal finns det också ett incitament för tjänstemännen att skicka alla dokument oavsett relevans till översättning på alla språk, vilket ju innebär att dokumentets ursprungliga sidantal multipliceras med 11.

Vilka är då fördelarna med flerspråkigheten? Som berörts ovan är översättandet helt nödvändigt om de politiska aktörerna faktiskt inte behärskar något annat språk än sitt eget. Detta är dock i praktiken sällan fallet. Ur demokratisk synvinkel finns det naturligtvis ett stort värde i att varje medborgare kan få information och göra sin röst hörd på sitt eget språk. Denna princip har funnits med ända sedan Romfördraget och har sedan bekräftats vid varje utvidgning. Får då denna princip kosta hur mycket som helst? Konsekvensen av formuleringarna i nuvarande fördrag är tydligt att översättandet får kosta hur mycket som helst.

I praktiken är det ändå så att allt inte översätts. Inom kommissionen kan direktoraten besluta att vissa akter inte behöver översättas. I dagliga kontakter mellan medborgare och EU-tjänstemän håller man sig till det nationella språket utan att översätta. Även vid lite mer formella beslut kan man låta bli att översätta om beslutet bara berör en lägre nationell institution eller människor i en viss region. Dock finns det också absurda exempel på hur kommissionen använder sin översättartjänst. En källa med god insyn berättar att det exempelvis inte är ovanligt att helt inaktuella pressmeddelanden måste översättas.

Även om det finns 11 officiella språk i unionen finns det bara två arbetspråk, engelska och franska. Som framgår av Tabell 1 dominerar engelskan och franskan kraftigt vad gäller inkommande sidor för översättning hos kommissionens översättningstjänst. Ca 87 procent av alla inkommande dokument är skrivna på engelska eller franska med engelska som det klart dominerande språket. Tyskan, som vissa anser bör få ställning som arbetspråk, är relativt obetydligt vad gäller inkommande sidor (4,3 procent). Endast 0,7 procent av alla originaldokument är skrivna på svenska. Som synes är fördelningen betydligt jämnare vad gäller andelen utgående sidor, alltså sidor översatta av översättningstjänsten.

Tabell 1: Antal inkommande och utgående sidor för översättning hos EU-kommissionens översättningstjänst, 2001.

<i>Språk</i>	<i>Inkommande sidor</i>	<i>%</i>	<i>Utgående sidor</i>	<i>%</i>
Engelska	720 142	56,8		11,6
Franska	378 450	29,8		12,7
Tyska	54 594	4,3		13,0
Svenska	9 150	0,7		7,2
Övriga	105 919	8,4		55,5
Totalt	1 268 255	100		100

Källa: *Flerspråkighet och översättning*, Europeiska kommissionens översättningstjänst, februari 2002. Antalet inkommande sidor är ett bokföringstekniskt mått, ej ett faktiskt mått på sidor som behöver översättas.

Hur skall man då kunna finna en mera rimlig avvägning mellan flerspråkighetens kostnader och intäkter och vad skall det stå i en eventuell konstitution om saken? Mitt förslag är att en konstitution bör bibehålla principen om att alla nya medlemsstaters språk får status av officiellt språk. Alltså skulle EU om några år få närmare 20 officiella språk. Dock borde det också inkluderas en stadga om att engelska, franska och tyska är arbetspråk. (Tyska bör vara ett arbetspråk tack vare att närmare 100 miljoner EU-invånare har tyska som modersmål.) Statusen som officiellt språk bör innebära att alla fördrag, lagar, direktiv, och andra slutgiltiga beslut översätts. Statusen som arbetspråk innebär att beslut under beredande inom EU:s institutioner bara översätts till de tre arbetsspråken. Pressmeddelanden, rapporter, och liknande handlingar bör också bara översättas till tre språk. Det borde dessutom finnas något slags förbud bland institutionerna (ej inkluderat i konstitutionen) mot att översättartjänster används för obsoleta, irrelevanta, och inaktuella dokument. Dock bör det fortfarande få vara så att varje unionsmedborgare eller nationell institution skall ha rätt att vända sig till EU på sitt eget språk och få svar på samma språk.

Måste översättandet då ske i EU:s regi eller skulle det kunna läggas ut på entreprenad? Frilansare finns visserligen redan men i relativt blygsam skala. Vad gäller de stora och viktiga dokumenten såsom lagar och fördrag finns det uppenbarligen klara stordriftsfördelar som talar för centraliserad översättning. Om lagar översätts av fristående översättare i varje enskilt land skulle det

kunna skapa en betydande risk för oklarheter och missförstånd. För att kunna göra korrekta översättningar krävs också ofta tillgång till omfattande arkiv och insiderkunskap om vad som egentligen avses. Vad gäller mindre viktiga dokument bör fristående översättare kunna tillåtas verka i högre utsträckning och i konkurrens med en avgiftsfinansierad central EU-tjänst. Åtgärder som dessa borde kunna sänka de nuvarande orimligt höga kostnaderna för översättande.

Mellanstatlighet eller federalism – vad skall vi ha unionen till?

Den europeiska unionen har stegvis vuxit fram under efterkrigstiden, från att vid starten främst handla om kol och stål med sex medlemsstater, till dagens valutaunion och gemensamma marknad för femton länder. Den mellanstatliga strukturen med ministerrådet som beslutande och kommissionen som samordnande organ, har hela tiden funnits med i bilden och i viss mån präglat vilka områden som unionen valt att syssla med. När det kalla kriget sedan ett decennium är historia och misstron och bitterheten från andra världskriget i stort sett är borta, har européerna ett gyllene tillfälle att fråga sig vad de egentligen vill att EU skall göra och därefter undersöka vilket institutionellt ramverk som bäst passar unionens syften.

Till att börja med, vad bör då EU syssla med? Denna normativa frågeställning har analyserats utifrån ekonomisk teori av bland andra Alberto Alesina och Dennis Mueller. Enligt båda ansatserna kan man motivera en politisk union mellan länder om en sådan union lyckas frambringa all-europeiska kollektiva nyttigheter på ett mer effektivt sätt än vad länderna kan göra var för sig. Om det finns speciella stordriftsfördelar med produktion på europeisk nivå har EU också en roll att spela. Om det ej handlar om några europeiska kollektiva nyttigheter och om det inte föreligger några stordriftsfördelar, är en nationell eller lokal produktion mera effektiv.

Finns det då några kollektiva nyttigheter vars frambringande gagnar alla eller de flesta européer? Ett område som alltid varit av central betydelse för det europeiska samarbetet är frihandeln och den gemensamma marknaden. Här har EU framgångsrikt lyckats skapa en inre marknad genom en systematisk uppröjning bland gamla handelshinder. Processen är långt ifrån slutförd men måste ändå betecknas som en framgång. Situationen är ungefär det samma vad gäller skapandet av en valutaunion. Det gamla växelkurssystemets svängningar har blivit historia i och med eurons införande i tolv länder.

Huruvida fördelarna med en gemensam valuta överväger förlusten av en nationell penningpolitik, är en alltför stor fråga för att behandlas här. Hur som helst har det nya monetära systemet karaktären av en kollektiv nytthet med externaliteter bortom penningpolitiken. Exempelvis har valutaunionen en stor inverkan på ländernas finanspolitik. Ett av syftena med en gemensam valuta har dessutom alltid varit att binda länderna närmare samman, vilket anses ha ett värde i sig.

På försvars- och utrikespolitikens område finns det uppenbara stordriftsfördelar med en gemensam europeisk samordning. Istället för att alla europeiska länder har egna beskickningar i nästan alla andra länder, skulle det räcka med att ha en gemensam EU-ambassad i varje land. Istället för att varje land har sina egna vapensystem och militära organisationer skulle ett gemensamt EU-försvar vara avsevärt mer effektivt ur ekonomisk synvinkel. Försvars- och utrikesåtaganden är också klassiska kollektiva nyttheter; om ett EU-land har en stark armé kan ett annat vara "fripassagerare" med låga försvarsutgifter i vetskapen om att det andra landets styrka skulle avskräcka utomstående länder från att anfälla EU. (Man skulle faktiskt med fog kunna påstå att dagens EU militärt sett är fripassagerare gentemot USA, som ofta får agera världspolis till och med inom Europas gränser, exempelvis i Bosnien och Serbien/Kosovo.) En viktig förutsättning för en gemensam utrikespolitik är dock att länderna har någorlunda samstämmiga uppfattningar i internationella frågor.

Flyktingpolitiken är ett annat område med uppenbara externaliteter. Om ett EU-land har en relativt restriktiv flyktingpolitik innebär det att fler flyktingar söker sig till nästa land, dit det på grund av Europas geografi oftast inte är särskilt långt. En tydlig, gemensam policy vad gäller invandring och asylrättigheter skulle inte bara vara effektiv ur europeisk synvinkel, den skulle även klargöra situationen för de stora mängder fattiga och förföljda människor som på vinst och förlust söker sig till Europa.

De kanske allra mest uppenbara kollektiva nyttheterna finns förmodligen på miljöområdet. Luftföroreningar känner som bekant inga nationella gränser. Koldioxidutsläppen över de europeiska storstäderna påverkar inte bara den egna närmiljön utan har effekter på hela Europa och även globalt. (Dock har långt ifrån alla miljöfrågor internationell relevans. Sophantering och övergödning är exempel på frågor som förmodligen bäst löses lokalt.) På grund av den vanliga fripassagerarproblematiken skulle en lösning på EU-nivå sannolikt vara den mest effektiva.

Ytterligare ett område med klara stordriftsfördelar är infrastrukturen. Ett väg- och järnvägsnät planerat på europeisk snarare än på nationell basis skulle

med största säkerhet ge effektivare kommunikationer. Den europeiska forskningen skulle säkerligen också gynnas av en samordning. Den internationella rörligheten i forskarvärlden är i huvudsak begränsad till att gå från Europa till USA, snarare än inom unionen. Fortsätter denna trend finns en risk för en europeisk "brain drain" av samma typ som drabbat flera utvecklingsländer.

Låt oss nu lämna diskussionen om vad EU borde syssla med, och övergå till frågan om vad det är tänkt att EU ska syssla med och vad den faktiskt gör. I EU:s nuvarande fördragstexter är det mycket oklart vad unionen är tänkt att syssla med. I Maastrichtfördragets första artikel står det: "Detta fördrag markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt." Formuleringen om en "allt fastare sammanslutning" kan tolkas som att EU skall syssla med fler och fler frågor på ett allt djupare plan, medan orden om att besluten skall fattas "så nära medborgarna som möjligt" (oftast benämnd "subsidiaritetsprincipen") snarare pekar i motsatt riktning. I Artikel 2 nämns sedan de tre hörnpelarna valutaunionen, den fria rörligheten, och en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Av dessa tre områden är de två första i princip genomförda, vilka i sig är anmärkningsvärda och mycket omfattande åtaganden, men någon gemensam utrikes- och säkerhetspolitik värd namnet har unionen fortfarande inte.

De gällande fördragen är således ingen bra källa för att förstå vad EU de facto sysslar med eller vill syssla med. EU:s gemensamma budget ger lite klarare besked. Tabell 2 visar 2002 års budgetanslag för sex aggregerade områden. Unionens totala budget är på ca 99 miljarder euro, vilket endast motsvarar drygt 1 procent av ländernas samlade nationalinkomst. Det är vid det här laget allmänt känt att EU:s helt dominerande budgetåtagande är jordbruks- och regionalstöden (strukturåtgärder), vilka tillsammans slukar nära 80 procent av de totala utgifterna. Som jämförelse lägger EU enbart ned 6,4 procent av sina utgifter på "inre politik", vilket bland annat innefattar miljö, invandringsfrågor, transport, forskning, och utbildning, och 8,5 procent på externa åtgärder som bistånd och en gemensam utrikespolitik. Inom kategorin jordbruksstöd läggs drygt 18 miljarder euro enbart på stöd för produktion av jordbruksgrödor (framgår ej av tabellen). Stödet för produktion av olivolja på ca 2,4 miljarder euro är två och en halv gånger större än de samlade kostnaderna för transporter, miljö, utbildning och ungdomsfrågor, samt sysselsättning och den sociala dimensionen (0,9 miljarder). Liknande jämförelser kan göras in absurdum. Hur man än vänder och vrider på budgeten framträder en bild av EU som något av en europeisk jordbruks- och regionalstödsmyndighet som

vid sidan om kärnverksamheten också i någon utsträckning sysslar med ”normal” utrikes- och inrikespolitik.

Tabell 2: EU:s budgeterade utgifter per anslagsområde för år 2002.

Utgiftsområde	Belopp (i miljoner euro)	%
Jordbruksstöd	44505	45,2
Strukturåtgärder	34002	34,5
Inre politik (<i>utbildning, invandrings- och asylfrågor, transport, miljö, forskning, etc</i>)	6394	6,4
Externa åtgärder (<i>stöd inför anslutningen, u-landsbistånd, gemensam utrikespolitik, etc</i>)	8344	8,5
Administration	5177	5,2
Övrigt	213	0,2
Totalt	98635	100

Källa: Europeiska gemenskapernas allmänna budget – budgetåret 2002, Europeiska kommissionen.

Kanske är det ändå så att jordbruks- och regionalstödet också tillhandahåller kollektiva nyttigheter? Vad gäller jordbruk så saknar det i princip helt de egenskaper som kännetecknar en kollektiv nyttighet. Om en bonde producerar ett ton vete gynnar detta ingen annan än och några positiva externaliteter för grannen i gården bredvid är svåra att se. De enda externaliteter som jordbruket har är möjligen att de på ett mycket lokalt plan garanterar ett öppet kulturlandskap.

Inom posten strukturåtgärder ryms dock en del satsningar på kollektiva nyttigheter såsom miljöstöd och infrastrukturellt stöd. Exempelvis läggs stora resurser ned på avloppsrening, vilket har positiva externaliteter i form av renare floder och sjöar. Icke desto mindre är stöden i hög utsträckning regionala och har karaktären av omfördelning som främst gynnar ett fåtal invånare koncentrerade i den södra delen av unionen, på bekostnad av den stora massan av urbana skattebetalare i särskilt norra Europa.

Det bör emellertid påpekas att den gemensamma budgeten inte heller ger en fullständig bild av vad EU sysslar med. Medlemsstaterna själva står för en stor del av genomförandekostnaderna för direktiv och annat som EU beslutat

om. Mycket av kommissionens arbete gäller lagförslag på olika områden som sedan antas eller förkastas i parlamentet. Lagar kostar ofta inte så mycket i termer av pengar men kan ändå ha en betydande inverkan på samhället. På exempelvis miljöområdet har ett stort antal lagar stiftats under senare år.

Sammantaget råder det likväl en diskrepans mellan vad normativ ekonomisk analys pekar på att EU bör göra, och vad EU faktiskt gör. Orsakerna till detta förhållande är många och komplexa. En viktig anledning står emellertid att finna i det styresskick som hittills har gällt inom unionen. Även om parlamentet sedan Maastrichtfördragets tillkomst lyckats tillskansa sig något mer inflytande – främst på bekostnad av den på senare år försvagade kommissionen – är det fortfarande i ministerrådet som den verkliga makten finns. Ministerrådets makt är i sin tur en tydlig manifestation av den mellanstatliga karaktär som präglar unionen alltsedan dess tillblivelse.

I en mellanstatlig organisation representeras varje land av sin regering och oppositionen i länderna har lite eller inget att säga till om. För stora länder innebär detta att en mycket stor andel av befolkningen kan lämnas utan representation i EU:s verkliga maktcentra. Ett möjligen ännu allvarigare problem är att EU-frågor i princip aldrig spelar någon avgörande roll i de nationella parlamentsval där regeringarna (och alltså ministerrådets medlemmar) utses. Detta är det verkliga demokratiska underskottet i unionen.

I ministerrådet tenderar regeringarna att bli företrädare för nationella snarare än för all-europeiska intressen. Den teoretiska förklaringen är följande: Något förenklat kan man säga att i ministerrådet har varje regering att välja mellan att propagera för all-europeiska kollektiva nyttigheter som alla kan dra nytta av eller mycket specifika nationella intressen som bara gynnar det egna landets medborgare. Låt oss konstruera ett realistiskt exempel och anta att en regering A propagerar för en kollektiv nytta som kostar 100 miljoner euro och är villig att stå för hälften, det vill säga 50 miljoner. Regering B vet att regering A kommer att propagera för den kollektiva nyttigheten som båda länderna har lika stor nytta av och försöker därför bli fripassagerare i så hög grad som möjligt. Ett ofta använt trick inom ministerrådet är dessutom att regering B säger att de visst kan stödja den kollektiva nyttigheten med 40 miljoner, förutsatt att regering A går med på att ge ett extra bidrag på 10 miljoner till den specifika nationella intressegruppen X. Parterna förhandlar därefter och når en kompromiss där båda får betala 5 miljoner mer än de tänkt sig; regering A betalar 50 miljoner till den kollektiva nyttigheten och 5 miljoner till intressegruppen X medan regering B betalar 45 miljoner till den kollektiva nyttigheten. Regering B blir därför "vinnare" såtillvida att man tack

vare sin fripassagerartaktik lyckades betala mindre och samtidigt tillgodosåg ett nationellt intresse.

Vid nästa förhandling har regering A lärt sig läxan och förstår vilken strategi regering B kommer att använda sig av. Regering A svarar med samma mynt och kan nu tänka sig att stödja en ny kollektiv nytthet med 40 miljoner om den egna intressegruppen Y får ett bidrag på 10 miljoner. Regering B svarar med ännu större krav för den egna gruppen X, och så vidare. Tills slut inser båda regeringarna att det alltid är rationellt för egen del att koncentrera sig på att kräva medel åt nationella intressen eftersom man annars riskerar att få betala alltför mycket för de kollektiva nyttheterna. Vad blir då resultatet? Unionsarbetet urartar och fastnar i en slags ”fångarnas dilemma”-situation där alltför få kollektiva nyttheter produceras och där en stor del av kakan distribueras ut till nationella intressegrupper.

Om nu de nationella intressegrupperna är representativa för den breda folkviljan i varje land är kanske inte så stor skada skedd. Men den public choice-inspirerade litteraturen har visat att de mest effektiva fördelsökarna snarare är små, homogena och välorganiserade intressegrupper med ett mycket tydligt mål vars kostnader kan spridas ut på den stora massan av skattebetalare. Om dessa grupper dessutom – av historiska eller valtaktiska skäl – har en stark ställning i allmänhetens medvetande, finns mycket goda förutsättningar för att de skall lyckas kapa åt sig oproportionerligt stora förmåner.

Även om intressegrupperna i huvudsak bedriver sin lobbying nationellt kan ett internationellt fokus vara mycket lönande. Det ideala scenariot ur en rationell intressegrupps synvinkel är att lyckas påverka ett av EU:s större länder att stödja sin sak. Även om ministerrådet numera har kvalificerad majoritetsröstning sker det i princip aldrig att ett av de större länderna röstas ned. Det stora landet får därför igenom sitt krav för den lilla intressegruppen eftersom kostnaden, utspridd över hela unionen, är relativt liten. På så vis kan en liten intressegrupp med en stark ställning i ett visst land använda hela unionen som mjölkossa. Resultatet blir i längden en hög grad av omfördelning mellan länder till specifika intressegrupper och en alltför låg produktion av kollektiva nyttheter. Nyckeln till att förstå denna långt ifrån optimala situation är dels de små intressegruppernas oproportionerligt stora inflytande på ett nationellt plan, dels EU:s mellanstatliga karaktär.

Tabell 2 visar med all tydlighet vilka intressegrupper det är som har lyckats göra EU-projektet till en mjölkossa för särintressen, trots att unionens fördrag inte ger dem någon särställning. Bönderna i Frankrike, som motsvarar ca 7 procent av befolkningen, är tveklöst den mest inflytelserika gruppen

bakom denna utveckling, möjligen ackompanjerad på senare tid av spanska fiskare. Det råder en allmän konsensus bland ekonomer att EU:s gemensamma jordbrukspolitik är en av vår tids största politiska och ekonomiska misslyckanden. Priset för att hålla främst franska men även andra länders bönder under armarna inkluderar bland annat alltför höga priser på mat, ett ineffektivt jordbruk, utträngning av välbehövliga kollektiva nyttigheter, avsevärt mer komplicerade förhandlingar med de agrara kandidatländerna i Östeuropa, samt värst av allt, en hopplös situation för miljoner fattiga bönder i u-länder som inte kan konkurrera på lika villkor.

För att sammanfatta resonemanget ovan pekar alltså ekonomisk teori på att EU i hög utsträckning sysslar med fel saker. Kan då en ny europeisk konstitution råda bot på dessa strukturella fel?

Alternativet till den mellanstatliga strukturen är federalism. Med detta begrepp menas här mycket förenklat att den parlamentaristiska principen råder även på EU-nivå. Europaparlamentet är idag den enda institutionen med en sann demokratisk legitimitet. Parlamentarikerna väljs på grundval av sina åsikter om det europeiska samarbetet och ställs till svars i val för vad de åstadkommit för det europeiska samarbetet. Om valproceduren gjordes om så att EU-medborgarna tilläts rösta på all-europeiska partier skulle dessutom de nationella särintressenas inflytande över parlamentet minska ytterligare.

På förslag av parlamentet skulle en mer politiserad kommission kunna utses och väljarna skulle vara informerade i förväg om vilka kandidater till kommissionen som de olika parlamentarikerna stödde. Kommissionen skulle alltså bli något av EU:s regering och vara ansvarig inför parlamentet. Parlamentet skulle med majoritetsbeslut fastställa budgeten. Ministerrådets nuvarande ställning skulle i princip försvinna. Istället skulle det kunna agera som en "andra kammare" eller "senat" efter tysk modell. Dess huvudsakliga roll skulle vara konstitutionell översyn och att övervaka att unionen inte tillskansade sig makt på medlemsstaternas bekostnad. Subsidiaritetsprincipen borde klargöras utifrån de ekonomiska resonemangen om kollektiva nyttigheter och för att EU inte skulle utvecklas till en superstat borde ett förbud mot att överta nationella och lokala politikområden införas.

Ur ekonomisk synvinkel skulle troligen en sådan federal konstitution på ett mera effektivt sätt kunna motstå särintressenas påverkan. Ett agrart parti i Europaparlamentet skulle kanske kunna samla 5 procent av rösterna. Möjligheterna att ta någon stor aktör som "gisslan" genom att till exempel proppa igen vägarna med traktorer, skulle därmed drastiskt minska. På motsvarande vis skulle den stora massan av arbetare inom modernare men mera oorganise-

rade sektorer få ett betydligt större inflytande. Denna nyordning skulle förmodligen innebära starkare incitament för politikerna att tillhandahålla kollektiva nyttigheter, medan jordbruksstödet förhoppningsvis förpassades tillbaka till nationell nivå. En federal struktur med parlamentet i centrum skulle också minska det demokratiska underskottet i EU och möjligen göra medborgarna mer engagerade i europeiska frågor. Dock är det naivt att tro att regeringarna som idag styr EU självmant skulle ge upp sin makt till ett federalt Europa.

Slutsatser – från mellanstatlighet mot federalism

Detta kapitel har behandlat fem frågor. För det första, behövs det en europeisk konstitution överhuvudtaget? Svaret på frågan är ett ja; för att göra unionens grundläggande funktionssätt lättillgängligt och begripligt för invånarna behövs en sammanhållen och koncis konstitution som dessutom kan tjäna som en viktig inspirationskälla för det europeiska samarbetet.

För det andra, ekonomisk forskning tyder på att Europeiska centralbanken bör fortsätta att fungera ungefär som den gör idag med en hög grad av självständighet och med prisstabilitet som en överhängande målsättning. Vad gäller ekonomiska rättigheter såsom rätten till arbete, sjukvård, och utbildning bör man i huvudsak vara restriktiv med att inkludera dessa i en konstitution. Näringsfrihet, frihet att arbeta, och ”de fria rörligheterna” är emellertid så centrala delar av det europeiska samarbetet att de bör ha en framträdande plats i en konstitution. För det fjärde, språkfrågan skulle förmodligen få en mer ekonomiskt effektiv lösning om man lät alla EU-språk vara officiella så till vida att alla lagar, fördrag, och beslut översattes till alla språk, men att engelska, franska och tyska samtidigt fick konstitutionell status som officiella arbetspråk.

Det femte slutsatsen är den viktigaste: Utifrån det ekonomiska resonemanget om kollektiva nyttigheter måste man konstatera att den Europeiska unionen i hög grad sysslar med fel saker. Roten till detta missförhållande ligger i ministerrådets roll som EU:s verkliga maktcentrum. I ministerrådet är det oftast individuellt rationellt för ett lands representanter att bevaka frågor som främst gynnar det egna landet. Resultatet blir en struktur där nationella särintressen (exempelvis jordbruket) kapar åt sig resurser på bekostnad av all-europeiska kollektiva nyttigheter. För att råda bot på detta skulle unionen behöva en mer federalistisk struktur där parlamentet blir det centrala makt-

centrat, samtidigt som en mera tydligt definierad subsidiaritetsprincip slog fast att unionen bara får syssla med sådana frågor som inte kan lösas effektivt på nationell nivå.

Källor och litteratur

Allmän information om EU liksom fördragstexter, rapporter, statistik, och liknande kan enkelt laddas ned via Internet. Från den svenska hemsidan <http://www.svekom.se/lankar/lankareu.htm#webb> kan man lätt ta sig runt till samtliga institutioner. Bland de viktigaste juridiska källorna till detta arbete återfinns den svenska Regeringsformen, Maastrichtfördraget, Protokoll om ECB, samt Nicestadgan om de grundläggande rättigheterna.

Artikeln allmänna diskussion om institutioner och samhällsekonomi bygger till stor del på Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990) samt min egen uppsats "A Microeconomic Analysis of Institutions", *Working Papers in Economics Göteborg University*, nr 26, 2000.

Centrala verk inom public choice är James Buchanan och Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962), liksom Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (New Haven: Yale University Press, 1982), samt översiktsvolymen av Dennis C. Mueller, *Public Choice II* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).

Referenser görs i texten till följande arbeten: Alberto Alesina, Ignazio Angeloni och Ludger Schuknecht, "What Does the European Union do?", (manuskript), Bruno Frey, "A Constitution for Knave's Crowds out Civic Virtues" *Economic Journal* 107, 1997, Vittorio Grilli, Donato Masciandaro, och Guido Tabellini, "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", *Economic Policy*, October, 1991, Dennis C. Mueller, "Federalism and the European Union", *Public Choice*, 90, 1997, John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971) samt Frank Vibert, "How Not to Write a Constitution: The Maastricht/Amsterdam Treaties", *Constitutional Political Economy*, 10, 1999.

Demokrati på två nivåer

av Torbjörn Bergman

Denna uppsats tar ett statsvetenskapligt grepp på ämnet institutionella reformer och analyserar de folkvalda parlamentens ställning inför nästa regeringskonferens. Till att börja med kan vi konstatera att den Europeiska unionens ledare gärna vill framstå som ledare med god demokratisk förankring och hög demokratisk legitimitet. Detta har bland annat kommit till uttryck i att en förstärkning av Europaparlamentets inflytande har varit ett återkommande tema vid regeringskonferenser och fördragsändringar. Numera har man också officiellt inkluderat de nationella parlamenten i diskussionen om EU-demokratin. I samband med att Europeiska rådet i december 2000 förhandlade fram Nicefördraget pekade man från stats- och regeringschefernas sida ut de nationella parlamentens roll i EU som ett av de huvudområden som borde diskuteras inför nästa fördragsändring.

I den allmänna debatten om de demokratiska bristerna, som vanligen förs i termer av det demokratiska "underskottet", dominerar två synsätt. Dessa innehåller i sig mängder av schatteringar och nyanser men låt oss för överblickbarhetens skull sammanfatta dem på några rader. Ett sådant synsätt är att problemen bäst löses genom att man förstärker EU-samarbetets mellanstatliga karaktär. Ett annat och vanligare synsätt är att dessa problem bör lösas genom att EU blir en demokrati på överstatlig nivå. I båda fallen är folkvalda parlament en del av lösningen. I det förra hävdas att nationella parlament bör spela en mer framträdande roll. I den senare betonas att Europaparlamentet bör få en starkare ställning. Det är lätt att vara positiv till att folkvalda ska ha inflytande. Bägge synsätten har dock det gemensamt att de inte säger mycket om vad som ska hända med de parlament som så att säga inte omedelbart ingår i lösningen. Förespråkarna för en starkare roll för nationella parlament diskuterar exempelvis sällan om huruvida deras förslag kan leda till en begränsning av Europaparlamentets inflytande. Förespråkarna för ett utökat inflytande för Europaparlamentet diskuterar vanligen inte vad som ska hända med de nationella parlamenten när detta sker.

Det mellanstatliga synsättet har enligt motståndarlägret problem med trovärdigheten. Främst är det möjligheten att kombinera effektivitet och beslutskraft med en bred och direkt medverkan av 15, snart kanske 25, och senare kanske ännu fler nationella parlament som ifrågasätts. Risken för tröghet och beslutsförklamation sägs vara för stor. Den kritiken är relevant. Men den överstatliga modellen har också sina problem. Motståndarna till detta synsätt argumenterar vanligen utifrån ett försvar för medlemsstaternas traditionella inflytande. Men det finns också andra invändningar. Inom det överstatliga perspektivet verkar man exempelvis ta lätt på frågan om det går att ha en demokrati på EU-nivå och en annan demokrati på nationell nivå. Logiken tycks vara att bara man lyckas åstadkomma en klar kompetensfördelning (exempelvis genom en ny kompetenskatalog) med bestämmelser om vad som ska göras på EU-nivå och vad som ska beslutas på nationell nivå kommer det att vara möjligt att hålla nivåerna åtskiljda. Sedan verkar vi ostört kunna njuta frukterna av ett demokratiskt Europa på två nivåer. Vi kan då dels ha en demokratisk EU-nivå som fungerar för sig, dels en demokrati på nationell nivå som ansvarar för sådant som inte EU beslutar om.

Detta synsätt förbiser dock den starka sammanflätning av olika nivåer som finns inom EU. Framförallt bortser man från att debatten om folkvalda parlament också hänger samman med ministerrådets ställning. Ministrarna i rådet utses nationellt men man fattar beslut som gäller för alla medlemsstater. Rådet skapar därmed en långtgående sammanflätning av de två nivåerna. Så länge rådet är en central aktör inom EU är det inte troligt att en kompetenskatalog kan undvika komplexa kopplingar mellan EU:s institutioner och medlemsstaterna. Det är bara om man avskaffar de nationella regeringarnas inflytande på EU-nivå som det går att renodla vem som gör vad inom EU till den grad att det entydigt går att säga att EU-nivån sköter exempelvis miljö-, utrikeshandels-, och utrikespolitik och den nationella nivån sköter sådant som civilrätt, kultur och socialförsäkringar.

Dessutom förutsätter en renodling till en mer mellanstatlig eller överstatlig ordning att antingen medlemsstaterna eller Europaparlamentet är beredda att ge upp vissa av sina befogenheter. Den Europeiska unionen har genomgått betydande förändringar de senaste åren men att nästa regeringskonferens ska utmynna i att EU går tillbaka till ett europeiskt ekonomiskt samarbete av EFTA-modell är inte troligt. Inte heller är det särskilt sannolikt att nästa regeringskonferens tar stora steg mot ett Europas Förenta Stater (annat än möjligen till namnet). Tanken att EU främst är ett samarbetsorgan till vilket medlemsstaterna har delegerat makt är därtill för stark. Eftersom ingen av dessa

två utvecklingslinjer är särskilt aktuella är det olyckligt att de så eftertryckligt dominerar debatten om möjliga demokratiska reformer.

I den tudelade debatten har andra alternativ hamnat i skymundan. Det finns emellertid en "tredje väg" med mera realistiska reformer som alltför sällan diskuteras. Detta tredje synsätt ligger däremot i praktiken nära den syn som ett flertal regeringar, där ibland den svenska, gett uttryck för. Detta är ett synsätt som hävdar att den kompromiss mellan överstatlighet och mellanstatlighet som vuxit fram inom EU är ganska rimlig och att denna blandform även efter nästa regeringskonferens kommer att bestå i ungefär den form som finns idag. Även om nästa fördragsändring skulle leda fram till en renodling av beslutskompetenser mellan olika nivåer, en rensning av de närmast ogenomträngliga beslutsvägarna och en förändring av beslutsprocedurer och maktförhållanden på vissa politikområden, kommer dessa förändringar mest troligt att vara förhållandevis marginella.

I mångt och mycket är detta ett *status quo* perspektiv, och avsaknaden av reformförslag är påtaglig. För detta kan synsättet förvisso kritiseras. Samtidigt är det på många sätt det mest realistiska av de tre. I avsaknad av större internationella händelser som skapar nya och större utmaningar, som ett krig eller en kollaps av samhällsekonomin, är sannolikheten inte särskilt stor att konventet eller nästa fördrag leder till några omvälvande förändringar i maktbalansen mellan EU:s institutioner eller i relationen mellan medlemsstaterna och dessa institutioner. Däremot är det troligt att EU även efter det nuvarande framtidskonventet för överskådlig framtid kommer att bestå som en blandform av över- och mellanstatlighet. Med den maktfördelning som redan existerar är EU ett komplext flernivåsystem där *politikverflechtung* (politiksammanflätning) av skilda nivåer är ett framträdande kännetecken.

Synsättet att maktbalansen mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om några år kommer att ha ungefär det utseende som den har idag öppnar för en diskussion av vad som kan göras inom den blandform av överstatlighet och mellanstatlighet som är dagens EU. Denna debatt har varit hämmad av den nästan exklusiva uppmärksamhet som ägnats åt debatten mellan de två dominerande perspektiven. Det tredje synsättet, demokrati på två sammanflätande nivåer inom blandformen, medger på ett helt annat sätt en debatt om vad som är styrkan och svagheten i dagens system och vad som kan göras åt dessa svagheter. Utifrån detta synsätt är det dessutom helt naturligt att diskutera Europaparlamentets och de nationella parlamentens ställning på en och samma gång istället för var för sig. Detta ligger också i linje med den inriktning inom modern statsvetenskaplig forskning som argumen-

terar för att lösningar av det demokratiska underskottet måste beakta både Europaparlamentet och parlamenten i medlemsstaterna. Ur detta perspektiv är inte problemet endast vilken roll EUROPAPARLAMENTET skall ha, ej heller vilken roll de (nuvarande) femton nationella parlamenten skall ha, utan utmaningen är istället att finna en bättre rollfördelning för alla (sexton) parlament samtidigt som dessa får en starkare ställning på sina respektive nivåer. En sådan lösning skall också kunna fungera med tiotalet nya medlemsstater.

Till saken hör också, utifrån detta i grunden pragmatiska synsätt, att det är viktigt att bygga reformer utifrån det nuvarande sakläget. En analys av de folkvalda parlamentens möjliga framtida roll bör därför börja med en analys av hur det ser ut i dag. De två nästkommande avsnitten redogör för detta sakläge. Här presenteras Europaparlamentets roll inom EU och hur nationella parlament är kopplade till beslutsfattandet på EU-nivå. Detta utgör en bakgrund för en konstruktiv diskussion om vilka reformer som behövs för att förstärka den representativa demokratin inom EU. Kapitlet avslutas med en sådan diskussion där jag hävdar att även om den nuvarande blandformen kan vara problematisk på längre sikt, så bör de radikala alternativen inte tillåtas tysta ned alla reformdiskussioner inom ramen för det EU som finns idag. Här lyfter jag också fram förslag till åtgärder som Sverige bör driva på konventet, och under en kommande regeringskonferens.

Jag gör emellertid en mycket viktig avgränsning. I diskussionen om önskvärda reformer lyfter jag i denna uppsats fram förslag som inte kräver några fördragsändringar eller större organisationsändringar av EU:s struktur. Jag gör detta för att visa att det behövs demokratiska reformer också inom den nuvarande blandformen. En långt större och mycket viktig debatt är den om blandformen skulle kunna utgöra en grund för större reformförslag utan att man därför skulle behöva gå ifrån dess nuvarande grunddrag. På så sätt skulle den kunna fungera som en nyttig motbild och ett alternativ till de överstatliga och mellanstatliga synsätten. Jag återkommer till denna frågeställning i kapitlets avslutande rader men de konkreta förslag som diskuteras därförinnan presenteras inom ramen för EU av idag.

Europaparlamentet

Europaparlamentet har med tiden fått, eller snarare skaffat sig, ett betydande inflytande över mycket av det beslutsfattande som tillkommer EU. En viktig truism som ibland går förlorad i debatten är emellertid att unionens proce-

durer för politiskt beslutsfattande varierar betydligt mellan olika policyområden. Sedan Maastrichtfördraget, som trädde i kraft den 1 november 1993, har det varit vanligt att dela upp EU i tre pelare. Den inre marknaden och övriga områden där EU har egen beslutsmakt hör till den första pelaren. Inom de andra två pelarna, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (pelare II) och det polisiära och rättsliga samarbetet (pelare III), användes ursprungligen traditionella mellanstatliga beslutsprocedurer (enhällighet och ratificering). I och med Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den första maj 1999, flyttades vissa beslut över från den tredje pelaren till den första och vissa av besluten som gäller genomförandeåtgärder utanför den första pelaren kan numera fattas utan krav på enhällighet. I och med Nicefördraget försvagades distinktionen mellan dessa tre pelare ytterligare. Men distinktionen har haft historisk betydelse och lever i vissa delar vidare även efter det att Nicefördraget trätt i kraft.

Europaparlamentets roll varierar således med de olika beslutsregler som gäller för olika områden. På de flesta lagstiftningsområden är det numera jämställt med rådet och lagstiftning sker i bägges namn. Dess roll är minimal inom delar av den ekonomiska och monetära unionen (EMU), den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (den andra pelaren) och delar av det polisiära och straffrättsliga samarbetet (det som är kvar inom den tredje pelaren). Dessutom, med några få undantag, har parlamentet inte den formella rätten att själv initiera bindande beslut. Istället är det kommissionen som är initiativtagare i lagstiftningsärenden och rådet (i meningen Europeiska rådet) som har rollen som initiativtagare när det handlar om långsiktiga politiska riktlinjer. I fråga om ansvarsutkrävande av den verkställande makten finns det inte heller någon regering av den typ som existerar i medlemsstaterna som parlamentet kan avsätta. Kommissionen – som kan avsättas av parlamentet – och rådet – som inte kan avsättas av parlamentet – delar på rollen som verkställande organ. Dessutom beslutar ministerrådet även på lagstiftningsområden som faller utanför Europaparlamentets beslutskompetens. Till detta kan läggas att konstitutionella förslag, exempelvis de som rör maktbalansen mellan unionens institutioner, måste godkännas av parlamenten i medlemsstaterna men inte av Europaparlamentet.

Europaparlamentet är inte desto mindre en viktig institution. Maastrichtfördraget gav parlamentet rätten att godkänna hela kommissionen med en enkel majoritet av rösterna. Enligt regler som formellt antogs i Amsterdamfördraget måste kommissionens president få ett uttalat stöd av Europaparlamentet innan han eller hon sätter samman sitt team av kommissionärer.

Europaparlamentet har också rätt att avsätta hela kommissionen, förutsatt att en absolut majoritet av medlemmarna och två tredjedelar av de avlagda rösterna stödjer en misstroendeförklaring. Parlamentet har dock ännu aldrig sparkat kommissionen, men den frivilliga avgången av SanTERS kommission i mars 1999 inleddes och orsakades av trycket från europaparlamentarikerna.

Europaparlamentariker utövar inflytande även på andra sätt. Kommissionen är rättsligt bunden att svara på muntliga och skriftliga frågor från europaparlamentarikerna, och kommissionärerna och kommissionens tjänstemän framträder regelbundet inför Europaparlamentets kommittéer. Parlamentet konsulteras även vid tillsättandet av medlemmar av Revisionsrätten och presidenten och styrelsen för Europeiska centralbanken (ECB). ECB:s president framträder även regelbundet inför den ekonomiska och monetära kommittén i parlamentet. Europaparlamentet är även viktigt när det gäller bestämmelserna om hur unionen skall använda sina pengar. Om det kan uppnå en nödvändig majoritet kan parlamentet både ändra i och blockera (veto) unionens budgetförslag. Befogenheterna att ändra budgetförslag är begränsade till de så kallade icke-obligatoriska utgifterna, vilket exkluderar stödet till jordbrukssektorn (CAP) och därmed ungefär 45 procent av budgeten (1999). Parlamentet har emellertid vid ett flertal tillfällen utmanat uppdelningen mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter i budgeten och har kunnat lägga till nya budgetområden inom den icke-obligatoriska delen. Parlamentet har exempelvis tvingat rådet att acceptera ökad finansiering för utbildnings- och kulturpolitik.

Trenden att Europaparlamentet fått allt större maktbefogenheter över skuggar inte det faktum att de nationella regeringarna fortfarande är huvudaktörerna inom EU:s politiska system. Medan Maastricht- och Amsterdamfördragen på ett betydande sätt ökade Europaparlamentets status, så tar Nicefördraget inget nytt stort steg för att utöka dess befogenheter. I fråga om lagstiftning, utnämningssmakt och riktlinjer till kommissionen, kvarstår rådet som den viktigaste institutionen inom EU. Dessutom, när man bedömer Europaparlamentets roll och inflytande i förhållande till de nationella parlamenten, får man inte glömma att EU endast kontrollerar en liten del av de totala offentliga utgifterna inom sitt geografiska område. I början av nittonhundratalet handlade parlamentarisk politik primärt om lagstiftning. I början av detta århundrade rör nationell parlamentarisk politik i istället i hög grad kontroll över offentliga utgifter. Europeiska unionen förfogar över mindre än 2 procent av BNP för hela EU-området medan medlemsstaterna 1995 i genomsnitt använde ungefär hälften av BNP för offentliga utgifter. Medlems-

staterna – och ytterst deras parlament – kontrollerar sålunda fortfarande plånboken i europeisk politik.

Utvecklingen har sammanfattningsvis präglats av att Europaparlamentet slagits ifrån underläge för att få erkännande och inflytande. Och mycket riktigt har toppprioriteringen och favoritfrågan för de flesta europaparlamentariker varit att utöka parlamentets maktbefogenheter, särskilt i förhållande till rådet. Att mer exakt fastställa parlamentets specifika roll och inflytande är emellertid svårt, inte minst i jämförelse med de lagstiftande församlingarna i medlemsstaterna. Som redovisats ovan, på grund av att Europaparlamentet verkar i ett politiskt system som delvis är överstatligt och delvis mellanstatligt, finns det viktiga begränsningar av parlamentets maktbefogenheter. Men Europaparlamentet har ett betydande inflytande över budgeten och till- och avsättandet av kommissionen. Det är även involverat i tillsättandet av tjänster i andra institutioner och det granskar både kommissionen och andra institutioner. Sist men inte minst är parlamentet med och lagstiftar inom de flesta policyområden, har betydande makt att sätta dagordningen och är attraktiv för externa intressegrupper och lobbyister (ett annat vanligt tecken på ett inflytelserikt parlament). Därför är det möjligt att argumentera för att europaparlamentarikerna i många fall har mer direkt inflytande på lagstiftning än vad parlamentariker ibland har på den nationella nivån. De nationella parlamenten har dock makten över sina regeringar och det har inte Europaparlamentet, men frågan är hur väl denna makt fungerar när bindande beslut fattas av EU?

De nationella parlamenten

Medlemskap ger inflytande, men mycket av detta inflytande tillkommer den sittande regeringen. Det vanligaste synsättet bland integrationsforskare och lagstiftningsexperter är därför att den politiska dynamiken i den europeiska integrationen tenderar att försvaga de nationella parlamentens möjligheter att kontrollera den verkställande makten. Detta sker på två sätt. För det första så försvårar den ökande användningen av majoritetsomröstningar inom rådet de nationella parlamentens möjligheter att hålla sina egna regeringar ansvariga för rådets beslut. Även om en enskild regering säger nej kan beslut fattas mot dess vilja och då kan det nationella parlamentet svårligen ställa denna regering till svars. Dessutom växer informationsproblemen. Nationella parlament riskerar att marginaliseras när nationella ministrar och tjänstemän del-

tar i EU:s beslutsprocesser med år av förberedelser och diskussion innan beslut fattas. Det resulterande informationsunderskottet minskar de nationella parlamentarikernas möjlighet att kontrollera sina regeringar. Inte överraskande anser en övervägande majoritet av parlamentariker i både de nationella lagstiftande församlingarna och Europaparlamentet att den nationella parlamentariska kontrollen av EU:s lagstiftning är för svag och bör stärkas.

Allt är emellertid inte nattsvart för demokratin i medlemsstaterna. Nationella lagstiftande församlingar har också anpassat sig för att följa med i den europeiska utvecklingen. Alla nationella parlament har nu EU-utskott (eller motsvarande) för granskning av regeringens agerande i EU. På grund av detta får nationella parlament till och med numera ibland mer information om vissa politikområden, exempelvis utrikespolitik och jordbrukspolitik, än vad de fick när dessa frågor var nationella och handhades av inhemska departement och förvaltningar. Alla medlemsstaters parlament har emellertid inte samma ambitioner vad det gäller att granska sina regeringar. Det råder en betydande variation i hur de nationella lagstiftande församlingarna granskar vad regeringens ministrar gör vid rådets möten. Parlamenten i norr granskar i allmänhet sina regeringar effektivare än vad deras sydliga motsvarigheter gör. Denna skillnad förklaras delvis av den inhemska opinionen rörande integrationen, men speglar även traditionella mönster av politiskt beslutsfattande och implementering. Medlemsstaterna i norr tenderar att ha en större del av EU-kritiker och nationella parlament som är mer benägna och bättre förberedda att granska EU-förslag. De tenderar också att genomföra EU-lagstiftning på den nationella nivån på ett effektivare sätt.

Låt oss titta närmare på hur de olika medlemsstaterna hanterar EU-frågor på hemmaplan. EU-utskotten är de viktigaste av de institutionella nyskapelser som binder nationella parlament till unionens beslutsfattande. Alla 15 länder har EU-utskott (eller som i Sverige en EU-nämnd) som ger råd och granskar respektive regering i dessa frågor. Det är även här svårt att fastställa vilken grad av inflytande alla dessa parlament har över sina regeringar men Tabell 1 bygger på rapporter av experter från vart och ett av den 15 medlemsländerna. Visserligen kan det finnas en risk att dessa experter övervärderar betydelsen av utskottet i det egna landet, men informationen i Tabell 1 stämmer väl överens med tidigare studier på området. Den ger därför en övergripande bild av den faktiska variationen mellan länderna. Notera dock att informationen bara gäller den ena kammaren, den dominerande och direkt folkvalda kammaren, i de fall ländernas parlament har flera kamrar.

EU-utskottens befogenheter har blivit mer likartade. De italienska och

Tabell 1. Nationella parlament i EU, 1993–2000

Land och år	Medlemskap i EU-utskott (nämnd)	EU utskottets (motsv.) eller annat utskotts granskning inkluderar				Grad av inflytande			
		Pelare I	Pelare II	Pelare III	Samråd direkt med ministrar	EU-utskott	Andra utskott	Plenum	Grad av samlat parlamentariskt inflytande över EU frågor
Belgien									
1993–00	MP+MEP	Ja	Ja	Ja	Ja	Låg	Låg	Låg	Låg
Danmark									
1993–00	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	Hög	Måttlig	Låg	Hög
Finland									
1995–00	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	Måttlig	Hög	Måttlig	Måttlig
Frankrike									
1993–00	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	Låg	Låg	Låg	Låg
Grekland									
1993–00	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	Låg	Låg	Låg	Låg
Irland									
1993–00	MP+MEP	Ja	Ja	Ja	Ja	Låg	Låg	Låg	Låg
Italien									
1993–96	MP	Ja	Nej	Nej	Nej	Låg	Låg	Måttlig	Låg
1997–00	*	*	Ja	Ja	Ja	Måttlig	*	*	Måttlig
Luxemburg									
1993–00	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	Låg	Låg	Låg	Låg
Nederländerna									
1993–99	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	Måttlig	Måttlig	Låg	Låg
2000	MP+MEP	*	*	*	*	*	*	*	Måttlig
Portugal									
1993–00	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	Låg	Måttlig	Låg	Låg
Spanien									
1993–00	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	Låg	Låg	Låg	Låg
Storbritannien									
1993–97	MP	Ja	Nej	Nej	Ja	Måttlig	Låg	Låg	Låg
1998–00	*	*	Ja	Ja	*	*	*	*	*
Sverige									
1995–00	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	Måttlig	Måttlig	Låg	Måttlig
Tyskland									
1993–00	MP+MEP	Ja	Ja	Ja	Ja	Måttlig	Hög	Låg	Låg
Österrike									
1995	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	Måttlig (Hög)	Låg	Låg	Måttlig
1996–00	MP+MEP	*	*	*	*	*	*	*	*

Källor: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman, eds, (2003), *Delegation And Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press (under utgivning). Torbjörn Bergman (2000). "The European Union as the Next Step of Delegation and Accountability." *European Journal of Political Research*, 37: 415–29. Magnus Blomgren (2003), *Multi-level representation and political parties in the new Europe*. Umeå: Umeå universitet (manuscript).
Not: Redovisningen börjar det år EU-fördraget (TEU), dvs Maastrichtfördraget trädde i kraft (1993). För Finland, Sverige och Österrike börjar redovisningen av naturliga skäl först i och med medlemskapet 1995. I Nederländerna är MEP med vid de ordinarie utskottens överläggningar.

MP= Member of Parliament (ledamot av nationellt parlament) MEP = Member of the European Parliament (Europaparlamentsledamot)

brittiska EU-utskotten var fram till 1997 begränsade till den överstatliga EU-pelaren. Den finska nämnden ansvarig för EU-frågor är inte involverad i frågor under pelare II som istället är en fråga för utrikesutskottet. Men med sådana mindre variationer har EU-utskott (i Sverige EU-nämnden), en företeelse som i hög grad tillkommit efter danskt föredöme, numera etablerats i samtliga nationella parlament. De granskande utskotten har formellt möjlighet att följa alla aspekter av EU-politik på den nationella nivån.

Men vilket inflytande kan de nationella parlamenten egentligen ha på det dagliga politiska arbetet i unionen? Tabell 1 visar att alla EU-utskott kan begära att regeringsministrar skall rapportera om kommande möten i rådet och om lagstiftningsförslag från EU. Emellertid har övriga parlamentariska utskott begränsad inblandning i översikten av EU-frågor förutom i Finland och Tyskland och i en mindre utsträckning även Danmark, Portugal och Sverige. Inte heller skapas EU-politik i plenumöverläggningar i parlamentet. Endast i Finland och Italien är sådana överläggningar rapporterade att ha mer än tillfällig betydelse vid skapande av nationell EU-politik.

I tabellen har vart och ett av medlemsländerna placerats in i en av tre kategorier som sammanfattar de nationella parlamentens förhållande till sina regeringar. De olika kategorierna har följande definitioner som betecknar olika grader av inflytande; "låg" betecknar en process som bäst karaktäriseras som ett utbyte av information, i huvudsak från regeringen till parlamentsledamöterna. Kategorin "Måttlig" används för länder där parlamentet granskar förslagen och ger riktlinjer för regeringen som den vanligen följer. "Hög" betyder att parlamentet är aktivt involverat i utformandet av landets EU-politik och att regeringen endast avviker från den politiken om den har mycket starka skäl att göra så.

Utifrån de formella reglerna har det österrikiska parlamentet det EU-utskott som har mest makt. Men bland annat eftersom Österrike styrts av en majoritetsregering utövar detta utskott sina formella befogenheter mer sparsamt. I praktiken är det danska EU-utskottet som har starkast grepp över sin regering, och som faktiskt förkastat EU-förslag som den danska regeringen redan samtyckt till. EU-utskotten i Finland och här i Sverige (EU-nämnden) granskar också aktivt sina regeringar. Inflytandet över den svenska regeringen har definierats som måttligt. Den svenska EU-nämnden har inte samma uttalade möjlighet att diktera villkoren för regeringen som *Europaudvalget* har i Danmark. Dessutom har de socialdemokratiska regeringarna allt sedan EU-medlemskapets början bara i ett fåtal fall haft en samlad opposition mot sig i EU-nämnden. Det har också bidragit till att nämnden haft ett måttligt infly-

tande över regeringens EU-politik. I jämförelse med de flesta andra medlemsländer är Sveriges EU-nämnd likväl en av de mer inflytelserika. Den största skillnaden finns mellan de länder där inflytande karakteriseras som måttligt eller högt och de länder där inflytandet är svagt. I de senare länderna återfinns den nationella förberedelsen och samordningen av EU-frågor fortfarande främst hos den sittande regeringen och den nationella ”granskningen” handlar till stor del om att regeringen lämnar information till parlamentet.

För att möta utvecklingen har de nationella parlamenten också försökt att skapa länkar mellan sig själva och Europaparlamentet genom sådana åtgärder som (1) regelbundna möten mellan talmän från alla parlament och (2) samarbete mellan nationella EU-utskott inom ramen för the *Conference of European Affairs Committees of the Parliaments of the European Union* (COSAC). Emellertid så begränsas betydelsen av dessa arenor av att de saknar formell beslutsmakt vilket gör att deras agerande i stort stannat vid symboliska gester och allmänt nätverksbyggande. Vissa länder har också gjort försök att skapa mer utvecklade kontakter mellan Europaparlamentet och nationella parlament. Ett led i detta är att vissa länder tillåter europaparlamentariker vara närvarande när de nationella parlamentarikerna hanterar EU-frågor. Parlamentarikerna i Belgien, Irland, Nederländerna, Tyskland och Österrike kan därmed dra nytta av sina kollegor i Europaparlamentet när de förbereder eller granskar ett nationellt ställningstagande före beslut i rådet.

Vad kan göras i Sverige och vilka demokratifrågor bör Sverige driva i EU?

Om framtidens EU ser ut som det vi har idag kommer svenska väljare även fortsättningsvis representeras av både riksdagsledamöter och Europaparlamentsledamöter. Hur kan då den sammanflätade demokratin bli bättre? Det första reformförslaget är omfattande men inte särskilt konkret. Det har att göra med de politiska partiernas ställning i demokratin. En väsentlig skillnad mellan den nationella nivån och EU-nivån är den senare saknar partier som länkar samman de folkvalda på högsta nivå med folkvalda på lägre nivåer och med väljarna. Politiska partier vacklar även på nationell nivå. De kritiserar ofta för att ha bristande kontakt med sina väljare och för att basera mycket av sin existens på statliga subventioner. Vi vet också att antalet partimedlemmar minskar och att väljarna i mindre grad identifierar sig som anhängare av

något parti. Samtidigt utgör partierna fortfarande en grundbult i den representativa demokratin på nationell nivå.

Däremot har inte Europaparlamentets partigrupper och de paraplyorganisationer av politiska partier som existerar på den europeiska nivån än så länge spelat mer än en marginell roll. Framförallt fungerar de inte som en länk som binder samman europeiska väljare med beslutsfattarna i parlamentet. Valdeltagandet till parlamentet har minskat och undersökningar vittnar om att endast en liten minoritet av EU:s medborgare innehar elementära kunskaper om parlamentets maktbefogenheter och arbete. En annan baksida är att parlamentets arbete i hög grad domineras av tekniska detaljer. Runt om i unionen kan ha det svårt att förstå varför välbetalda europaparlamentariker spenderar dyrbar tid på att diskutera lastbilars längd och storleken på jordgubbar. Ett sätt att motverka detta är att parlamentets "partier" tar strid i viktiga frågor. Europaparlamentarikerna kommer att fortsätta att granska kommissionens interna förehavanden, något som aldrig tycks misslyckas att intressera nationella media. Ökad partipolitisk aktivitet och konkurrens är också någonting som möjligtvis *kan* vara ett botemedel mot EU medborgarnas allmänna brist på intresse för Europaparlamentet. Paradoxalt nog, i en tid då politiska partier ofta kritiserar, är partierna kanske fortfarande det främsta hoppet för en bättre demokratisk koppling mellan europainivån, den nationella demokratin och väljarna. De nationella partierna, som ibland är splittrade internt, har visserligen i många fall ett rätt litet intresse av att synliggöra EU-frågor. Det är dock i slutändan dessa nationella partier och medier som har ansvaret för att debattera och driva valkampanjer utifrån skillnader i åskådningar och sakfrågor. Något sådant går inte att tvinga fram. Men media måste bidra genom att ställa partiledare och andra ledande företrädare till svars för sina partiers program i Europafrågor.

Ett andra och betydligt mindre omfattande men mer konkret förslag, är att förbättra informationen om vad som finns på EU-agendan och de olika medlemsstaternas och Europapartiernas inställning i dessa frågor. Här kan Sverige på EU-nivå driva fram en "oberoende" tidningsredaktion (av typen *Från Riksdag och Departement*) som har till uppgift att följa beslutsprocessen och rapportera om både breda överenskommelser och stridsfrågor. Även om detta kräver organisatoriska beslut är det inget som förändrar den övergripande ramen. Oberoende och skicklig granskning kan visserligen vara svår att bygga "uppifrån", men kan man bygga upp en oberoende centralbank ska det gå att bygga upp en oberoende tidningsredaktion. Visserligen kan det vara tröst för tigerhjärtan att få en av alla medlemsstater offentligt finansierad tid-

ning med Europainformation som förmodligen i alla fall främst kommer att vända sig till och intressera nationella eliter. Men en sådan redaktion kan börja bygga upp långsiktig bevakning och relativt lättillgänglig information om vad som pågår inom EU:s beslutsprocesser. Denna kan ge spridningseffekter och utgöra ett stöd för nationella media. Med ett sådant initiativ måste också språkfrågan diskuteras. En sådan tidning måste ha hög aktualitet och därför är det rimligt att den kommer ut på högst två eller tre av de officiella språken. Ännu hellre bör den komma ut på ett av dessa språk, förslagsvis engelska som är det mest internationella av Europas språk. Man kan diskutera att ha en sådan tidning översatt till flera eller alla officiella EU-språk med en viss tidsfördröjning, men språkfrågan bör inte lägga hinder för en effektiv utgivning. Detta förslag och andra åtgärder för att göra EU mer genomskinligt kanske inte direkt ökar entusiasmen för unionen, men ökad kunskap kan på sikt i vart fall leda till bättre förståelse av samspelet mellan EU- och nationell politik.

När det gäller samspelet mellan nationellt och europeiskt beslutsfattande kan mycket göras av medlemsstaterna. De kan minska informationsunderskottet och konkret förbättra den representativa demokratin. På nationell nivå finns numera ett politikens tredje fält: det som varken är traditionell utrikespolitik eller traditionell inrikespolitik utan "utrikes inrikespolitik" i så motto att klassiska områden för inrikespolitik (som jordbrukspolitik, regionalpolitik och konkurrensolitik) numera beslutas i samarbete med övriga stater och i förekommande fall med Europaparlamentet. På dessa områden har grundlagens uttalanden om att all makt utgår från svenska folket och att riksdagen är ensam lagstiftare satts ur spel. Detta följer av ett medlemskap i EU och kan inte åtgärdas inom ramen för detta samarbete (även om man förstås kan ändra grundlagens bokstav för att anpassa denna till verkligheten). Vad som kan åtgärdas är formerna för hur svensk demokrati inom EU fungerar. De institutionella kopplingarna bör tydliggöras och formerna för den representativa demokratin på två sammanflätade nivåer bör förbättras.

När det sittande konventet om unionens framtid inleddes talades det bland annat om möjligheterna att etablera en ny institution, exempelvis en Europaparlamentets andra kammare, där nationella parlament skulle vinna inflytande inom EU:s lagstiftningsprocesser. Enligt samstämmiga uppgifter från konventet verkar diskussionen efterhand kommit att avlägsna sig från en sådan mer radikal lösning. I stället handlar diskussionen om att möjliggöra för de nationella parlamenten att följa utvecklingen inom EU och bevaka den så kallade subsidiaritetsprincipen, nämligen att beslut ska fattas på den lämpligaste nivån och så nära medborgarna som möjligt.

Sverige bör i en kommande regeringskonferens driva en rad frågor för att stärka den representativa demokratin av idag. Tre av dessa berör direkt de nationella parlamenten. Men för att trovärdigt kunna göra detta bör man samtidigt genomföra samma reformer på hemmaplan. För det första bör man se till att skapa möjligheter och i viss mån tvinga fram ett ökat engagemang från riksdagens utskott när det gäller att följa upp diskussionen och lagstiftningen inom sina respektive ämnesområden. Vissa av riksdagens utskott arbetar redan idag med detta medan andra är närmast helt fokuserade med det som finns kvar som traditionell inrikespolitik. Samtliga utskott bör involveras i en process där de bereder förslag inför överläggningarna i EU-nämnden. Finlands motsvarighet till EU-nämnden, Stora Utskottet, är en del av den vanliga utskottsorganisationen och har inte som den svenska nämnden delvis hamnat utanför denna. Dessutom hamnar EU-frågorna i Finland inte ”bara” i EU-utskottet (som ofta är fallet i Sverige) utan i mycket högre utsträckning behandlas de av de ordinarie utskott som är specialiserade på att granska politiska förslag på ett särskilda politikområden, oavsett om initiativet är inhemskt eller kommer från Bryssel. Sverige har tidigare haft en god tradition av ”arbetande parlamentarism” i breda samhällsfrågor. Fungerar de bredare formerna för samråd i Finland bör de kunna fungera också i Sverige.

Det är ingen slump att ny forskning visar att de finska ledamöterna upplever att de är väl insatta och vana att hantera EU-frågor medan svenska riksdagsledamöterna är mindre insatta och i mycket högre grad upplever att de står utanför EU:s beslutsprocess. Det är i sammanhanget också värt att notera att enligt rapporter från det sittande framtidskonventet har de skandinaviska systemen, och då särskilt det finska systemet för granskning av EU-förslag, ofta framhållits som en förebild för hur de nationella parlamenten bör arbeta. En svensk reform i finsk anda ligger också helt i linje med den grundsyn som framhållits i denna uppsats, nämligen att det behövs demokratiska reformer inom den blandform som utgör dagens EU.

Utifrån insikten om att den svenska beslutsprocessen på en rad områden är sammanflätad med och påverkas av EU:s beslutsprocesser är det också hög tid att ifrågasätta den konstitutionella tvehägsenhet som ligger i att den svenska EU-nämnden inte har konstitutionell status som ett regelrätt utskott. När EU-nämnden bildades som en förlängning av den delegation med riksdagsledamöter som följde medlemskapförhandlingarna med EU fanns det en föreställning om att riksdagen inte skulle bindas fast genom ett samråd innan beslut fattas, utan att man snarare skulle kunna granska regeringens agerande i efterhand. Men i detta ligger en syn på EU-frågorna som traditionell utri-

kespolitik, det vill säga som frågor där regeringen förhandlar och riksdagen kan pröva resultatet i efterhand. Men EU-beslut kan inte överprövas av riksdagen. Därför bör EU-nämnden omvandlas till ett utskott som förbereder lagförslag inom EU såväl som inom den svenska riksdagens kammare. Ett sådant utskott skulle också ha initiativrätt och lägga fram förslag om EU-politikens utformning på hemmaplan (till exempel genom ändringar i riksdagsordningen). Här finns det ingen anledning att Sverige ska vara sämre rustat än våra grannländer inom EU. Detta är det andra reformförslaget.

Det tredje reformförslaget rör möjligheten att Europaparlamentsledamöter deltar i utskottssammanträden och plenardebatter, exempelvis på inbjudan av sina egna partikamrater i riksdagen. Med den information och insikt de har utgör de svenska ledamöterna i Europaparlamentet en resurs för riksdagsarbetet. De har i och för sig säkert redan en pressad arbetsvecka, många resor och mycket att läsa. Men detta bör inte hindra att de regelbundet kan bjudas in att delta i debatten i EU-nämnden, i utskotten eller i kammaren. Hitintills har ledande partiföreträdare ofta varit kallsinniga när detta förts på tal och rutinmässigt hänvisat till att sådant samarbete bör skötas inom partierna. Denna reaktion är snarare ett uttryck för konservatism än för viljan att ställa riksdagen i centrum för samhällsdebatten. Ledamöter av Europaparlamentet deltar på ett organiserat sätt i de nationella parlamentens arbete i en rad medlemsländer. Då bör det också kunna fungera i Sverige och övriga länder.

Så långt har diskussionen rört sammanlagt fem reformer, varav samtliga utom det om partiernas förändrade roll är konkreta. Ytterligare konkreta förslag som kan nämnas är klara riktlinjer för informationsflödet och så kallade parlamentariska reservationer. Det var tidigare snarast kutym att dokumenten från kommissionen och ministerrådets förhandlare i Bryssel anlände sent och måste tas under stor tidspress. Ibland kunde dokumenten dessutom endast vara tillgängliga på arbetsspråket (vanligen franska). En sådan ordning omöjliggör en saklig och grundlig granskning av kommande beslut. I anslutning till Amsterdamfördraget antogs ett protokoll som innehöll en överenskommelse om en tidsfrist om sex veckor mellan det att kommissionen presenterar ett lagförslag och det att frågan förs upp på ministerrådets dagordning för beslut. Dessutom finns det en bestämmelse i rådets arbetsordning om att en hel vecka ska förflyta mellan det att tjänstemännen förhandlat färdigt och ministrarna beslutar i frågan. I frågan om tidsgränser ingår också problemet med vilken ställning språken ska ha. Till exempel bör man bevaka att de färdiga arbetsdokumenten åtminstone finns på tre språk (engelska,

tyska och franska) långt före tidsgränsen om sex veckor. Här kanske det är möjligt att vinna tid och effektivitet om frågorna kan förberedas innan de officiella översättningarna finns att tillgå och tidsgränsen träder i kraft. Man bör också diskutera om tidsgränserna i protokollet och rådets arbetsordning kan förlängas.

På liknande sätt händer det att länder hänvisar till att det nationella parlamentet inte haft tillfälle att granska ett förslag, en så kallad "parlamentarisk reservation". Undantag från tidsgränserna kan visserligen göras i särskilt brådskande fall, vilket i och för sig verkar rimligt, och att ett land lämnar en parlamentarisk reservation behöver inte betyda att det nationella parlamentets granskning är betydelsefull. Dessutom måste både tidsgränser och reservationer givetvis vägas mot risken för minskad beslutseffektivitet. Men både i fråga om att följa upp och utarbeta riktlinjer för hur arbetet inom EU ska bedrivas så att tidsgränser kan hållas och att regelverket kring parlamentariska reservationer tydliggörs kan den svenska regeringen och dess förhandlare göra en viktig insats.

Två problem kvarstår att diskutera. Det är dels frågan om det bör vara ett tvång att bli mer demokratisk, dels frågan om avsaknaden av visioner för det synsätt som förordar reformer inom blandformen. Det första problemet handlar om i vilken mån EU ska tillåtas styra den nationella gransknings- och genomförandeprocessen. Bör inte detta vara en fråga för medlemsstaterna själva? Det är naturligtvis sant att inget land av EU bör tvingas att använda av EU bestämda nationella procedurer. Men tillsammans och frivilligt kan länderna besluta att tillämpa gemensamma procedurer för beslut som fattas på EU-nivå. Det gäller exempelvis tidsgränser och tillgång till information. För övrigt, som när det gäller hur relationen mellan EU-utskott och regeringar utformas, bör målsättningen istället vara att från svensk sida föregå med gott exempel. Vi bör därför börja med att genomföra de reformförslag som här diskuteras på egen hand (inklusive en bättre bevakning av EU-frågor i Bryssel). De reformförslag som presenterats är i de allra flesta fall konkreta om än små. Sammantaget skapar de inte en ny alternativ EU-demokrati. Och inte heller kommer övriga medlemsstater låta Sverige diktera hur deras interna granskningsprocesser ska vara uppbyggda. Men förslagen utgör i vart fall steg i riktning mot en förstärkning av den existerande representativa demokratin. Och eftersom Sverige – i likhet med Danmark i fråga om EU-utskott och Finland när det gäller hur man arbetar i övriga utskott med EU-frågor – bör försöka hitta nya vägar för att stärka den demokratiska länken mellan blandformens två nivåer bör förslagen ingå i ett reformpaket som Sverige driver på

nästa regeringskonferens. Som ett positivt föredöme kan Sverige påverka andra länder, det visar de danska och finska erfarenheterna.

Den sista frågan för denna uppsats är vad som finns bortom status quo. Vilka reformer är möjliga och önskvärda om vi släpper kravet på att dessa ska vara möjliga att genomföra utan fördragsändringar eller andra större omorganiseringar av EU: s arbete? Här ges inga direkta svar utan frågan får i huvudsak stå kvar som en obesvarad utmaning för den framtida debatten och forskningen om demokratin inom EU. Det är dock troligt att om den får stå obesvarad en längre tid kommer de demokratiska problemen även i fortsättningen att i huvudsak diskuteras som ett val mellan över- och mellanstatlighet. I längden bör de demokratiska krafter som inte är nöjda med de framtidsscenarier som dessa grundalternativ utmålar anstränga sig för att klargöra innebörden av det egna alternativets förslag till reformer av den representativa demokratin på två sammanflätade nivåer.

Källor och litteratur

Debatten mellan de överstatliga och mellanstatliga synsätten finns kartlagd i exempelvis Dimitris Chrysochoou, *Democracy in the European Union*, (London: Tauris Academic Studies, 1998) och Christopher Lord, *Democracy in the European Union*, (Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998). I Karl Magnus Johanssons (red) *Sverige i EU*, 2:a uppl. Stockholm: SNS, 2002, använder Kristian Sjövik begreppen "federal" och "konfederat" för att fånga samma debatt.

Diskussionen om EU som ett komplext flernivåsystem präglad av *politikverflechtung* återfinns bland annat hos Fritz W Scharpf, "The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration" i *Public Administration*, 66, 1988, nr 3, samt Thomas Risse-Kappen, "Exploring the nature of the beast: international relations theory and comparative policy analysis meet the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 34, 1996, nr 1.

Inkluderas regionala och lokala folkvalda församlingar kan vi inom EU prata om 100-tals sammanflätade parlament. Den problematik som behandlas i denna uppsats kan därför utsträckas till fler än två nivåer. Den moderna flernivådemokratis innehåll och förutsättningar är ett mycket intressant problemområde men diskussionen är av praktiska skäl avgränsad till nationell och överstatlig nivå. För statsvetenskaplig forskning som argumenterar för att lösningar av det demokratiska underskottet måste beakta både Europaparla-

mentet och parlamenten i medlemsstaterna se Richard Katz och Bernhard Wessels, eds, *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration* (Oxford: Oxford University Press, 1999) samt Michael Newman, *Democracy, Sovereignty and the European Union* (New York: St. Martin's Press, 1996).

Saklägesbeskrivningen av Europaparlamentets ställning och utveckling bygger på Torbjörn Bergman och Tapio Raunio, "Parliaments and policy-making in the European Union" i Jeremy Richardson ed, *European Union. Power and Policy-making* (London: Routledge, 2001). För diskussionen om nationella parlament och EU-utskott se bland annat Torbjörn Bergman, "National Parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variation and competing explanations", *Journal of European Public Policy* 4, 1997, nr 3 och Torbjörn Bergman, "The European Union as the next step of delegation and accountability", *European Journal of Political Research* 37, 2000, samt Tapio Raunio, "Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union", *Government and Opposition* 34, 1999 och Simon Hix och Tapio Raunio, "Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government." *West European Politics*, 23, 2000. För bidrag i forskningsfronten när det gäller svenska förhållanden se Hans Hegeland och Ingvar Mattson, "Another link in the Chain: The Effects of EU-membership on Delegation and Accountability in Sweden", *Journal of Legislative Studies*, 6, 2000, se också Hans Hegelands rapport "Nationella parlament i Europeiska unionen" och den jämförelse mellan finska och svenska riksdagsledamöters inställning till EU som Ann-Cathrine Jungar och Shirin Ahlbäck Öberg gjort för SOU 2002: 81 *Riksdagens roll i EU*.

Debatten inför IGC 2004 kan följas via framtidskonventets hemsida <http://european-convention.eu.int>.

Tredje gången gillt? Östutvidgningen som fredsprojekt

av Kristian Gerner

Östutvidgningen är ett historiskt tillfälle! Det förkunnar entusiastiskt EU-kommissionen i en programförklaring år 2002. Utvidgningen framställs som en unik historisk uppgift med syfte att främja integrationen av kontinenten, den politiska stabiliteten och välståndet. Uttrycket historiskt syftar i detta sammanhang inte på det förflutna. Betydelsen är att det är ett enastående tillfälle som man inte får missa: det kommer att få historisk betydelse i framtiden. EU framställs som ett medel, som något som nuvarande medlemmar tjänar på att utvidga och nya stater tjänar på att bli medlemmar av. EU:s historia och framtid beskrivs av kommissionen på följande sätt:

”EU kan redan blicka tillbaka på en historia av framgångsrika utvidgningar. Parisfördraget 1951 som inrättade den europeiska kol- och stålunionen (ECSC) och Romfördraget 1957 som skapade den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC) och EURATOM undertecknades av sex grundarmedlemmar: Belgien, Frankrike, Tyskland, Italien, Luxemburg och Nederländerna. EU genomlöpte sedan fyra utvidgningar i följd: 1973 Danmark, Irland och United Kingdom; 1981 Grekland; 1986 Portugal och Spanien; 1995 Österrike, Finland och Sverige. Den utvidgning som EU står inför idag erbjuder emellertid en unik utmaning. Den saknar föregångare i termer av omfattning och mångfald: antalet kandidater, yta (en ökning med 34 procent) befolkning (en ökning med 105 miljoner) samt rikedomen på olika historier och kulturer.”

EU-kommissionen räknar upp de vinster som följer med en utvidgning och de kostnader som blir konsekvenserna om utvidgningen inte blir av. Vinsterna är fred, stabilitet och välstånd som skall främja säkerheten för alla Europas folk; ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning i både gamla och nya medlemsstater; bättre livskvalitet för medborgarna i Europa tack vare EU:s politik för skydd av naturmiljön och kamp mot brott, droger och illegal

invandring; berikande av EU genom ökad kulturell mångfald, utbyte av idéer och bättre förståelse av andra folk; samt stärkt roll för EU i världspolitiken. Kostnaderna för utebliven utvidgning är lägre ekonomisk tillväxt och mindre ekonomiska vinster för medlemmarna; uteblivna ekonomiska reformer, mindre utländska investeringar och minskad ekonomisk tillväxt för ansökarländerna; politisk instabilitet i Östeuropa och undergrävande av demokratiseringsprocessen, eventuellt med återverkningar på EU; minskad förmåga för EU att bekämpa organiserad brottslighet, illegal invandring och terrorism; desillusionering beträffande EU i ansökarstaterna och som en följd av detta euroskepsis i medlemsstaterna.

Kommissionen slutar sin genomgång av sin argumentation för utvidgning med följande deklARATION: "Nu när utvidgningen håller på att bli verklighet måste EU:s ledare förklara vinsterna i termer av bättre levnadsutsikter för folket i Europa: sysselsättning, ekonomisk tillväxt och ärlig tävlan i en vidare zon av fred, säkerhet och rättvisa".

Ur ett östeuropeiskt perspektiv är EU:s östutvidgning tredje gången på ett sekel som dessa stater erbjuds att inordnas i ett större europeiskt sammanhang. Det första projektet utformades av de allierade segrarmakterna på fredskonferenserna i Paris 1919–1920. USA:s president Woodrow Wilson hävdade tesen om nationernas rätt till självbestämmande som grund för skapandet av nya stater. Principen om nationellt självbestämmande tolkades av europeiska politiker i etniska termer. Frankrikes regeringschef Clemenceau drev dessutom linjen att förlorarmakterna Tyskland och Österrike-Ungern måste göras betydligt mindre och tvingas avträda stora områden till de nya staterna. Detta fick till följd att stora tyska och ungerska etniska minoriteter bildades i Tjeckoslovakien, Polen och Rumänien. Enligt president Wilsons planer skulle minoriteterna ges vidsträckta rättigheter som skulle garanteras av Nationernas Förbund. Denna organisation blev emellertid svag eftersom USA:s kongress beslutade att hålla USA utanför. Jugoslavien, Rumänien, Tjeckoslovakien och Polen skulle tack vare NF:s övervakning av minoritetspolitiken i dem och genom försvarsöverenskommelser med Frankrike garanteras säkerhet gentemot tysk och ungersk revanschism. Denna politik misslyckades. Polen bedrev en diskriminerande politik mot den tyska – och judiska – minoriteten och hade dessutom territoriella krav på Tjeckoslovakien. Dessa två stater kunde inte samarbeta. Efter Hitlers makt tillträde år 1933 slog Tyskland in på en aggressiv politik, med Ungern och Polen i släptåg. Münchenöverenskommelsen i september 1938 fick till följd att Tyskland, Polen och Ungern ockuperade delar av Tjeckoslovakien. I mars 1939 fullföljdes denna politik.

Tjeckoslovakien upphörde att existera. De följande tyska ansträngningarna att ta områden från Polen ledde till utbrottet av andra världskriget.

Det andra projektet leddes av Sovjetunionens ledare Stalin efter andra världskriget. Det åsidosatte principerna om nationellt självbestämmande och skydd för nationella minoriteter. Röda armén samt polska, tjeckoslovakiska, jugoslaviska och rumänska myndigheter genomförde omfattande etniska rensningar genom utdrivning av tyskar. Polacker flyttades från Sovjetunionen till Polen. De baltiska staterna ockuperades av Sovjetunionen och de övriga tvingades underkasta sig Sovjetunionen. De blev ”öststater”.

Blir EU:s östutvidgning tredje gången gillt?

De praktiska argumenten för EU:s östutvidgning ger inte en fullständig bild av skälen bakom den. Idag finns precis som när först Kol- och stålunionen och sedan EEC bildades efter andra världskriget även ideologi med. Den tyske statsvetaren Frank Schimmelfennig har med utgångspunkt i teorier inom forskningsämnet internationella relationer diskuterat vad som kan sägas om motiven för EU:s östutvidgning. Han hävdar att den inte kan motiveras rationellt i de termer av vinster och kostnader som EU-kommissionen presenterar. Ur en nyrealistisk synvinkel som utgår från säkerhetspolitiska överväganden kan utvidgningen inte motiveras. Den är inte nödvändig för den internationella maktbalansens skull. De östeuropeiska staterna är inte något hot mot EU. Varken USA, Ryssland, Japan, Kina eller arabstaterna kan göra dem till sina allierade mot EU. Ur en nyliberal synvinkel som baseras på uppfattningar om ekonomiska intressen framstår utvidgningen som lika märklig. En realistisk bedömning av de faktiska ekonomiska kostnaderna för EU för anslutning av de östeuropeiska staterna visar att de är större än vinsterna. Dessutom var de associeringsavtal som ingicks mellan EU och staterna i Baltikum, Centraleuropa och Sydosteuropa under 1990-talet tillräckliga för att tillförsäkra de senare ekonomiska fördelar utan de kostnader som en politisk integration skulle medföra för dem.

Östutvidgningen har enligt Schimmelfennig sina orsaker i begrepp som normer, förpliktelser och heder samt trovärdighet. Språket skapar en bjudande politisk verklighet genom *retoriskt handlande*, det vill säga strategiskt bruk av politiska argument. I en miljö som redan kännetecknas av gemensamma normer och fasta institutioner måste rationella politiska aktörer ha legitimitet. Därför måste de ta hänsyn till offentligt erkända normer och värden. De blir

bundna av sina utsagor. Även om den ursprungliga EEC var pragmatiskt motiverad och tillkom under aktiv påverkan från USA, utbildades en alleuropeisk retorik med hänvisning till "europeiska" civilisatoriska värden och normer. Denna retorik satte ramarna för det politiska språket. När Sovjetunionen föll sönder och Warszawapakten och Comecon upplöstes gjorde, med något års fördröjning, den europeiska retoriken sig gällande. De politiska ledarna i de östeuropeiska staterna motiverade anspråken på att deras stater måste bli medlemmar av EU med att åberopa värden och normer som de uppfattade ligga till grund för EU. Detta språkbruk accepterades i politiskt inflytelserika kretsar och bland opinionsbildare i Västeuropa. Retoriken blev politiskt förpliktande och bindande. EU:s östutvidgning är inte någon historisk, men väl en språklig nödvändighet.

Nyckelordet för beslutsfattarna i de baltiska och central- samt sydosteuropeiska staterna när sovjetväldet hade upplösts och efterträts av suveräna nationalstater var "återvända". Man skulle återvända till ett – idealiserat – Europa som man både historiskt och med moralisk rätt hörde till men hade isolerats från av Sovjetunionen och kommunismen. EU:s östutvidgning blev mer än en fråga om ekonomiska och politiska vinster och kostnader. Den blev en fråga om värden och normer och fick inslag av identitetspolitik. I och med erbjudandena år 1997 till tretton stater att ansluta sig fick denna identitetspolitik en central roll för EU. Det var nämligen uppenbart att dessa tretton stater hade ytterst olika förutsättningar att leva upp till EU:s materiella kriterier för medlemskap. De fick erbjudandet för att de var europeiska!

I den svenska diskussionen om EU och östutvidgningen har i stor utsträckning använts argument som gäller materiella fördelar och nackdelar, vissa säkerhetspolitiska aspekter och risker eller faror, kanske till och med hot om utvidgningen uteblir. Diskussionen kan, när dessa förutsättningar gäller, skilja mellan ett medlemsperspektiv och ett kandidatperspektiv. För de nuvarande medlemmarna är problemet hur beslutsfunktionerna och beslutskapaciteten i EU påverkas om det tillkommer tio till tretton medlemmar och vilka de ekonomiska kostnaderna blir. Jordbruks-, struktur- och regionalpolitik nämns som kvistiga frågor. För kandidatländerna ställer man frågan varför de vill bli med, vilka krav de måste uppfylla och hur de påverkas av ett medlemskap. När frågan om identitet får en central roll i retoriken är det emellertid nödvändigt att se frågan i ett helhetsperspektiv. Vad kommer östutvidgningen att betyda i termer av förhållandena mellan folken i den framtida EU?

Retoriken om en särskild europeisk identitet har blivit så bindande att en utebliven utvidgning kan leda till att EU ifrågasätts även i några av de nuva-

rande medlemsstaterna. Jag tar fasta på EU-kommissionens farhåga om euroskepsis. I fokus sätts först de berörda befolkningarnas inställning till medlemskap i EU och deras upplevelse av europeisk identitet, så som detta kommer fram i opinionsundersökningar. Därefter belyser jag frågan om politisk stabilitet i kandidatländerna. Därpå följer en indelning av länderna i tre grupper med avseende på deras grad av förberedelse för inträde i EU. Det gäller inte uppfyllande av kraven i *acquis communautaire* utan frågan om politisk och ideologisk anpassning till västeuropeiska normer i ett nutidshistoriskt perspektiv. Slutligen diskuteras betydelsen av EU för de ännu levande konflikter mellan respektive Tyskland och Ungern och deras grannstater som blev en följd av första världskriget och ledde till det andra.

Inställningar till EU

EU-kommissionen fann i sin rapport 2001 att alla de tio östeuropeiska kandidaterna uppfyllde de politiska kriterierna för medlemskap. Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tjeckien, Slovakien, Slovenien och Ungern var fungerande marknadsekonomier. Bulgarien sades vara nära att bli det, men däremot inte Rumänien.

I Eurobarometern för 2001 var procentsiffrorna för hur man uppgav sig ämna rösta i en folkomröstning ”i morgon” i termer av för och mot medlemskap i EU: Estland 38-21, Lettland 46-9, Litauen 50-15, Polen 54-11, Ungern 70-13, Tjeckien 54-15, Slovakien 66-15, Slovenien 56-9, Rumänien 85-7 och Bulgarien 80-6.

Enligt en opinionsundersökning som genomfördes i alla kandidatländerna i maj 2002 av det ungerska marknadsundersökningsinstitutet GfK Hungária var procenttalen för dem som sade sig rösta för i en folkomröstning: Estland 35, Lettland 39, Litauen 53, Polen 49, Ungern 66, Tjeckien 41, Slovakien 63, Slovenien 40, Rumänien 78 och Bulgarien 74. Hungária mätte i april-maj 2002 ”förtroende för EU” enligt en skala där 200 är fullt förtroende och 0 inget förtroende. Utfallet blev: Estland 111, Lettland 100, Litauen 116, Polen 115, Ungern 130, Tjeckien 85, Slovakien 111, Slovenien 91, Rumänien 139 och Bulgarien 134.

På frågan om medlemskap skulle vara bra eller dåligt för landet blev procenttalen i Eurobarometern för Estland 33-14, Lettland 33-17, Litauen 41-11, Polen 51-11, Ungern 60-7, Tjeckien 46-9, Slovakien 58-5, Slovenien 41-11, Rumänien 80-11 och Bulgarien 74-3.

Eurobarometern och den ungerska mätningen är inte direkt jämförbara med varandra med avseende på metod eller tidsperiod, men det finns intressanta överensstämmelser i resultaten. Entusiasmen för medlemskap och förtroendet för EU är störst i Rumänien och Bulgarien, de två länder som i termer av materiellt välstånd befinner sig längst från EU:s nivå. Estland, Lettland, Tjeckien och Slovenien uppvisar minst entusiasm och förtroende samtidigt som de i ekonomisk utvecklingsnivå befinner sig närmast EU:s nivå. EU framstår som en räddare i nöden för de som har de sämst. De som har det bättre är benägna att väga fördelar mot befärade nackdelar med ett inträde och har en mer kritisk syn på EU.

Beträffande genomsnittet för alla tretton kandidatländerna, det vill säga med även Cypern, Malta och Turkiet medräknade, fanns enligt Eurobarometern 2001 beträffande stöd för medlemskap i EU en tydlig skillnad mellan män och kvinnor. 63 procent av männen men 55 procent av kvinnorna såg framtida medlemskap i EU som gott. Utbildningsnivå och ålder samvarierade också med attityderna. 52 procent av dem med lägre utbildning och 67 procent av dem med högre utbildning såg medlemskap som gott, liksom 50 procent av de som var äldre än femtiofem år och 66 procent av dem som var mellan femton och tjugofyra år.

Eurobarometerens författare påpekar att de redovisade omröstningssiffrorna inte kan användas som prognos för utfallet i kommande faktiska folkomröstningar. Däremot är skillnaderna i inställning mellan de olika staterna, könen, utbildningskategorierna och generationerna intressanta som indikationer på var stödet för EU-medlemskap är starkt respektive mindre starkt. Inställningen till medlemskap i EU är mest positiv i Rumänien och Bulgarien, som har svårast att uppfylla EU:s inträdesvillkor. Män, högutbildade och unga är mer positiva än kvinnor, lågutbildade och äldre. Utifrån detta kan man ställa hypoteser om individernas upplevelse av politisk makt och inflytande och benägenhet för eller motvilja mot förändringar relaterat till kön, utbildningsnivå och generation. Man kan dra slutsatsen att utfallet motsvarar vilka kategorier som är pådrivande respektive bromsande när det gäller det svårfångade begreppet modernisering och inom vilka kategorier individerna uppfattar sig som vinnare eller förlorare. Tesen är att de som upplever sig som vinnare på övergången från kommunismen också är de som är mest positiva till medlemskap i EU.

Med tanke på EU som ett identitetsprojekt är det betydelsefullt att medan de som känner sig som européer är en majoritet av de undersökta i nio av de femton medlemsstaterna, är de i majoritet i elva av de tretton ansökarlän-

derna. I Eurobarometern påpekas att i fem av medlemsstaterna sätter en majoritet den nationella identiteten före den europeiska, men bland ansökarländerna gäller detta bara för Turkiet – som för övrigt inte kommer ifråga för den förestående utvidgningen. Eurobarometern mäter även ”nationalstolthet”. Slutsatsen förtjänar att citeras: ”Man kunde tro att stark nationalstolthet skulle förhindra stark europastolthet eftersom dessa känslor utesluter varandra ömsesidigt. Faktum är att Eurobarometern för kandidatländerna fann en svag men positiv statistiskt signifikant korrelation mellan de två känslorna. Med andra ord gör en hög grad av nationalstolthet individen något mera benägen att också vara stolt över att vara europé”.

Östutvidgning och stabilitet

Begreppet ”demokrati” fick en särskild betydelse för medborgarna i de öst-europeiska staterna i samband med det socialistiska samhällets sönderfall. Demokrati uppfattades i första hand som något som mycket snabbt skulle åstadkomma ett konsumtionssamhälle. Den polske sociologen, nuvarande ordföranden i det sociologiska världsförbundet Piotr Sztompka hävdar att det är ett väsentligt faktum att de nya regimerna och företagsledarna handlade med detta som mål. Ledarna är inte alls präglade av de postmaterialistiska värderingar som är viktiga för många samhällsvetare och journalister, för de intellektuella i Västeuropa. Inte heller förlorarna i den centraleuropeiska transitionen såg enligt Sztompka som mål ett postmaterialistiskt miljövänligt samhälle med jämställdhet mellan könen. Särskilt bönderna och de lågutbildade arbetarna, vilka fortfarande utgör en stor del av medborgarna, är fångna i det mentala arvet från kommunismen, med dess kollektivism istället för individualism. De flyr till sin privata värld av familj och vänner istället för att delta i det offentliga livet. De hyser misstro mot staten och politiken och har ringa respekt för lagen. De har kvar egalitaristiska ideal och krav på social trygghet och vänder sig mot meritokrati och idén om personligt ansvarstagande. Sztompka får det gamla realsocialistiska samhället att framstå som en variant på Jantelagen och som en tillämpning av en sentens som tillskrivs Ernst Wigforss, att fattigdomen fördras om den delas lika av alla. Alternativen framstår som å ena sidan otyglad kapitalism och å andra sidan stagnation. Den i Prag bosatte svenske författaren Steve Sem-Sandberg har dragit en motsvarande slutsats av sina erfarenheter från Tjeckien: ”Som vid en hjärnskada röjer sig ett halvsekels diktatur i en viss mentalitet. I Pragbornas fall en

blandning av egoism och cynism, som också inbegriper en oförmåga eller ovilja att gå till botten med de krafter i samhället som gjorde kommunist-samhället möjligt”.

Sztompka kan sägas tala för många östeuropeiska intellektuella när han menar att östutvidgningen bör få samma principiella karaktär som upptagan-det i EG ett kvarts sekel tidigare av Grekland, Portugal och Spanien. Den bör vara ett sätt att befästa demokratin. Invånarna i de östeuropeiska staterna kan inte förväntas vara moraliskt och kulturellt fullfjädrade européer då de inträ-der i EU, men de kommer att bli det när de väl har släppts in. Sztompka menar att EU har en civilisatorisk mission: ”För de östeuropeiska samhällena ger den europeiska integrationen inte bara nya politiska och ekonomiska möjligheter. Den kan också bli en stor kulturell chans att slutligen komma ’bort från Asien’ och frigöras från *Homo Sovieticus*’ grepp och bli kompetenta partners i den utvecklade moderna världen”.

Sztompka tecknar en idealbild av EU. Han ger uttryck för en uppfatt-ning, som är vanlig bland intellektuella och politiker i de östeuropeiska sta-terna, nämligen att den kommunistiska perioden och den sovjetiska överhög-heten har varit förödande. Begreppet ”Asien” är i detta sammanhang närmast av mytologisk karaktär. Det syftar inte på exempelvis Japan eller Indien. För ett flertal polacker stod Sovjetunionen och kommunismen för ett ”asiatiskt” barbari med rötter i de mongoliska och osmanska väldena, i ortodoxin i Ryss-land och i islam. Den kulturgräns som Samuel Huntington skriver om i sin berömda bok *The Clash of Civilizations* må avvisas som en ideologisk fiktion av rättänkande intellektuella i Väst Europa. Den uppfattas som reell av många östeuropéer, vilka för övrigt därför föredrar att kallas centraleuropéer. Ur deras synvinkel är ordet östutvidgning enbart beteckning på utvidgningens geografiska riktning och inte på överskridande av någon civilisationsgräns.

Den nederländske statsvetaren Arend Lijphart har påpekat, att av världens totalt trettiofyra stabila demokratier är hela nitton västeuropeiska. De är i princip parlamentariska demokratier med proportionella val. Undantagen är Storbritannien med sina majoritetsval och den starka presidentmakten i Frankrike. Det finns således en relativt enhetlig modell för politisk demokrati i Europa. Om vi utesluter Cypern, Malta och Turkiet från denna diskussion om *östutvidgningen*, återstår att se vad man kan säga om de före detta kom-munistiska staterna och deras anpassning till den europeiska demokrati-modellen. De var diktaturer och hade före 1989–90 inte vare sig valda presi-denter eller parlament. De var inte marknadsekonomier.

De tio östeuropeiska ansökarländerna är demokratier med proportionella

val till parlamentet. Inskränkningen är bara att det i vissa stater krävs en viss procentandel av rösterna för att ett parti skall få representation i parlamentet. Presidentens ställning är stark (ungefär som den franska) i Rumänien men innebär huvudsakligen representativa uppgifter i de övriga staterna. Det partipolitiska ideologiska landskapet uppvisar förvisso skillnader mellan de olika staterna. De skiljer sig också beträffande innehavet av regeringsmakten för borgerliga respektive socialdemokratiska partier. Dessa skillnader är dock inte annorlunda än dem mellan olika EU-stater.

Lijphart använder tiden som kriterium på stabilitet. Han utgår från att tjugo års varaktighet är nödvändigt för att man skall kunna säga att en demokrati verkligen är stabil. Men tjugo år är ingen nödvändig betingelse, sett ur EU:s synvinkel. Grekland upptogs i EG sju år, Spanien elva och Portugal tolv år efter diktaturens fall i respektive stat. Vi har sett att EU-kommissionen betraktar de tio östeuropeiska kandidaterna som stabila demokratier, trots att det bara gått tio år efter Sovjetunionens upplösning och tolv år efter Berlinmurens fall.

De östeuropeiska kandidaterna anses uppenbarligen ha uppfyllt kraven från EU:s rådsmöte i Köpenhamn år 1993. De är: stabil politisk demokrati, i betydelsen fungerande rättssystem, medborgerliga fri- och rättigheter samt respekt för och skydd av nationella minoriteter; uppfyllande av villkoren i regelverket *acquis communautaire*; fungerande marknadsekonomi; anslutning till målen för politisk, ekonomisk och monetär union (EMU); förmåga att konkurrera ekonomiskt på lika villkor med övriga medlemmar; samt förmåga hos EU att integrera den nya medlemmen.

Vad kan det då innebära att de tio före detta kommunistiska staterna för ett drygt årtionde sedan inte bara var politiska diktaturer som de tre medelhavsstaterna hade varit utan även saknade både marknadsekonomi och en fristående rättsapparat? Har tiden räckt till för att höja dem till EU:s nivå i den meningen att de politiska, ekonomiska och rättsliga principerna blivit en del av det dominerande värde- och normsystemet?

Ett tredelat Östeuropa

Om man tar fasta på EU:s politiska kriterier framstår kravet på stabil demokrati som grundläggande. Det är uppenbart att EU inte har ställt något krav på en testperiod om tjugo år, men Lijpharts kriterium kan ändå vara relevant när man skall bedöma stabiliteten. Det är då betydelsefullt att ha en uppfatt-

ning om hur de nya demokratierna etablerades och hur de har utvecklats efter 1989. Det finns skillnader. De tio östeuropeiska ansökarstaterna kan klassificeras i tre grupper. Den första består av Estland, Polen, Ungern och Slovenien, den andra av Lettland, Litauen, Tjeckien och Slovakien och den tredje av Bulgarien och Rumänien. Denna indelning skiljer sig något från den som EU gjorde året 1997. Då utvaldes nämligen de fyra förstnämnda samt Tjeckien till en första grupp. Denna kompletterades mot slutet av året med de andra fem. Men det finns alltså skäl för att särskilja Tjeckien från de andra i den första kategorin och föra denna stat till samma grupp som Slovakien. Det finns dessutom empiriska skäl för att inte betrakta en geografisk indelning i "Centraleuropa", "de baltiska staterna" eller "balkanstater" som lämpliga analyskategorier.

Polen, Ungern, Tjeckien och Slovakien utgör visserligen en historisk centraleuropeisk zon. År 1991 ingick dessa stater, medan Tjeckoslovakien fortfarande var en stat, en överenskommelse i den ungerska staden Visegrád om samordning av politiken gentemot både EU och Ryssland. Den politiska utvecklingen efter 1991 medförde Tjeckoslovaikiens delning i två stater 1993. Visegrádtrion blev Visegrádkvartetten. Denna mycket lösliga sammanslutning kom inte att fungera som en aktörsenhet. Politiken under regeringscheferna i Tjeckien, Václav Klaus, och i Slovakien, Vladimír Mečiar, präglades av vilja att hålla distans till de andra centraleuropeiska staterna och dessutom var utvecklingen före 1989 skiljaktig. Därför vore det missvisande att framställa de fyra Visegrádstaterna som en enhetlig gruppering.

Estland, Lettland och Litauen kallades redan under mellankrigstiden för de baltiska staterna. Men de har inte alls lika mycket gemensamt som exempelvis de nordiska länderna. Även om Slovenien fram till 1991 var en del av balkanstaten Jugoslavien vore det missvisande att föra ihop denna stat med balkanländerna Bulgarien och Rumänien.

I Estland, Polen, Ungern och Slovenien artikulades redan under 1980-talet ett "europeiskt" språkbruk. Innebörden är att det både inom de härskande kommunistpartierna och bland regimkritiska intellektuella utvecklades ett samförstånd om att staterna ifråga måste frigöra sig från sovjetkommunismen, byta politiskt, ekonomiskt och rättsligt system och bli europeiska. Med det senare menades dels införande av demokrati och marknadsekonomi och integration med västvärldens ekonomi, dels en mycket nära relation för de enskilda medborgarna med Västeuropa i form av visumfritt resande dit.

Utvecklingen under 1980-talet hade betydelse för den politiska processen efter 1989. Medborgare i de fyra staterna var då förändringen kom i större

utsträckning än i de övriga länderna inflettade i västliga nätverk. Det fanns uttalade proeuropiska värderingar hos den politiska eliten i Estland, Polen, Ungern och Slovenien. Varken konservativa kommunistiska eller populistiska, nationalistiska partier har fått politisk makt genom de val som har förekommit efter 1989. Det politiska missnöjet har kommit till uttryck inom ramen för tävlan mellan demokratiska partier, vilka växlat vid eller delat regeringsmakten. Det finns högljudda extremister, men de ingår inte i någon regering.

Det som skedde i dessa fyra länder före 1989 var inte någon tillräcklig men väl en nödvändig förutsättning för det socialistiska systemets sammanbrott. De inre politiska förändringarna i Estland och Slovenien och spridningseffekter från dessa fick Sovjetunionen respektive Jugoslavien att förlora sin legitimitet i många undersåtars ögon. De politiska förändringarna i Polen och Ungern rörde inte bara dessa stater inre liv utan underminerade genom sitt exempel och genom spridningseffekter sovjetväldet i hela Östeuropa.

Ekonomisk intressepolitik i de fyra länderna kopplades till normer och värderingar, vilka uppfattades och beskrevs om europeiska. Under 1980-talet etablerade sig fredliga medborgarrörelser med inriktning på mänskliga rättigheter, miljöfrågor och, om än i mindre utsträckning, kvinnors specifika problem i de militariserade patriarkala samhällena. Medan Sovjetunionen med Warszawapakten och Comecon respektive Jugoslavien ännu existerade, började esterna jämföra sig med finnar och svenskar, slovenerna med västtyskar, österrikare och italienare, polackerna med svenskar och västtyskar och ungrarna med österrikare och västtyskar. Detta innebar en känsla av gemenskap med Västeuropa och av främlingskap gentemot respektive Sovjetunionen, Jugoslavien och Warszawapaktens andra stater.

Polen och Ungern

I fallen Polen och Ungern handlar det om gamla länder med traditioner som självständiga stater tillbaka till medeltiden. Efter Stalins död år 1953 inledde den politiska eliten, med stöd i stora delar av befolkningen, en kulturell avsovjetisering. Slutet för den kommunistiska ordningen kom när Sovjetunionens nye ledare Michail Gorbatjov prioriterade ned Warszawapakten och klargjorde att vasallstaterna var fria att välja en egen väg. Farhågorna försvann för ett nytt 1956 eller 1968, då Sovjetunionen med våld slagit ned demokratiska rörelser i respektive Ungern och Tjeckoslovakien. Det senare landet genomgick år 1968

en snabb och radikal liberalisering, som förde det i linje med Polen och Ungern när det gällde avvikelse från den sovjetiska modellen. Efter 1968 fortsatte avsovjetiseringen i både Ungern och Polen, om än med stora, temporära bakslag medan Tjeckoslovakien blev en hård diktatur. Avvecklingen av det kommunistiska systemet skedde genom en fredlig uppgörelse mellan regimerna och den demokratiska oppositionen i form av så kallade rundabordsamtal år 1989 i både Polen och Ungern. Detta följdes av demokratiska val och parlamentariskt tillsatta regeringar, i Polen redan 1989 och i Ungern 1990. De gamla kommunistpartierna omvandlade sig till socialdemokratiska partier av vanligt europeiskt snitt. Ur den opposition som hade etablerats redan under 1970- och 1980-talen utvecklades dels en mer nationalistisk, kulturkonservativ riktning, dels en mer marknadsliberal.

De efterkommunistiska staterna Polen och Ungern fick ett partisystem som går att jämföra med de västeuropeiska. Socialdemokratiska och borgerliga partier har växlat vid makten efter 1990. De politiska konfrontationerna har stundtals varit hårda, och populistiska ledare och partier har tidvis funnits med i bilden, men det partipolitiska landskapet idag är närmast av samma karaktär som de välbekanta tyska och österrikiska motsvarigheterna. Det är fråga om en marknadsanpassad socialdemokrati i kamp med kulturkonservativa men principiellt marknadsinriktade partier. Det politiska mittfältet intas av små liberala partier. De senaste parlamentsvalen, i Polen år 2001 och i Ungern år 2002, ledde till regeringar under socialdemokratisk ledning. I båda länderna blev parlamenten utan småpartier.

Estland och Slovenien

Estland hade varit en självständig stat mellan 1920 och 1940. Slovenien hade bara funnits som namn i en större stat, Serbernas, kroaternas och slovenernas kungarrike. Den staten bildades på ruinerna av det österrikisk-ungerska imperiet och av efterföljare till det osmanska imperiet år 1919 och bytte år 1929 namn till Jugoslavien. 1991 återupprättade Estland sin självständighet medan Slovenien för första gången blev en suverän stat. Att staterna är "nya" – Estland hade varit ockuperat i femtio år och Slovenien hade aldrig tidigare existerat som stat – har inneburit att frågan om den nationella identiteten har en mycket framträdande roll i inrikespolitiken. Majoriteten inom den politiska eliten och bland de estniska och slovenska medborgarna identifierar dessutom sina respektive nationer starkt med Europa och mot Ryssland respektive mot

Balkan. Ett medlemskap i EU uppfattas som ett sätt att försvara den nationella identiteten.

Estniska respektive slovenska kommunister och systemkritiska intellektuella spelade en mycket viktig roll i och för det politiska sönderfallet av Sovjetunionen och Jugoslavien. Under slutet av 1980-talet arbetade dessa intellektuella för politiskt självstyre och införande av marknadsekonomi. I Estlands fall skedde en orientering mot Finland och Sverige. I Sloveniens fall skedde en motsvarande orientering mot Österrike och Västtyskland. Det måste framhållas att Finland, Sverige och Österrike, som vid denna tid inte var medlemmar av EG/EU, förhöll sig jämförelsevis passiva. Tysklands stöd till Slovenien (och Kroatien) när självständigheten och utträdet ur Jugoslavien proklamerades i juni 1991 var däremot mycket viktigt för det snabba internationella erkännandet av de nya staterna.

De slovenska politikerna följde två linjer. Dels uppmuntrades Kosovo-albanerna i sin självständighetskamp mot republiken Serbien, dels lockade man republiken Kroatien under sin nationalistiske ledare Franjo Tudjman att ansluta sig till Sloveniens självständighetslinje gentemot Belgrad. Den första linjen syftade till att skandalisera Jugoslaviens regering genom att ge internationell publicitet åt övergreppen mot albanska nationalister och därmed försvaga statens legitimitet i Västeuropas ögon. Den andra linjen gick ut på att i Kroatien få en allierad gentemot regimen i Belgrad.

Esterna fick uppbackning av folkfronterna i de två andra baltiska republikerna och av den ryska federativa sovjetrepublikens president Boris Jeltsin i den fredliga kampen mot den sovjetiska regimen i Moskva. På nyåret 1991 gjorde sovjetiska specialförband försök att besätta kommunikationscentra i Litauens huvudstad Vilnius och Lettlands huvudstad Riga. Ett antal lettiska och litauiska civila dödades, men aktionerna misslyckades. Denna våldspolitik kom helt av sig då Jeltsin offentligt förbjöd insättandet av ryska trupper i Estlands huvudstad Tallinn, som kunde vara nästa namn på listan. För att kunna bli suverän president över Ryssland var det nödvändigt för Jeltsin att få bort Sovjetunionens president Gorbatsjov. Detta kunde ske genom att Sovjetunionen upplöstes. Därför ryckte Jeltsin ut för att skydda de självständighetssträvande esterna. De baltiska ledarna och Rysslands president hade gemensamma intressen. Jeltsins beredvillighet att låta Sovjetunionen upplösas var ett nödvändigt villkor för att detta skulle bli verklighet, men utan esternas agerande hade inte Sovjetunionen kunnat avlegitimeras i så hög grad, att optionen blev möjlig.

Slovenien attackerades efter självständighetsdeklarationen av jugoslaviska

styrkor. När slovenerna genom att göra militärt motstånd visade sig mena allvar, koncentrerade sig de jugoslaviska, det vill säga serbiska, styrkorna på den samtidiga kampen mot Kroatien. Slovenien lämnades i fred medan inte bara Kroatien utan även Bosnien-Hercegovina blev valplats för blodiga strider.

Det politiska landskapet i dagens Estland och Slovenien präglas av en mindre klar uppdelning mellan starka socialdemokratiska partier och borgerliga grupperingar än den i Polen och Ungern, men den parlamentariska demokratin är fast etablerad. Den politiska eliten i Estland har frammanat bilden av att landet har en nordisk europeisk identitet. Detta var särskilt märkbart under åren kring sekelskiftet 2000, då Toomas Hendrik Ilves var utrikesminister i en borgerlig regering. Han betonade att Estland ingick i en större kulturell gemenskap med Finland, Sverige, Tyskland och till och med Storbritannien. Sloveniens utträde ur Jugoslavien skedde under slagordet "från Balkan till Europa".

Den politiska eliten i Slovenien har månat om att understryka samhörigheten med det tyska Europa, trots att Jörg Haider förespråkade en missunnsam politik mot den "slaviska", det vill säga slovenska minoriteten i det österrikiska gränslandet Kärnten. Många slovenier förstår visserligen italienska och det finns en slovensk minoritet i Italien. Trots detta är inställningen till Italien relativt sval. Förklaringen är inte bara reminiscenser från den första efterkrigstiden, då italiensk egendom konfiskerades och då det rådde konflikt om Trieste mellan Italien och Jugoslavien utan även Italiens aktualisering av frågorna om egendomen och om den italienska minoritetens ställning idag. Sloveniens förhållande till Kroatien har varit kyligt efter den tillfälliga "alliansen" i juni 1991. Under 2002 blossade en konflikt upp om territorialvattengränsen mellan de två staterna utanför Istrien. Kroatien ville ha en gräns som skulle spärra tillträdet till öppna havet för Slovenien.

När det gäller Polen, Ungern, Estland och Slovenien är det fråga om länder som redan innan det socialistiska systemets försvinnande hade utvecklats politiskt och kulturellt i västeuropeisk riktning. Framväxten av ett medborgarsamhälle hade förberett marken väl för etablering av politisk demokrati, marknadsekonomi och rättsstat efter 1989. När det gäller Lettland, Litauen, Tjeckien och Slovakien samt Bulgarien och Rumänien innebar det som hände åren 1989–1991 ett mycket större och plötsligt brott i samhällsutvecklingen.

Lettland och Litauen

Förvisso var situationen i slutet av sovjetperioden i Lettland och Litauen i många avseenden samma som i Estland. Kommunistledningarna och regimkritiska intellektuella i de två republikerna följde under den politiska mobiliseringen mot Moskva i Sovjetunionen år 1988 tätt efter Estland och upprätthållde folkfronten. Men det hade sin betydelse för utvecklingen efter år 1991 att folkfronten i Estland till skillnad från dem i Lettland och Litauen också hade ett väl utarbetat program för marknadsekonomi med i bagaget. Li Bennich-Björkman har i en jämförelse av utvecklingen i Estland och Lettland visat att medan den politiska mobiliseringen i Estland hade varit väl förberedd av en grupp intellektuella flera år före 1988, blev den i Lettland mera av ett hastverk. Den tog formen av tillfälliga koalitioner, där partikulära intressen fick en mera framträdande roll än i den mer nationellt inriktade och länge förberedda politiska mobiliseringen i Estland. Under det dryga årtiondet efter självständigheten har det inte utbildats något fast partisystem i Lettland. Istället gör politikerna upp om makt och inflytande sinsemellan.

I Litauen blev den nationella dimensionen mycket framträdande i folkfronten Sajudis kamp mot Moskva 1988–1991. Här omvandlades visserligen i samband med det kommunistiska systemets upplösning kommunistpartiet på samma sätt som i Polen och Ungern till ett socialdemokratiskt parti – Litauens demokratiska arbetarparti – dock utan att vinna internationellt erkännande i socialistinternationalen. Det litauiska politiska och ekonomiska systemet hade till skillnad från de polska och ungerska inte luckrats upp under en följd av år före 1988 och Sajudis var i första hand var en nationalistisk rörelse. Därför saknades ett klart liberalt alternativ i rikspolitiken och en klar strategi för övergång till marknadsekonomi.

Tjeckien och Slovakien

Tjeckien och Slovakien hette fram till år 1993 Tjeckoslovakien. Tjeckien (Böhmen) var en gammal europeisk stat med nära politiska, ekonomiska och kulturella relationer till Polen och till tyskarna. Böhmens kung var en av de sju furstar som valde den tysk-romerske kejsaren. Slovakien var en integrerad del av kungariket Ungern mellan början av 900-talet och 1918. Staten Tjeckoslovakien konstruerades åren 1918–1920 ur rester från dubbelmonarkin Österrike-Ungern, dels Böhmen-Mähren och södra Schlesien, dels områdena övre

Ungern och Karpatorutenien. Övre Ungern gavs namnet Slovakien. Tjecker och slovakier var enligt författningen ett enda folk, det statsbärande folket tjeckoslovakier. Dessutom fanns som erkända nationella minoriteter tyskar, ungrare, polacker och rutener. Judarna hade fulla medborgerliga rättigheter, vilket de haft redan i dubbelmonarkin.

Åren före 1989 förekom inte någon bred politisk mobilisering i Tjeckoslovakien som motsvarade den i Polen och Ungern. Demokratiseringen var inte förberedd inifrån. Den kom som ett resultat av och en anpassning till den nya politiska situationen i Centraleuropa. Polen hade en demokratiskt tillsatt regering från september 1989. Ungern upphörde genom ett beslut av parlamentet att vara en kommunistisk folkrepublik den 7 oktober 1989. Muren i Berlin öppnades den 9 november och den kommunistiska regimen i DDR började avvecklas. Efter studentdemonstrationer i Prag den 17 november slog regimen i Tjeckoslovakien till reträtt och utlovade demokratiska val. Den slovakiske kommunisten Gustav Husák tvingades avgå som president i början på december. I slutet på samma månad utsåg parlamentet den oppositionelle tjeckiske författaren Václav Havel till hans efterträdare. Denne hade lämnat fängelset, där han suttit som politisk fånge, så sent som i maj 1989. Som ett tecken på att maktskiftet gick lugnt och fredligt till kallades händelserna för sammetsrevolutionen.

I den nya tjeckoslovakiska regimen fanns inte några framträdande gamla kommunister men däremot några regimkritiska intellektuella. De demokratiska politiska rörelser som hade bildats i samband med sammetsrevolutionen i Tjeckien och Slovakien kom att ledas av dittills okända politiker. De främsta var Václav Klaus i Tjeckien och Vladimír Mečiar i Slovakien. Klaus, först finans- och sedan premiärminister i Tjeckoslovakien, gick in för en ekonomisk politik som snabbt skulle göra landet till en marknadsekonomi. Den nya politiken befarades få mest allvarliga konsekvenser i Slovakien, där en tung industri byggts upp och ut under de föregående decennierna, en industri som var beroende av statliga beställningar. Resultatet blev att Klaus och Mečiar kom överens om en delning av staten och fick respektive delstatsparlament bakom sig. Hösten 1992 antog parlamenten nya författningar. Den 1 januari 1993 upprättades den nya staten Slovakien. Tjeckien kom att uppfattas som en efterföljarstat till Tjeckoslovakien.

Václav Klaus hävdade åren efter 1993 att Tjeckien hade genomfört en snabb och konsekvent övergång till marknadsekonomi. Arbetslöshetssiffrorna förblev låga och privatiseringen av ekonomin gick synbarligen smärtfritt. Tjeckien hade efter 1989 kommit i blickpunkten för tyska ekonomiska aktö-

rer och kom att åtnjuta betydligt större tyska investeringar än Slovakien. Volkswagen köpte biltillverkaren Skoda. Det blev en framgång. Skoda, som under kommunismen tillverkade personbilar av dålig kvalitet, blev ett prisvärt alternativ till de övriga märkena i VW-koncernen. Men den tjeckiska övergången till marknadsekonomi var inte alls så radikal som Klaus låtit påskina. Privatiseringen hade skett i tecknet av korruption. År 1997 inträffade en ekonomisk nedgång, det blev regeringskris och Klaus förlorade regeringsmakten. 1998 segrade socialdemokraterna i valet till parlamentet och dess ledare Miloš Zeman blev premiärminister. Klaus' liberala parti stödde emellertid parlamentariskt den socialdemokratiska regeringen. Klaus misslyckades med försöket att åter vinna regeringsmakten, eftersom socialdemokraterna segrade även i valet i juni 2002, nu med Vladimír Špidla som ledare sedan Zeman trätt tillbaka.

De tjeckiska socialdemokraterna är inte ett reformerat kommunistparti. I Tjeckien har det gamla konservativa kommunistpartiet levt vidare. Det fick närmare 20 procent av rösterna i valet 2002. Det måste också noteras att kommunistpartiet stod relativt starkt i Tjeckoslovakien under mellankrigstiden och i den återupprättade staten under de första efterkrigsåren. Det politiska livet i Tjeckien under den postkommunistiska epoken har likheter med det i mellankrigstidens demokratiska tjeckoslovakiska republik. Då som nu föredrar politikerna att göra upp över block- och partigränser utan att närmare bekymra sig om väljarna. Systemet är förvisso demokratiskt, men det kan inte sägas vara särskilt transparent.

I Slovakien var Meciar i tre olika omgångar regeringschef fram till 1998. Hans politik kännetecknades av auktoritär maktutövning och begränsning av rörelsefriheten för medborgarorganisationer, institutioner för högre utbildning och lokala styresmän. Han vände sig också i olika sammanhang mot den ungerska minoriteten – drygt tio procent av befolkningen – i sin ambition att framstå som försvarare av den slovakiska nationen. Meciars parti, Rörelsen för ett demokratiskt Slovakien, har i samtliga val fått ungefär en tredjedel av rösterna. Efter valet 1998 lyckades en koalition av borgerliga partier bilda regering. Meciar misslyckades även i ambitionen att bli vald till president. Hans nederlag uppfattades inom EU som att Slovakien äntligen hade klarat övergången till demokrati. Staten framstod därefter inte som ett auktoritärt, instabilt undantag jämfört med grannstaterna Tjeckien, Polen och Ungern.

Bulgarien och Rumänien

Bulgarien och Rumänien tvingades till politiska förändringar i slutet av 1989 som en följd av det sovjetiska väldets sammanbrott. En yngre generation inom de maktavande kommunistpartierna insåg vad klockan var slagen. De gamla ledarna tvingades avgå – Rumäniens parti- och statschef Nicolae Ceausescu bragtes om livet – och kommunistpartierna reformerade sig nödortfört till socialdemokrater. En liberal eller borgerlig motgruppering uppstod i respektive land. I Bulgarien fick det turkiska partiet – som nominellt inte är något etniskt parti – något av en nyckelroll i parlamentet. I Rumänien kom den ungerska minoritetens parti med i regeringsunderlaget när det liberala partiets kandidat Constantinescu valdes till president år 1996 och fortsatte med det även efter det att socialdemokraten, den f.d. kommunisten Ion Iliescu kommit tillbaka som president år 2000. Båda staterna har i valen efter 1990 följt demokratins formella regler, men man kan inte tala om något utvecklat politiskt liv. Man kan fråga vad politisk stabilitet faktiskt innebär i dessa två länder.

Bulgarien har med landets egna ekonomers ord avindustrialiserats i den bemärkelsen att den moderna, resursbesparande industri som fanns i slutet av den kommunistiska perioden har försvunnit medan den energislösande och miljöförorenande tunga industrin i viss utsträckning finns kvar. Elektronikindustrin stod för 13,6 procent av industriproduktionen år 1989 men bara 1,7 procent år 1998, detta av en industriproduktion som hade halverats. Jordbruket har fått ökad betydelse för sysselsättningen – år 1998 sysselsatte det 25,7 procent av den yrkesverksamma befolkningen – och som andel av bruttonationalprodukten. Avkastningen har däremot minskat. Efter flera års stagnering ökade BNP med 2,4 procent 1999 och 5,8 procent år 2000, men från en låg nivå. Rumäniens ekonomiska utveckling har inte heller varit stark.

Estland, Polen, Ungern och Slovenien påbörjade en "europeisering" av det politiska livet redan under senkommunistisk tid. Med detta avses att det inte bara handlade om etableringen av politiska partier utan även om framväxten av ett medborgarsamhälle med fristående organisationer. Lettland, Litauen, Tjeckien och Slovakien påbörjade en liknande utveckling först vid tidpunkten för det kommunistiska systemets sammanbrott. Utvecklingen i dessa länder har därefter påverkats även av den geografiska närheten till och historiska gemenskapen med respektive Estland och Polen samt Ungern. Bulgarien och Rumänien har inte utvecklat något starkt civilt samhälle.

Historiska konflikter

Ett med tio östeuropeiska stater utvidgat EU får på köpet en rad historiskt betingade konflikter och tvistefrågor. Det gäller Tjeckiens förhållande till Tyskland och Österrike, Polens förhållande till Tyskland samt Ungerns förhållande till Slovakien och Rumänien. Det är samma problematik som fanns under mellankrigstiden.

I andra världskrigets slutskede fördrevs och flydde uppemot fjorton miljoner tyskar från Östeuropa. Flertalet var ättlingar till människor som flyttat in under medeltiden och verkat som godsägare, bönder, bergsmän, köpmän, hantverkare, bankirer, präster, lärare och forskare och som talade tyska och betraktade sig som tyskar. De flesta hade varit medborgare i Preussen och Österrike före 1918 och blev nationella minoriteter i de nya staterna, särskilt i Tjeckoslovakien och Polen. De kallades under mellankrigstiden folktyskar. Politiskt tog ett flertal ställning för Tyskland i denna stats nationalistiska och aggressiva politik. Den tyska folkgruppen i Böhmen och Mähren, som kallades sudettyskar, slöt upp bakom Hitler, liksom tyskarna i norra och västra Polen. När Hitler var i färd med att besegras blev dessa tyskar betraktade som medbrottslingar till denne och som förrädare. Många dödades av den framryckande Sovjetarmén våren 1945 och av polska och tjeckiska enheter. Majoriteten fördrevs och de flesta bosatte sig i Västtyskland. Där bildade de särskilda organisationer av så kallade hemortsfördrivna, *Heimatvertriebene*. De utgjorde en viktig lobbygrupp i tysk politik. Det var först efter sovjetblockets upplösning men medan Sovjetunionen fortfarande existerade som stat som det enade Tyskland slutgiltigt erkände efterkrigstidens nya gräns med Polen genom ett avtal med de fyra segrarmakterna 1990. Tyskland slöt ett vänskapsavtal med Polen den 17 juni 1991.

I både Polen och Tjeckien finns en folklig oro, som underblåses av vissa politiker, särskilt i Tjeckien, för att ett medlemskap i EU kommer att innebära att ”tyskarna kommer tillbaka”, det vill säga dels att ättlingarna till dem som fördrevs år 1945 kommer att kräva sin egendom tillbaka eller ekonomisk kompensation, dels att både dessa och andra tyskar kommer att köpa upp mark och på detta sätt fredligt återövrå gamla tyska områden. I det polska fallet har den tyska frågan hanterats på ett mycket civiliserat sätt. Det finns sedan ett par år tillbaka ett tyskt historiskt institut i Warszawa och i det gamla Ostpreussen, i dag de polska områdena Warmia och Mazury, talar och skriver man faktiskt om en gemensam tysk, polsk – och judisk – historia. Den polska inställningen till samvaro med Tyskland inom ett utvidgat EU kan gene-

rellt jämföras med motsvarande danska och franska attityder. Så vitt jag kan bedöma är den folkliga tyskfiendligheten mindre i Polen än i Nederländerna.

Beträffande Tjeckien är läget annorlunda. Det är fråga om ett triangel-drama mellan tjeckiska, tyska och österrikiska aktörer. Stridsfrågorna är dels sudettyskarna, dels det tjeckiska kärnkraftverket Temelin. Münchenuppgörelsen i september 1938 har förblivit starkt närvarande i det tjeckiska historiemedvetandet. Tolkningen är att sudettyskarna var förrädare som förstörde staten inifrån och att västmakterna övergav Tjeckoslovakien. Den våldsamma fördrivningen av sudettyskarna våren 1945 var en hämndaktion som fick politiskt godkännande genom några dekret som i efterhand utfärdades av presidenten Eduard Benes. Där skrevs om ”*odsun*” – avtåg eller transfer – och inte om fördrivning. Tjecker som hade dödat tyskar fick strafffrihet med hänvisning till att det hade rört sig om frihetskamp och rättmätig vedergällning. Det hör till den större bilden av återställandet av exproprierad egendom i Tjeckien efter det kommunistiska systemets försvinnande 1989 att detta bara gäller sådan egendom som konfiskerades efter det kommunistiska maktövertagandet år 1948 men inte sådan som togs från tyskarna 1945 (eller från judarna av nazisterna under ockupationen 1939–1945).

Legaliteten i de så kallade Benesdekreten har alltid bestridits av representanter för sudettyskarna i Bayern, där flertalet av dem lever idag. De erkändes redan på femtiotalet som landets fjärde stam vid sidan av bavarer, svaber och franker. Våren 2002 gjorde vissa österrikiska och tyska politiker gemensam sak med sudettyskarna genom att stödja deras krav att Tjeckien skulle annullera dekreten. Bayerns regeringschef Edmund Stoiber, kanslerskandidat i det tyska valet i september 2002, som har sudettysk hustru, manade tjeckerna att i en symbolisk gest ta avstånd från dekreten. Det avvisades av den tjeckiska regeringen. EU-kommissionären Günther Verheugen stödde den tjeckiska regeringen i dess inställning att Benesdekreten hade varit och fortfarande var rättmätiga gentemot hotfulla utsagor från österrikiska politiker med FPÖ:s notoriske ledare Jörg Haider i spetsen. Haider tog också initiativ till ett referendum i Österrike i januari 2002 med innebörd att Österrike skulle inlägga veto mot Tjeckiens inträde i EU om inte Tjeckien stängde kärnkraftverket Temelin nära den österrikiska gränsen. Denna fråga kan jämföras med motsvarande danska krav beträffande det svenska kärnkraftverket Barsebäck vid Öresund nära Danmark.

Den 5 september 2002 möttes Tjeckiens och Österrikes presidenter Václav Havel och Thomas Klestil i Znojmo i Mähren. I ett gemensamt uttalande sade de att både Benesdekreten och kärnkraftverket Temelin måste diskuteras

i positiv anda med syfte att undanröja alla hinder mot Tjeckiens inträde i EU. Det moraliska ansvaret för lidande som tillfogats människorna i det förflutna måste erkännas. Detta var en anspelning på utdrivandet av sudettyskarna 1945. Havel avförde Temelin från agendan genom att hävda att Tjeckien visserligen ärvt kraftverket från kommunismen men att det var lika säkert som kärnkraftverken i väst.

En annan fråga som kommer att bli en angelägenhet för ett utvidgat EU är Ungerns relationer med Slovakien och Rumänien. I de senare länderna finns som ett resultat av historien och gränsdragningarna år 1920 stora ungerska minoriteter. Samtliga ungerska regeringar från och med 1990 har markerat att minoriteternas väl är en angelägenhet även för Ungern. Under den förra, borgerliga regeringen under Viktor Orban antog sommaren 2001 det ungerska parlamentet en så kallad statuslag. Innebörden är att ungrare som är medborgare i grannländerna – utom de i Österrike – kan vistas upp till tre månader om året i Ungern och arbeta där samt åtnjuta ungerska sociala förmåner, inklusive rätten att motta ungerskt ekonomiskt stöd för skolor i hemländerna. Avsikten är att dessa ungrare skall förmås att leva kvar i Slovakien och Rumänien och medverka till att den ungerska kulturen lever vidare där. Det är betydelsefullt att i ungerskt historiemedvetande både Slovakien och Transsylvanien (en del av Rumänien) fortfarande uppfattas som ungerska områden. Inför parlamentsvalen i Ungern våren 2002 gjorde en ledamot av det ungerska partiet i Slovakien, Miklos Duray, med ett förflutet som ungersk aktivist ända från Pragvåren 1968, skandal i Slovakien genom att kalla detta land Övre Ungern.

Fredsprojektet fullbordas?

Den sudettyska frågan och problemet med de ungerska minoriteterna i grannstaterna är exempel på levande historia. Det är en problematik som är förbunden med utgången av de två världskrigen. Parisfrederna 1919–1920 syftade till att undanröja internationella konflikter genom att nationella minoriteter skulle garanteras kollektiva rättigheter i de nya nationalstaterna. Utdrivningen av tyskarna 1945 syftade till att undanröja internationella konflikter genom att utplåna minoriteter. Tyskland har accepterat att integrera de *Heimatvertriebene* från Tjeckien och Polen. Men de forna tyska bosättningsområdena lever i tyskt historiemedvetande. De utgör en känslomässig fond för tyskt politiskt och ekonomiskt engagemang i dessa länder. För Ungern bekräftade gräns-

dragningen efter andra världskriget i stort sett den som gjordes i Trianon år 1920. Både borgerliga och socialdemokratiska regeringar i Budapest har uppfattat sitt mandat som att främja den ungerska befolkningens intressen i Slovakien och Rumänien.

Östutvidgningen är ett historiskt tillfälle, som EU-kommissionen säger. Ur ett historiskt perspektiv är den mera betydelsefull än de tidigare utvidgningarna till de nordatlantiska staterna Storbritannien, Danmark och Irland, till medelhavsländerna Grekland, Portugal och Spanien, och till de neutrala EFTA-staterna Finland, Sverige och Österrike. Först med östutvidgningen faller de sista bitarna på plats i det pussel som man försökte lägga i Paris 1919–1920 och som började läggas på nytt i Västeuropa 1958. För att tala i historiska termer så var tillkomsten av EEC ett nytt Locarno. På en konferens i denna schweiziska stad i oktober 1925 slöt Tyskland avtal med Frankrike och Belgien om att de gemensamma gränserna med dessa stater skulle ligga fast. Storbritannien och Italien blev garantimakter. Tyskland ingick inte något motsvarande gränsavtal med Tjeckoslovakien och Polen. Östutvidgningen blir vår tids Locarno för Östeuropa. Tysklands östgränser blir definitivt fasta med hela EU som garantimakt. I EU förenas Ungern i praktiken med de ungerska minoriteterna i Slovakien och Rumänien. Därmed kan alla politiska riktningar i Ungern efter mer än åttio år förlika sig med resultatet av freden i Trianon.

1989 var inte slutår för det korta sekel som började med världskriget år 1914. 2004 blir slutåret. Historien upprepar sig inte. Det finns ingen anledning till nostalgi beträffande *la belle époque*. Men den utveckling mot europeisk gemenskap som var på gång 1914 kan fullföljas nittio år senare. Retoriskt handlande har varit en nödvändig betingelse för EU:s östutvidgning. Men denna är även säkerhetspolitiskt betydelsefull. EU kan bli ett fredsprojekt i och för Östeuropa.

Källor och litteratur

Material som gäller EU:s perspektiv på östutvidgningen återfinns på Europeiska kommissionens hemsida. Via den hittar man även Eurobarometern 2001. Adressen är <http://europa.eu.int/comm/enlargement/>. Dagliga nyheter och korta analyser av aktuella frågor i de östeuropeiska kandidatländerna finns på Radio Free Europe/Radio Liberty, adress <http://www.rferl.org/> och Transitions Online, adress <http://www.tol.cz/look/TOLnew/home>. Samhällsvetenskapliga uppsatser finns i Social Science in Eastern Europe. Newsletter.

Adressen är http://www.gesis.org/en/publications/magazines/newsletter_eastern_europe/index.htm).

Beträffande Centraleuropas, de baltiska staternas och Balkans historia och de senaste årens politiska förändringar finns en uppsjö litteratur på engelska och tyska. Bland tidskrifter kan nämnas *Balkan Forum*, *East European Society and Politics*, *East European Quarterly*, *Hungarian Quarterly*, *Idäntutkimus*, *Journal of Baltic Studies*, *Nordisk Östforum*, *Osteuropa*, *Problems of Post-Communism* och *Slavic Review*. För utvecklingen i ett längre perspektiv, se Kristian Gerner, *Centraleuropas historia* (Stockholm: Natur och Kultur, 1998). För samtida analyser av faser i utvecklingen i Östeuropa efter 1989, se antologierna *Östeuropa i förvandling*, specialnummer av *Aktuellt om historia*, 1–2 1990, Klas-Göran Karlsson, red, *Det förvandlade Östeuropa* (Moheda: Fontes, 1993), Klas-Göran Karlsson, red, *Östeuropa vid skiljevägen* (Moheda: Fontes, 1995) och Klas-Göran Karlsson, red, *Östeuropa. Länder på skilda vägar* (Moheda: Fontes 1999). Årsboken för Europaforskning 2001 tar upp östutvidgningen i ett alleuropeiskt sammanhang: Ulf Bernitz, Sverker Gustavsson och Lars Oxelheim red, *Europaperspektiv. Östutvidgning, majoritetsbeslut och flexibel integration* (Stockholm: Santérus Förlag, 2001).

Bland specialundersökningar vilka ger inträngande analyser av särskilda aspekter kan nämnas Shari J. Cohen, *Politics without a Past. The Absence of History in Postcommunist Nationalism* (Durham & London: Duke University Press, 1999), Erika Harris, *Nationalism and Democratisation: Politics of Slovakia and Slovenia* (Aldershot: Ashgate, 2002) samt Marju Lauristin och Peeter Vihalemm, eds, *Return to the Western World. Cultural and Political perspectives on the Estonian Post-Communist Transition* (Tartu: Tartu University Press, 1997).

Flexibel integration och östutvidgningen – mycket skrik för lite ull?

av Michael Hellner

Ett stort problem med den förestående utvidgningen av den Europeiska unionen är att många av de länder som förväntas bli medlemmar är före detta kommunistdiktaturer, som inte på långa vägar befinner sig på samma nivå som de nuvarande medlemsstaterna i fråga om ekonomisk, social och politisk utveckling. Den ena dagen kommer larmrapporter om stora sociala problem i dessa stater och den andra om omfattande organiserad brottslighet. Den förhållandevis låga utvecklingsnivån och alla de omfattande problem som dessa länder brottas med har lett till att många känner starka tvivel inför deras förmåga att klara av ett EU-medlemskap.

För att trots det klara av en utvidgning, som av politiska skäl är mycket angelägen, har olika idéer om partiella medlemskap för dessa stater lanserats. Det har också diskuterats om det inte borde införas en möjlighet för de gamla medlemsstaterna att gå före på områden där ansökarländerna saknar förutsättningar att ingå i ett fullt utvecklat samarbete, och därför kan komma att fungera som bromsklossar. Dessa olika idéer har kommit att gå under samlingsbeteckningen "flexibel integration". Delvis i syfte att förbereda EU för en utvidgning österut har unionens grundläggande fördrag berikats med regler för, som det officiellt heter, "närmare samarbete". I denna artikel analyseras nuvarande regelverk för att se om det kan användas för att hantera de problem som östutvidgningen aktualiserar: är flexibel integration lösningen på hur en mer heterogen union framgent ska kunna fungera effektivt, eller riskerar man därigenom att permanenta en uppdelning inom EU mellan nya och gamla medlemsstater?

Jag kommer först att teckna bakgrunden till reglerna om flexibel integration genom att skildra östutvidgningsprocessen och de farhågor den rest. Sedan beskrivs tankarna bakom flexibel integration som fenomen (som egentligen är barn av en tidigare utvidgning) och olika former den kan anta.

Därefter vidtar en analys av nuvarande regelverk, vilken mynnar ut i ett svar på artikelns huvudfråga om huruvida flexibel integration kan bli ett verktyg för att hantera de problem som östutvidgningen ställer unionen inför.

Den problematiska östutvidgningen

Inom EU vilar genomförandet av det gemensamma regelverket på medlemsstaternas myndigheter och förvaltningar. Det finns i princip inga EU-myndigheter och unionens lagstiftning genomförs i Sverige av svenska myndigheter och i Grekland av grekiska. Resultatet kontrolleras sedan av EU-kommissionen, som har i uppdrag att övervaka efterlevnaden av EU-rätten. Kommissionen publicerar varje år en rapport om EU-rättens efterlevnad och man kan konstatera att länder som Italien och Grekland år efter år ställs i skamvrån för sin oförmåga eller ovilja att korrekt genomföra EU-rätten. Kommissionen har också en möjlighet att som sista utväg dra syndande medlemsstater inför EG-domstolen, vilket den också gör mellan 50 och 100 gånger per år.

Inför den förestående utvidgningen av EU har inte mindre än 13 stater ansökt om medlemskap: Turkiet (1987), Cypern (1990), Malta (1990), Ungern (1994), Polen (1994), Rumänien (1995), Slovakien (1995), Lettland (1995), Estland (1995), Litauen (1995), Bulgarien (1995), Tjeckien (1996) och Slovenien (1996). Dessa stater hör med undantag för Turkiet, Cypern och Malta alla till det forna östblocket har problem med svagt utvecklad rättskultur, marknadsekonomi och offentlig förvaltning. Det har därför funnits all anledning att tvivla på att de har förmågan att inte bara på pappret införliva det gemensamma regelverket utan också att garantera dess efterlevnad. Det finns, vilket Kristian Gerner beskriver i sin artikel, en stark ömsesidig politisk vilja att så snart som möjligt göra de öst- och centraleuropeiska länderna till medlemmar, samtidigt som det finns goda skäl att betvivla deras förmåga att klara ett fullt medlemskap.

För exempelvis de baltiska staterna innebar den återvunna självständigheten efter Sovjetunionens kollaps att stora delar statsapparaten var tvungen att byggas upp på nytt. Stora delar av personalen kom att bytas ut och ersättas med unga och oerfarna medarbetare och de äldres kunskaper hade dessutom i stor utsträckning blivit värdelösa. Problemen är omfattande och det pågår intensiva ansträngningar att höja kompetensnivån bland annat genom EU:s Phare-program men också på bilateral grund. Ett exempel på det senare är min egen arbetsplats, Riga Graduate School of Law, som har svenska staten

som största bidragsgivare och har till syfte bland annat att utbilda baltiska jurister i EU-rätt. Till bristerna i institutionell kapacitet skall också läggas problemet med den utbredda korruptionen.

Vid den senaste utvidgningen anslöt sig Österrike, Finland och Sverige till EU. Arbetet med att införliva det gemensamma regelverket innebar en avsevärd påfrestning på dessa länders administrativa kapacitet. Det gick på det hela taget mycket bra men man får inte glömma bort att dessa tre länder hör till världens mest utvecklade vad gäller administrativ, ekonomisk och rättslig infrastruktur. Vidare hade de redan tidigare som EES-medlemsstater införlivat större delen av det gemensamma regelverket med undantag för den gemensamma jordbrukspolitiken.

Det stod tidigt klart att strävan att så snabbt som möjligt införliva ansökarländerna från Central- och Östeuropa i den Europeiska unionen kunde stå i motsatsförhållande till strävan att också fördjupa integrationen. Det befarades att länderna i det forna östblocket på grund av sin relativa ekonomiska och administrativa efterblivenhet skulle kunna lägga hämsko på EU:s vidare utveckling. En diskussion inleddes därför tidigt om möjligheten till olika former av flexibel integration – det vill säga att en grupp länder har möjlighet att fördjupa sitt samarbete utan att alla länder deltar – och rentav partiella medlemskap för de central- och östeuropeiska staterna.

I april 1991 föreslog Frans Andriessen, dåvarande vice ordförande för kommissionen, att dessa länder skulle ges medlemskap i unionen, men att deras deltagande skulle begränsas till de andra och tredje pelarna fram till dess att de var redo att ansluta sig till det mer omfattande samarbetet i den första pelaren. Dessa idéer kom sedan att utvecklas till att istället innebära medlemskap i EU och deltagande i alla tre pelarna men med undantag för den gemensamma jordbrukspolitiken och den ekonomiska och sociala sammanhållningen, det vill säga samordning av den ekonomiska politiken och stöd till ekonomiskt svaga regioner. Båda politikområdena återfinns i den första pelaren. I det första förslaget tar begränsningarna huvudsakligen sikte på ansökarländernas bristande förmåga medan den senare utvecklingen istället fokuserar på EU:s bristande förmåga. Utan reformering av främst den gemensamma jordbrukspolitiken men också den regionala politiken skulle unionens budget behöva ökas med 50–100 procent – en politisk omöjlighet.

En omtvistad fråga var också vilka stater som skulle erbjudas medlemskap och i vilken takt EU skulle utvidgas. På toppmötet i Köpenhamn i juni 1993 slog Europeiska rådet fast att alla de länder i Central- och Östeuropa som så önskar och uppfyller vissa villkor skall få bli medlemmar i unionen. En an-

slutning kommer att äga rum så snart ett land kan påta sig de skyldigheter som ett medlemskap medför och det uppfyller de ekonomiska och politiska villkoren. De villkor för medlemskap som ett ansökarland måste uppfylla innan det kan bli medlem – de så kallade Köpenhamnskriterierna – innebär att ett land som vill bli medlem i EU måste:

1. ha uppnått en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rätts-säkerhet, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter,
2. ha en fungerande marknadsekonomi samt förmåga att hantera konkurrens och marknadskrafter inom unionen,
3. kunna påta sig de skyldigheter som följer med ett medlemskap och ansluta sig till målen för den politiska, ekonomiska och monetära unionen.

Vid toppmötet i Köpenhamn uttalades också att unionens förmåga att ta emot nya medlemmar, utan att takten i den europeiska integrationen blir lidande, också är en viktig faktor som ligger i både unionens och kandidat-ländernas allmänna intresse.

Vid ett antal toppmöten därefter växte en strategi för utvidgningen fram, enligt vilken ansökarländerna först ingår så kallade Europaavtal. Dessa avtal syftar till att stegvis upprätta ett frihandelsområde mellan EU och de därigenom associerade länderna. Dessa förbinder sig genom avtalen att harmonisera sin lagstiftning med EU:s, det vill säga att börja anta det gemensamma regelverket, vilket i dagsläget omfattar cirka 80 000 sidor lagtext. Med Cypern, Malta och Turkiet fanns sedan tidigare associationsavtal, som i mycket liknar Europaavtalen. Vidare beslöts om omfattande stödprogram för att hjälpa de central- och östeuropeiska ansökarländerna stater att förbereda sig för medlemskap. För perioden 2000–2006 uppgår dessa stödprogram till cirka 2,5 miljarder euro per år. De olika programmen syftar till att hjälpa ansökarländerna att bygga demokratiska institutioner och stärka deras administrativa förmåga (Phare), infrastruktur för transporter och miljö (ISPA) samt utveckla jordbruket och landsbygden (Sapard).

Under 1998 och 1999 inleddes medlemskapsförhandlingar med alla ansökarländerna med undantag för Turkiet, som inte bedömts uppfylla Köpenhamnskriterierna. Vid toppmötet i Göteborg i juni 2001 slogs målsättningen fast att förhandlingarna skall vara avslutade före utgången av 2002 så att ansökarländerna skall kunna bli medlemmar av EU 2004. Kommissionen har också i sitt senaste strategidokument från den 9 oktober 2002 rekommenderat

derat att av de tolv länder som förhandlar om medlemskap skall tio, alla utom Rumänien och Bulgarien, upptas som medlemmar i en första utvidgning år 2004. Europeiska rådet uttalade vid sitt möte i Bryssel den 24–25 oktober 2002 att målsättningen är att slutföra medlemskapsförhandlingarna med dessa tio stater till Europeiska rådets möte i Köpenhamn i Köpenhamn den 12–13 december 2002 och underteckna anslutningsfördraget i Aten i april 2003.

Uttrycket förhandlingar är något missvisande eftersom det i allt väsentligt är en kontrollprocess. Kommissionen går inom 31 olika ämnesområden – förhandlingskapitel – med respektive ansökarland igenom att det gemensamma regelverket på området är införlivat och också att landet i fråga har genomfört de administrativa reformer som är nödvändiga för att tillämpa EU-rätten. Det eventuella momentet av förhandling ligger i att ansökarländerna försöker övertyga kommissionen om att det verkligen är fråga om ett korrekt införlivande samt att i vissa fall argumentera för övergångsperioder. Vid halvårsskiftet 2002 var de flesta förhandlingskapitel avslutade med dessa tio länder. Den allra svåraste fråga som återstår att lösa är den om det direkta jordbruksstödet. Vi har där den något omvända situationen att det är kommissionen och inte ansökarländerna som föreslår en övergångsperiod.

När, och om, tio av ansökarländerna ansluter sig till Europeiska unionen under 2004, kommer dessa i allt väsentligt vara fullvärdiga medlemmar. På ett antal områden kommer de dock till en början att särskilja sig från de gamla medlemsstaterna:

- Långsam infasning i den gemensamma jordbrukspolitiken (fram till 2013).
- Ej omedelbart deltagande i den fria rörligheten för arbetskraft (fram till 2011).
- Ej omedelbart deltagande i EMU (anslutning ”i egen takt”).
- Vissa individuella övergångslösningar (tiden varierar).

Övergångsreglerna beträffande huvudsakligen arbetskraftens fria rörlighet och jordbrukspolitiken avser förvisso områden av stor ekonomisk betydelse men man kan inte gå så långt som att säga att de skulle reducera medlemskapet till ett partiellt sådant. De relativt långa övergångsperioderna är priset för att de forna kommunistdiktaturerna från Öst- och Centraleuropa släpps in som medlemmar i EU vid en tidpunkt som av alla andra skäl än politiska egentligen är för tidig. De är ekonomiskt och administrativt ännu inte fullt redo för

medlemskap. Det är heller inte första gången som en stat inte fullt ut får tillgång till den fria rörligheten för arbetstagare från dag ett av medlemskapet. Även när Spanien och Portugal anslöt sig till dåvarande EG förekom övergångslösningar på detta område.

Det är heller inte anmärkningsvärt att de nya medlemsstaterna inte omedelbart kommer att gå över till den gemensamma valutan euro. Fördragets bestämmelser gäller i detta avseende lika för alla (med undantag för Danmark och Storbritannien som har permanenta särlösningar) och förutsätter att medlemsstaterna först kvalificerar sig för fullt deltagande i EMU genom att uppfylla vissa konvergenskriterier. Så fort de nya medlemsstaterna uppfyller dessa kriterier avseende bland annat inflationstakt, räntenivå och budgetunderskott står medlemskap i valutaunionen öppet för dem. De individuella övergångslösningar som ser ut att bli resultatet av förhandlingarna, huvudsakligen på miljöområdet, kan heller inte ses som anmärkningsvärda till omfattning eller varaktighet.

Det står dock klart att de nya medlemsstaterna från Öst- och Central-europa under flera år efter att de blivit medlemmar kommer att vara i fortsatt behov av stöd till uppbyggnaden av demokratiska institutioner och till reformering av förvaltningen och att deras förmåga att fullt ut tillämpa EU-rätten kan ifrågasättas. EU:s stöd för institutionsbyggande i dessa stater kommer därför att fortsätta även efter att de blivit medlemmar.

I tillägg till dessa särlösningar, som alla är av övergångskaraktär, finns också i de grundläggande EU-fördragen regler om flexibel integration. De tillkom mot bakgrund av de farhågor som restes om att östutvidgningen skulle urvattna integrationsprocessen och skulle bland annat göra det möjligt för vissa stater att gå vidare och fördjupa samarbetet utan att hindras av att de nya medlemsstaterna inte hade förmåga att delta. Det fördrag som slutförhandlades i Amsterdam 1997, och som hade till syfte att förbereda EU för östutvidgningen, kom att innehålla bestämmelser om "närmare samarbete", som den flexibla integrationen till slut kom att döpas till.

Eftersom förhandlarna i Amsterdam misslyckades med att lösa sin huvuduppgift – det vill säga att besvara frågorna om hur röstvikterna för regeringarna i det beslutande ministerrådet skulle fördelas, vilken omfattning vetorätten skulle ha och hur EU-kommissionen skulle vara sammansatt efter en stor utvidgning av EU – fortsatte arbetet med revision av EU:s grundläggande fördrag. EU:s stats- och regeringschefer träffades därför igen i december 2000 i Nice till vad som beskrivits som "EU-historiens längsta och mest kaotiska toppmöte". Där lyckades de nödtorftigt lösa de institutionella frågorna om

röstvikter och vetorätt och tog också tillfället i akt att liberalisera villkoren för flexibel integration.

Den fråga som jag därför kommer att diskutera i den här artikeln är om de regler om flexibel integration som överenskoms på toppmötena i Amsterdam och Nice verkligen löser det upplevda problemet att en östutvidgning hotar stå i vägen för en fördjupning av EU-samarbetet.

Den historiska bakgrunden till flexibel integration

Länge var den enhetliga integrationsprocessen en hörnsten inom det europeiska samarbetet men en diskussion om flexibel integration inleddes i samband med den första utvidgningen 1973 då Danmark, Irland och Storbritannien blev medlemmar. Särskilt Storbritannien sökte omförhandling av EG-fördraget (Romfördraget) och särlösningar men tvingades acceptera den så kallade *acquis* (*l'acquis communautaire*), det vill säga det gemensamma regelverket, i sin helhet med några övergångsregler. Frågan var dock väckt och Västtysklands förbundskansler Willy Brandt presenterade 1974 ett förslag och 1975 presenterade Belgiens premiärminister Leo Tindemans en rapport. Dessa initiativ ledde inte till några konkreta resultat och diskussionen om differentiering och flexibel integration fortsatte under 1970- och 80-talen huvudsakligen i akademiska kretsar bland jurister och statsvetare.

De vidare utvidgningarna med Grekland 1981, Spanien och Portugal 1986 samt Sverige, Österrike och Finland 1995 ledde förvisso till övergångslösningar men inte till några permanenta undantag av betydelse. Pandoras ask öppnades istället i samband med EU-fördraget (Maastrichtfördraget) 1992. På grund av långtgående svårigheter att enas om bestämmelserna om EMU tvangs anhängarna av ett enhetligt EU att acceptera flexibla lösningar beträffande övergången till en gemensam valuta. Vidare vägrade den konservativa regeringen i Storbritannien att delta i det föreslagna socialpolitiska samarbetet och resultatet fick då bli ett protokoll om den så kallade sociala stadgan, som elva medlemsstater anslöt sig till medan Storbritannien stod utanför. Efter det danska nej i folkomröstningen om Maastrichtfördraget förhandlades också vissa särlösningar fram.

I början av 1990-talet stod det klart att EU skulle komma att få en mängd nya medlemmar från det före detta östblocket. Diskussioner om hur denna utvidgning skulle kunna kombineras med ett fortsatt fördjupat samarbete tog därför fart. Från unionens tre ledande stater – Tyskland, Storbritannien och

Frankrike – presenterades olika förslag som alla innebar möjligheter för vissa medlemsstater att gå före med ett närmare samarbete. Det tyska så kallade Lamers-Schäuble-förslaget lanserades 1994 och möttes av kraftig kritik eftersom det gav intrycket av att Frankrike, Tyskland och Beneluxstaterna skulle skapa en sluten kärna av stater inom EU – ett "elit-EU" eller ett slags A-lag. Inom några dagar lade den dåvarande franska premiärministern Eduard Balladur fram ett mycket mer allmänt hållet förslag om ett Europa i koncentrisk cirkel, som inte nämnde några stater vid namn och där inträde i den inre cirkeln också var öppet för alla medlemmar. De franska och tyska förslagen följdes omedelbart av ett brittiskt, som presenterades av premiärminister John Major vid ett tal i Leiden. Där Lamers-Schäuble- och Balladur-förslagen präglades av en mer eller mindre fast arkitektur utmärkte sig Majors förslag av en total avsaknad av sådan. Det Major förespråkade var ett Europa à la carte.

Diskussionen kom därefter mer att handla om *hur* en modell för flexibelt samarbete skulle utformas än *om* det över huvud taget var önskvärt. Motståndet var dock fortfarande starkt bland annat på grund av rädslan för att EU skulle delas in i ett A- och ett B-lag. På toppmötet i Essen den 6 december 1995 presenterade Tysklands förbundskansler Helmut Kohl och Frankrikes president Jacques Chirac ett gemensamt krav på att EU:s grundläggande fördrag i framtiden skulle innehålla bestämmelser, som gjorde det möjligt för vissa medlemsstater att gå före. Frankrike och Tyskland fortsatte att driva frågan inför den regeringskonferens, som skulle anta ett nytt fördrag med syfte att göra EU redo för östutvidgningen. Amsterdamfördraget, som blev resultatet av regeringskonferensen, kom också att innehålla uttryckliga bestämmelser om flexibel integration. Eftersom alla andra begrepp som hittills använts blivit ideologiskt besmittade uppfanns istället det nya och neutrala uttrycket "närmare samarbete", vilket är det som nu används i fördragstexterna.

Flexibilitet eller närmare samarbete är dock som redan antytts inte något nytt fenomen inom EU. Man brukar därvidlag ibland skilja mellan flexibel integration utan stöd i fördragen och sådan som äger rum inom deras ram. Exempel på det förra är gemensamma forskningsprojekt som Airbus, ESA (European Space Agency) och Ariane. Närmare samarbete mellan vissa medlemsstater har också förekommit inom områdena försvars- och säkerhetspolitik i form av Eurocorps och möjligen kan man räkna dit Västeuropeiska unionen (VEU). Tidigare låg också Schengensamarbetet utanför EU:s ramverk i form av ett särskilt internationellt avtal från 1985 mellan Tyskland, Frankrike och Beneluxländerna. Just Schengensamarbetet är ett bra exempel på att det

naturligtvis alltid har stått medlemsstaterna fritt att ingå nya internationella avtal med samma syfte som EU – i detta fall den fria rörligheten för personer (Schengenregelverket införlivades genom Amsterdamfördraget i EU-samarbetet).

Även inom fördragens ram finns det gott om exempel på flexibilitet. Exempelvis ger EG-fördragets (Romfördragets) artikel 15 möjlighet till undantag vid införandet av gemensamma regler med syfte att upprätta den inre marknaden (regeln tog huvudsakligen sikte på före detta DDR). Artikel 95 i EG-fördraget gör det också möjligt för en medlemsstat att återropa bland annat hälso-, miljö- eller arbetsmiljöskydd för att behålla eller införa avvikande nationella regler när EU harmoniserat sin lagstiftning. Jag har tidigare också nämnt valutaunionen (EMU), den europeiska sociala stadgan och olika övergångsbestämmelser för nya medlemmar. Artikel 306 i EG-fördraget ger dessutom uttryckligen klartecken till valutaunionen mellan Belgien och Luxemburg samt till att Beneluxsamarbetet får ligga steget före EU. Anslutningsfördraget för Österrike, Finland och Sverige innehåller också en förklaring om fortsatt nordiskt samarbete.

Den stora nyheten med Amsterdam- och Nicefördragens regler om närmare samarbete ligger därför inte i att de inför flexibel integration. Sådan har som framgått funnits länge i olika former. Nyheten ligger istället i att det slås fast vissa regler och procedurer för hur flexibel integration fortsättningsvis skall gå till. Reglerna är till skillnad från tidigare horisontella, det vill säga de gäller för (nästan) alla verksamhetsområden och öppnar för flexibilitet inom nya områden.

Olika modeller för flexibel integration

Den terminologiska förvirringen är i det närmaste total och det är tveksamt om någon annan företeelse inom EU-rätten betecknats med en sådan mångfald av olika begrepp. De olika begreppen, som alla ger uttryck för någon form av differentiering inom EU, betyder dock delvis olika saker och vittnar om olika ideologiska ställningstaganden. Uttrycket "flexibel integration" är visserligen ett uttryck som inte återfinns någonstans i fördragen (vilka som sagt talar om "närmare samarbete") men som åtminstone i den svenska diskursen kommit att användas som ett samlingsbegrepp för olika idéer. Man brukar huvudsakligen skilja mellan tre olika huvudtyper av flexibel integration: Europa i flera hastigheter, variabel geometri och Europa à la carte.

Europa i flera hastigheter innebär att målen med EU-samarbetet är bindande och lika för alla medlemsstater. Det är endast tidpunkten för staternas deltagande inom ett visst politikområde som tillåts variera. Exempel på detta utgör övergångsperioder på olika områden för nya medlemsstater, till exempel den sjuåriga infasningsperiod för den fria rörligheten för arbetskraft som förespråkats av främst Tyskland och Österrike i samband med EU:s östutvidgning. Idén är inte ny och i samband med att först Grekland och sedan Spanien och Portugal blev medlemmar förekom också sådana infasningsperioder på detta område. Ett annat exempel är den ekonomiska och monetära unionen (EMU) där medlemsstaterna (det vill säga de medlemsstater som till skillnad från Danmark och Storbritannien inte har permanenta undantag) går över till euro som betalningsmedel först när de lyckas uppfylla vissa kriterier om bland annat budgetunderskott, räntenivå och statsskuld. Det förekommer ibland också att direktiv tillåter olika långa övergångsperioder för medlemsstaterna. Den avgörande och särskiljande faktorn beträffande "Europa i flera hastigheter" är således tiden.

Variabel geometri innebär att integrationen kännetecknas av en tillfällig eller permanent uppdelning mellan en kärna av medlemsstater, beredd att gå längre med samarbete på vissa områden, och de övriga medlemsstaterna. Tanken är att vissa länder skulle ges en möjlighet att gå före och visa vägen. Det finns vissa olika synsätt på hur variabel geometri skulle kunna se ut. En modell utgår från en stabil kärna av medlemsstater som går före på vissa gemensamma bestämda områden och lämnar de övriga medlemsstaterna efter sig. Man kan tala om "Kerneuropa" och på engelska också om ett "multitier Europe", vilket i realiteten innebär en indelning av EU i ett A- och ett B-lag. En annan mer flexibel modell utgår istället ifrån att de stater som väljer ett närmare samarbete kan variera från område till område – den flexibla integrationen kan liknas vid koncentriska cirklar. Cirklarna kan komma att endast delvis överlappa varandra. Fokus ligger inom de modeller av variabel geometri som tänker sig en stabil kärna av medlemsstater huvudsakligen på vissa medlemsstater med vilja och kapacitet att gå före medan det i de mer flexibla modellerna istället huvudsakligen ligger på ämnesområdet i fråga. De möjligheter till närmare samarbete som skapades i och med Amsterdamfördraget kan kvalificeras som en mer flexibel form av variabel geometri.

Beroende på hur flexibel flexibiliteten görs närmar man sig idén om ett *Europa à la carte*, det vill säga mer eller mindre fullständig frihet för medlemsstaterna att välja inom vilka politikområden de vill gå vidare med integrationsprocessen. Ett klart exempel på "Europa à la carte" återfinns i samband

med EG-fördragets avdelning IV om "Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer". Irland och Storbritannien har genom ett särskilt protokoll givits möjlighet att inom tre månader efter att ett förslag till lagstiftning lagts förklara att de tänker delta i lagstiftningsprocessen och sedan tillämpa den förordning eller det direktiv som blir resultatet. De kan naturligtvis också välja att inte delta.

Amsterdamfördragets regler om "närmare samarbete"

De regler om närmare samarbete som genom Amsterdamfördraget kom att införlivas i de grundläggande fördragen bygger huvudsakligen på den ovan beskrivna tanken om *variabel geometri* och följer de fransk-tyska förslagen inför regeringskonferensen. Fördragsreglerna har av tekniska skäl anpassats till EU:s grundläggande trepelarstruktur. Som säkert är bekant brukar EU liknas vid en byggnad med tre olika pelare. Det är frågan om just en liknelse och några pelare omnämns vare sig i fördragstexten eller i något annat rättsligt dokument (i en förklaring till EU-fördraget om förbindelserna mellan VEU, EU och NATO används faktiskt ordet pelare men därmed avses inte någon av EU:s tre pelare). Rent juridisk-tekniskt innebär det att EU-fördraget (Maastrichtfördraget) så att säga utgör byggnadens tak med vissa allmänna bestämmelser om unionens syfte och mål, upptagande av nya medlemmar, giltighetstid och språkregler. Även pelare två och tre om den gemensamma utrikespolitiken och det polisiära och straffrättsliga samarbetet regleras i EU-fördraget. Det äldre EG-samarbetet i form av EG-fördraget (Romfördraget) och Euratomfördraget bygger den första pelaren. Tidigare ingick också den Europeiska kol- och stålgemenskapen i denna pelare men denna gick ur tiden (Kol- och stålfördraget upphörde att gälla) den 23 juli 2002.

Det finns vissa kvalitativa skillnader mellan, å ena sidan, samarbetet i den första pelaren och, å andra sidan, de andra och tredje pelarna som vi inte kan gå in på närmare här. Låt oss bara konstatera att förstapelarsarbetet präglas av effektivare beslutsfattande och genomslagskraftigare rättsakter. Den första pelarens juridik är också till omfånget betydligt mer omfattande och det är i EG-fördraget vi finner bestämmelserna om de fyra friheterna, konkurrenspolitiken, jordbrukspolitikerna, EMU, miljöpolitiken och mycket mer.

Fördragen har således kommit att innehålla allmänna bestämmelser om närmare samarbete/flexibel integration inom EU i artiklarna 43–45 EU-för-

draget samt särskilda bestämmelser för närmare samarbete i den tredje pelaren i artikel 40 EU-fördraget och för den första pelaren i artikel 11 EG-fördraget. Några bestämmelser om närmare samarbete inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken eller Euratom infördes aldrig. Inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, i artikel 23 EU-fördraget, ges dock en möjlighet till så kallat konstruktivt avstående, som kan liknas vid ett slags omvänt närmare samarbete. En medlemsstat som inte kan eller vill delta i ett beslut kan avstå från att rösta och i samband med det avge en förklaring. Den behöver därefter inte följa beslutet men skall godta att det är förpliktande för unionen och heller inte motverka det. Om stater med mer än sammanlagt en tredjedel av rösterna i rådet vill utnyttja denna rätt blir det inget beslut.

De regler om närmare samarbete som infördes genom Amsterdamfördraget kännetecknas av sin restriktivitet. Det är mycket svårt att få till stånd ett närmare samarbete och de har hittills heller aldrig använts. Den allmänna bestämmelsen i artikel 43 EU-fördraget, som gäller för alla fall av närmare samarbete, slår fast några grundläggande förutsättningar.

För det första anges som kanske självklar förutsättning i punkten (a) att ett närmare samarbete måste tjäna unionens mål och främja dess intressen. Det innebär att närmare samarbete inte får användas till att utvidga unionens mål och till att ge den mer kompetens än den redan har. Vidare kan närmare samarbete endast användas till att gå längre än samarbetet kommit vid den aktuella tidpunkten – inte till att ta steg bakåt. Punkten (b) gör det möjligt att använda EU:s institutioner, vilket är nog så viktigt. Det innebär att etablerade och jämförelsevis effektiva samarbetsformer, lokaler och kansliesurser kan användas.

Punkten (c) slår fast att flexibel integration endast får användas som en sista utväg. Rent praktiskt kan det exempelvis gå till så att efter ovanligt sega och låsta förhandlingar i en rådsarbetsgrupp kommer frågan om närmare samarbete mellan vissa av medlemsstaterna att aktualiseras. Hur skall man avgöra om det är frågan om att vissa stater tröttnat på att kompromissa eller om alternativet faktiskt är att ge upp? Teoretiskt sett kan frågan om alla andra möjligheter uttömts komma att bedömas av EG-domstolen men det är svårt att föreställa sig efter vilka kriterier ett sådant mål skulle avgöras.

Enligt punkten (d) måste det närmare samarbetet inkludera en majoritet av medlemsstaterna. Det förhindrar att det uppstår rivaliserande grupper inom EU, som alla närmare samarbetar på samma område men går i olika riktning. På flera håll har det dock påpekats att begränsningen inbjuder till närmare samarbete utanför EU.

Punkten (e) stadgar att ett närmare samarbete inte får påverka "acquin", det vill säga det gemensamma regelverket och är huvudsakligen ett förtydligande av vad som sägs under punkten (a), det vill säga att närmare samarbete endast får gå framåt. För den första pelarens del konkretiseras den också i artikel 11 EG-fördraget.

I punkten (f) konstateras det självklara att ett närmare samarbete inte negativt får påverka de stater som inte deltar. Den andra sidan av myntet, det vill säga att de medlemsstater som inte deltar inte får sabotera för dem som går vidare, återfinns i artikelns andra stycke.

Slutligen gör punkten (g) klart att ett närmare samarbete skall vara öppet för alla medlemsstater som vill, det vill säga ett principiellt avståndstagande från "Kerneuropa". Ett problem här är att det ju kan finnas två skäl för en medlemsstat att inte delta i ett närmare samarbete. Det första skälet är bristande vilja. En stats vilja kan ju ändras över en valnatt såsom var fallet med det brittiska motståndet mot den sociala stadgan, vilket försvann när högerregeringen byttes ut mot en Labourregering. Eftersom Tories inte ville att Storbritanniens icke-deltagande i det sociala samarbetet skulle framstå som enbart något temporärt, hade inte den sociala stadgan utrustats med någon tillträdesparagraf och det krävdes en fördragsändring för att Storbritannien skulle kunna börja delta. Sådana situationer kan genom bestämmelsen om öppenhet undvikas i framtiden. Mer problematiskt är det andra skälet för att inte delta i ett närmare samarbete, nämligen bristande förmåga. Eftersom bestämmelserna om närmare samarbete presenterats som en lösning på de före detta östländernas oförmåga att delta fullt ut i EU-samarbetet finns det anledning att noga fundera över vad som kan avses med den principiella öppenheten. Det är möjligt att det ansågs osannolikt att en medlemsstat som inte hade förmåga att delta i ett visst samarbete också skulle vilja det – men den egna förmågan kan ju av olika skäl överskattas. Öppenheten kan leda till att medlemsstater som tänkt sig att inleda ett närmare samarbete helt avstår eller väljer att istället fullfölja sitt samarbete utanför EU:s ram när de inser vilka andra stater som också vill vara med.

Av punkten (h) framgår att det finns vissa särskilda kriterier, som också måste vara uppfyllda, för närmare samarbete inom de första och tredje pelarna.

I artikel 11 EG-fördraget beskrivs de särskilda förutsättningarna för närmare samarbete inom den första pelaren. Dessa gäller i tillägg till de allmänna bestämmelser som beskrevs ovan. Bestämmelsen innehåller vissa onödiga upprepningar från artikel 43 EU-fördraget, exempelvis sägs i punkten (d) att närmare samarbete endast får äga rum inom ramen för EG:s kompetens och

i punkten (b) att EG:s gemensamma regelverk inte får påverkas. I övrigt innehåller artikeln en negativ lista på när närmare samarbete *inte* får äga rum.

Av listan framgår i punkten (a) att närmare samarbete inte är tillåtet på de områden där EG har exklusiv kompetens. Det är alltså endast på de områden där kompetensen är delad mellan EG och medlemsstaterna som närmare samarbete kan komma ifråga. Det är logiskt eftersom på de områden där EG ensam har kompetens det endast är EG som får agera. Medlemsstaterna har alltså inte rätt att vidta några åtgärder överhuvudtaget, ej heller något närmare samarbete. Det råder dock stor osäkerhet om gränsdragningen mellan EG:s och medlemsstaternas kompetens.

I punkten (c) stadgas att ett närmare samarbete inte får beröra unionsmedborgarskapet eller diskriminera mellan medborgare i medlemsstater. Det är fullt förståeligt att fördragstexten av politiska skäl försöker undvika att skapa ett A- och ett B-lag bland unionens medborgare. Det innebär att de förmåner som ett närmare samarbete mellan vissa stater skapar inte enbart får erbjudas de egna medborgarna. Exempelvis skulle några medlemsstater kunna gå före och anta regler som gjorde det möjligt att snabbare och enklare än enligt de existerande EU-reglerna kunna erkänna och verkställa domar mellan dessa stater. Om vi tänker oss att Sverige och Danmark deltar i ett sådant samarbete (sådant samarbete finns också sedan gammalt, utanför ramen för EU), skulle samarbetet vara tillåtet så länge som danska domar i allmänhet, oavsett om parterna är medborgare i något av de närmare samarbetande länderna eller i ett annat EU-land, erkänns och kan verkställas i Sverige enligt de särskilda reglerna.

Slutligen anges såsom särskild förutsättning för ett närmare samarbete inom den första pelaren i punkten (e) att ett sådant inte får innebära diskriminering eller begränsning av handeln mellan medlemsstaterna och inte heller snedvrída konkurrensvillkoren mellan medlemsstaterna.

Sammantaget innebär alla dessa begränsningar att utrymmet för närmare samarbete inom den första pelaren är mycket begränsat. Motståndet mot flexibel integration på detta område var också mycket stort. De områden där ett närmare samarbete skulle kunna aktualiseras torde huvudsakligen vara de områden i EG-fördraget där EG visserligen har givits en nominell kompetens men där denna inte omfattar rätt att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning. Till dessa områden hör bland annat utbildningspolitik, kultur och folkhälsa.

Det är inom den tredje pelaren, det polisiära och straffrättsliga samarbetet, som det finns något reellt utrymme för flexibel integration. Eftersom alla

beslut inom detta område också måste fattas med enhällighet mellan medlemsstaterna i rådet lär också behovet av den anledningen vara större. Den tredje pelaren innehöll också redan från sin tillkomst 1992 en bestämmelse om närmare samarbete, som dock inte utnyttjats. De begränsningar som nu ges i artikel 40 EU-fördraget, nämligen att det närmare samarbetet inte går in på den första pelarens område och också verkar för målen med tredjepelarsamarbetet (nämligen att skapa ett "område med frihet, säkerhet och rättvisa"), innebär heller inga reella hinder.

Det är också lättare för de medlemsstater som vill gå före att initiera ett närmare samarbete inom den tredje pelaren än inom den första. De har nämligen själva initiativrätt, vilket de inte har i den första pelaren där initiativet måste komma från kommissionen. Det är helt enligt den normala ordningen eftersom kommissionen inom förstapelarsamarbetet (med vissa begränsade undantag), men inte inom den tredje pelaren, har exklusiv rätt att lägga fram lagförslag. Eftersom kommissionen är den av EU:s institutioner som i första hand har att se till unionens intressen och som förespråkar enhetlighet och harmonisering, torde kravet på kommissionsinitiativ vara en starkt återhållande faktor.

Inom såväl den första som tredje pelaren fattas ett beslut om närmare samarbete med en kvalificerad majoritet bland medlemsstaterna. Europaparlamentet har rätt att yttra sig men har ingen möjlighet att stoppa samarbetet. Vidare har inom båda pelarna en medlemsstat "av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik" en möjlighet att lägga in sitt veto mot ett närmare samarbete. Frågan hänskjuts i sådana fall till Europeiska rådet, som består av medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, som därefter fattar beslut med enhällighet.

De medlemsstater som står utanför har rätt att delta i överläggningarna i rådet men har inte rätt att delta i beslutsfattandet. Om de senare skulle vilja delta är reglerna utformade på ett vis som gynnar det. Inom den första pelaren är det kommissionen som fattar beslut, vilket i sig torde verka till den utanförstående medlemsstatens fördel. Inom den tredje pelaren är det rådet som fattar beslut efter yttrande av kommissionen och om rådet inte fattar något beslut inom fyra månader eller med kvalificerad majoritet beslutar att skjuta upp beslutet anses den utanförstående medlemsstaten ha beviljats inträde.

Reglerna har med rätta kritiserats för att vara alltför restriktiva och har karaktäriserats som "oflexibel flexibilitet" och "placebo för Tyskland och Frankrike". För det första kan samarbetets principiella öppenhet avskräcka de stater som vill gå vidare inom en bestämd krets. För det andra har såväl kommissio-

nen som medlemsstaterna någonting som liknar ett veto. För det tredje är begränsningarna omfattande. Sammantaget kan detta leda till att de medlemsstater som önskar ett närmare samarbete istället väljer att gå vidare utanför unionens ram, vilket av de allra flesta anses vara möjligt och i enlighet med gällande rätt.

Nicefördragets regler om närmare samarbete

Amsterdamfördraget skrevs med tanke på att förbereda EU för östutvidgningen men nådde bara delvis fram. Bland annat hade de känsliga frågorna om röstförhållanden i EU:s institutioner inte kunnat lösas. Ytterligare en regeringskonferens med syfte att lösa de återstående problemen blev därför nödvändig. Denna lyckades i februari 2001 ena sig om Nicefördraget, som innehåller vissa nödvändiga ändringar av EU-, EG- och Euratomfördragen. För att Nicefördraget skall kunna träda ikraft krävs att samtliga 15 medlemsstater ratificerar det i enlighet med sina respektive konstitutionella krav. I juni 2001 sade emellertid det irländska folket nej till fördraget i en folkomröstning, vilket egentligen borde innebära att fördraget inte kan träda ikraft.

Irlands nej till Nicefördraget tilläts, trots den kалldusch det innebar, inte att försinka ratifikationsprocessen. Den 19 oktober 2002 fick det irländska folket en chans att "rösta rätt" i en ny folkomröstning – det låga valdeltagandet (32 procent) i juni 2001 angavs som ett skäl till en ny folkomröstning – och denna gång sade man ja till Nicefördraget (valdeltagandet var 48 procent). Detta kan därför träda ikraft inom kort och utvidgningen kan gå vidare.

När nu Nicefördraget träder ikraft innehåller det vissa ändringar av bestämmelserna om närmare samarbete i syfte att göra reglerna mindre restriktiva. De allmänna reglerna i artiklarna 43–45 EU-fördraget är i huvudsak oförändrade men har genomgått några smärre förändringar av företrädesvis redaktionell karaktär.

Desto större är ändringarna av reglerna för närmare samarbete inom den första pelaren. För det första har hela den negativa katalog av områden som undantas från närmare samarbete strukits. Det innebär med andra ord att flexibel integration inom den första pelaren övergår från att vara en fråga av teoretiskt intresse till en fråga som kan komma att spela en roll i praktiken. Vidare har kommissionens roll ändrats från att vara initiativtagare till att få vetorätt. Det är fortfarande, i enlighet med bruket i den första pelaren, kommissionen som lägger fram ett förslag men det är de medlemsstater som avser

att upprätta ett närmare samarbete som riktar en begäran till kommissionen att denna skall lägga fram ett förslag. Vidare har en medlemsstats vetorätt med hänsyn tagen till ”viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik” tagits bort. Slutligen har Europaparlamentets roll stärkts. Under Amsterdamfördragets regler har detta endast en rätt att yttra sig om ett närmare samarbete medan Nicefördragets ändringar kommer att innebära att parlamentet ges en rätt till veto mot närmare samarbete inom de områden där det har vetorätt inom det vanliga beslutsfattandet, det vill säga när det så kallade medbeslutandeförfarandet används.

En annan viktig nyhet är att flexibel integration införs inom den andra pelaren – den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I artiklarna 27a–27e EU-fördraget ges förutsättningarna. Den viktigaste begränsningen är att ett närmare samarbete enligt artikel 27b inte får avse frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Initiativet tas av de medlemsstater som vill inleda ett närmare samarbete och rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Varje medlemsstat har dock samma slags vetorätt med hänsyn taget till ”viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik” som enligt Amsterdamfördragets regler fanns för närmare samarbete inom såväl första som tredje pelaren.

Inom den tredje pelaren har medlemsstaternas vetorätt ersatts med en möjlighet att begära att frågan hänskjuts till Europeiska rådet. En eventuell omröstning sker därefter i det ”vanliga” rådet och enligt reglerna om kvalificerad majoritet. Reglerna om igångsättande av ett närmare samarbete har också närmats den första pelarens. Såsom där riktar de medlemsstater som vill inleda ett närmare samarbete en begäran till kommissionen, som formellt är den institution som lägger ett förslag. Till skillnad från under den första pelaren har dock medlemsstaterna rätt att själva lägga ett initiativ om kommissionen skulle vägra. Det är i linje med rådets starkare ställning inom de andra och tredje pelarna där medlemsstaterna delar initiativrätten med kommissionen. I det traditionella EG-samarbetet inom den första pelaren har kommissionen annars alltid haft initiativmonopol. Kravet på medlemsstaterna att först avvakta kommissionens nej innebär ett steg i riktning mot ”normalisering” av initiativrätten.

Sammantaget kommer de ändringar av förutsättningarna som Nicefördraget medför att innebära att de juridiska förutsättningarna finns för att faktiskt använda reglerna om flexibel integration. Det är dock ytterst osäkert om så faktiskt kommer att ske och i så fall inom vilka områden. Verktyget finns där men det är oklart vad det skall användas till.

Utvärdering av fördragsreglerna om flexibel integration

Det står klart att de regler om närmare samarbete som slutligen kom att införlivas i fördragen inte bygger på tanken om flexibel integration som ett sätt att spä ut integrationsprocessen utan på tanken att denna skall kunna fungera som en hävstång för processen. De kan endast användas för att fördjupa samarbetet och innebär att de ursprungliga planerna på partiella medlemskap för de nya medlemsstaterna förkastats. Reglerna om flexibel integration ändrar inte på det faktum att de nya medlemsstaterna inte kommer att utgöra ett permanent B-lag inom EU och att alla övergångslösningar, i likhet med vad som varit fallet vid tidigare utvidgningar, är just övergångslösningar.

Det finns vissa grundläggande förutsättningar för närmare samarbete inom EU som gör det mindre troligt att sådant regelmässigt skulle utnyttjas av de 15 "gamla" medlemsstaterna medan de tio "nya", varav åtta från det forna östblocket, skulle komma att stå utanför. Till att börja med skall ett närmare samarbete stå öppet för alla medlemsstater som vill delta i det. Det är inte troligt att de nya medlemsstaterna från Öst- och Centraleuropa skulle finna sig i att reduceras till ett B-lag efter att de äntligen lyckats bli medlemmar. De kommer att vilja delta. Det är måhända rättsligt (även om det är osäkert) men knappast politiskt möjligt att lämna stater bakom sig som vill men kanske inte kan delta.

Ett närmare samarbete måste också godkännas av en kvalificerad majoritet i rådet. Enligt de röstetal som varje medlemsstat beräknas få enligt Nicefördraget kommer de åtta nya medlemsstaterna från Öst- och Centraleuropa inte tillsammans få tillräckligt många röster för en blockerande minoritet. Förutsatt att de alla samt Cypern och Malta blir medlemmar kommer de åtta att få 77 röster av sammanlagt 321 i rådet. För en blockerande minoritet behövs 89 röster och det krävs således ytterligare 12 röster för att kunna samla en sådan. Det skulle dock räcka om exempelvis Belgien med 12 röster eller Sverige och Finland med tio respektive sju röster anslöt sig till en "nej-allians". Om de nya medlemsstaterna känner sig regelmässigt förbigångna kommer de troligen att försöka blockera närmare integration mellan de gamla. Det är därför troligt att de nya medlemsstater som vill men kanske inte kan delta, i utbyte mot sitt stöd till ett visst förslag kommer att begära, och få, någon form av bistånd som möjliggör även deras deltagande. I samma riktning verkar bestämmelsen om att ett närmare samarbete endast skall användas som en sista utväg. Om problemet för de nya medlemsstaterna är brist på resurser är ju en utväg att tillföra dessa resurser.

Ytterligare en faktor som rent allmänt kommer att begränsa det närmare samarbetet är att de stater som står utanför inte har rätt att delta i beslutsfattandet om hur detta närmare samarbete exakt skall se ut. Det innebär för de stater som är tveksamma till ett förslag att det inte är tillrådligt att släppa inflytandet till andra mer positiva stater. När det närmare samarbetet väl är inlett är det för sent att utöva inflytande på dess utformning och man får senare vackert ansluta sig till de regler man avstått från att vara med och utforma.

Eftersom de stora frågor där östutvidgningen befarades leda till problem – jordbrukspolitiken, arbetskraftens fria rörlighet och EMU – har fått särskilda lösningar är det faktiskt oklart vilka problem reglerna om närmare samarbete egentligen finns där för att lösa. Mot denna bakgrund och med beaktande av de nya medlemsstaternas goda möjligheter att blockera ett närmare samarbete måste slutsatsen därför bli att det inte är särskilt troligt att fördragets nya regler på detta område kommer att leda till en uppdelning av EU mellan gamla och nya medlemsstater. Man kan gå så långt som att beskriva nuvarande regler som en icke-lösning på ett icke-problem. Hela frågan om flexibel integration kan bäst sammanfattas som mycket skrik för ganska lite ull!

Källor och litteratur

Bland den rika litteraturen om flexibel integration kan särskilt nämnas två samlingsvolymer: Gráinne de Búrca och Joanne Scott, eds, *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?* (Oxford: Hart Publishing, 2000) och Monica den Boer, Alain Guggenbühl och Sophie Vanhoonacker, eds, *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam* (Maastricht: EIPA, 1998). En närmare studie och kategorisering av olika slags flexibel integration återfinns i: Alexander Stubb *Flexible Integration and the Amsterdam Treaty: negotiating differentiation in the 1996–97 IGC*, (London: London School of Economics, 1999) och Filip Tuytschaever, *Differentiation in European Union Law* (Oxford: Hart Publishing, 1999).

Analys av Amsterdamfördragets regler om närmare samarbete återfinns i: Helmut Kortenbergh, "Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam", *Common Market Law Review*, 35, 1998, Giorgio Gaja, "How Flexible is Flexibility under the Amsterdam Treaty?", *Common Market Law Review*, 35, 1998, Ulrich Becker, "Differenzierungen der Rechtseinheit durch 'abgestufte Inte-

gration", *Europarecht*, 1998, Claus Dieter Ehlermann, *Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty* (Florens: European University Institute, 1998) samt Rainer Hofmann, "Vieviel Flexibilität für welches Europa? Gedanken zur künftigen Entwicklung der europäischen Integration", *Europarecht*, 1999.

Bland litteraturen om östutvidgningen kan nämnas Stuart Croft, John Redmond, G. Wyn Rees och Mark Webber, *The Enlargement of Europe* (Manchester: Manchester University Press, 1999) och Marc Maresceau, ed, *Enlarging the European Union: Relations between the EU and Central and Eastern Europe* (London: Longman, 1997).

Östutvidgningen framtvingar en åternationalisering av jordbrukspolitiken

av Ewa Rabinowicz

En synpunkt som ofta framhävs i samband med östutvidgningen är den stora betydelsen av jordbrukspolitiken och att denna skulle motverka en önskad fördjupning av det europeiska samarbetet som helhet. Implicit i denna synpunkt är att fördjupningen är eftersträvansvärd. När det gäller jordbruket är detta långt ifrån självklart. Behöver det jordbrukspolitiska samarbetet mellan EU-länder bli ännu djupare? EU har en gemensam jordbrukspolitik och samarbetet är redan mycket omfattande. Acquis communautaire, EU:s gemensamma lagstiftning, utgörs till en icke obetydlig del av jordbruksrelaterade lagar och förordningar. Jordbruksministrar träffas varannan månad, betydligt oftare än andra ministrar. Ett särskilt organ, den speciella jordbrukskommittén, finns för att sköta jordbruksrelationerna.

Det mycket nära samarbetet är ett resultat av att sektorn är föremål för omfattande regleringar med starka inslag av administrativ styrning och kvantitetsreglering. Det råder, inte minst bland forskarna, en samstämmig uppfattning att jordbrukspolitiken lider av allvarliga problem och behöver reformeras – närmare bestämt avregleras. Effekten av dessa reformer bör bli bättre men också färre regler. I detta avseende bör samarbetet bli ”mindre djupt”. Det är heller inte säkert att lika mycket bör ske på central nivå. De förändringar som politiken redan genomgått och den önskvärda reforminriktningen leder till att behovet av gemensamma åtgärder blir mindre. Även detta pekar i riktning mot ett mindre djupgående samarbete.

Reformering av jordbrukspolitiken och medlemskapsförhandlingarna är två processer som pågår samtidigt. Processerna hakar i varandra men är inte fullständigt koordinerade. Jordbruksförhandlingarna tillhör onekligen en av de svåraste stötestenarna när det gäller östutvidgningen av EU. Den populära bilden är att utvidgningen utan en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken inte är möjlig och att utvidgningen därför kommer att antingen

framtvunga en reformering av politiken eller gå om intet. Är en kompromiss möjlig?

Frågan har också en vidare dimension som egentligen är intressantare. Utvidgningen är bara en av de faktorer som skapar ett förändringstryck när det gäller den gemensamma jordbrukspolitiken. Till skillnad från tidigare utvidgningar, i synnerhet när Spanien och Portugal blev medlemmar, är inte politikens viktigaste element "huggna i sten" – tvärtom befinner sig dessa under debatt och omprövning. Större revideringar av den gemensamma jordbrukspolitiken kommer att aktualiseras först efter den nuvarande budgetperiodens slut. Vid den tidpunkten kommer troligtvis ett flertal av kandidatländerna att vara medlemmar och kunna påverka beslutsprocessen. Hur kommer dessa att ställa sig till en fortsatt reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken till exempel rörande frågor som avskaffande av mjölkkvoter, ökade miljökrav, överföring av medel från första till andra "pelaren" av jordbrukspolitiken och avtrappning av stödet? Med andra ord till alla de idéer som redan nu flitigt debatteras mellan medlemsländerna. Kandidatländerna skiljer sig påtagligt från nuvarande medlemmar. Deras ekonomier är mer agrara vad jordbrukets andel av BNP och sysselsättningen beträffar. Länderna är också mycket fattigare vilket påverkar deras behov och preferenser. De administrativa strukturerna är mycket svagare vilket försvårar implementeringen av administrativt krävande åtgärder. Hur mycket kommer processen att försvåras? Går det att överhuvudtaget enas om en gemensam politik eller är en åternationalisering av politiken ett troligt utfall? Vore detta rentav en önskvärd utveckling?

I detta kapitel kommer jag att först diskutera hur jordbrukspolitiken fungerar i de nuvarande medlemsländerna och vilka reformalternativ som finns på dagordningen. Sedan beskriver jag utvecklingen inom det östeuropeiska jordbruket. Jämförelsen mellan situationen för jordbruket i Öst- respektive Västeuropa ger upphov till frågan om jordbrukspolitiken behöver vara en gemensam angelägenhet för EU. Därefter analyserar jag de pågående medlemskapsförhandlingarna på jordbruksområdet samt frågan om hur utvidgningen kommer att påverka jordbrukspolitikens framtida öde. Slutligen återkommer jag till spörsmålet om det troliga utfallet av utvidgningen, åternationalisering, kommer att innebära en bättre eller en sämre jordbrukspolitik.

Hur den gemensamma jordbrukspolitiken utvecklats fram till idag

Det är svårt, nära nog omöjligt, att förstå jordbrukspolitikens nuvarande utformning utan att sätta denna i ett historiskt perspektiv. Anledningen är att utformningen är ett resultat av ett antal reformer där återkommande kriser har hanterats utan genomgripande förändringar. Minimalismen har istället varit den styrande principen, det vill säga reformarbetet har i regel gått ut på att inte ändra mer än vad som varit nödvändigt för att för stunden avvärja krisen. På 1970- och 1980-talet tvingade budgetkriser fram förändringar. På 1990-talet har politiken reformerats under GATT:s inflytande. Den gemensamma jordbrukspolitiken är en omfattande detaljreglering. Endast en översiktlig analys ges nedan.

Målen för jordbrukspolitiken har formulerats i Romfördraget, numera Amsterdamfördraget. Målen är flera och delvis oförenliga med varandra (skäliga inkomster för lantbrukare, rimliga konsumentpriser, ökad produktivitet, stabila priser samt tryggad livsmedelsförsörjning). I praktiken har detta inte inneburit något problem eftersom inkomstmålet haft huvudprioritet.

Gränsskydd mot konkurrens från omvärlden är ett av grunddragen i den gemensamma jordbrukspolitiken. Ursprungligen var detta gränsskydd helt variabelt. Gränsskyddet kunde höjas fritt när världsmarknadspriserna sjönk, och kunde därmed helt avskärma den inhemska marknaden från omvärlden. Efter att GATT- (numera världshandelsorganisationen WTO) förhandlingarna inom ramen för Uruguay-rundan hade avslutats har skyddet förvandlats till bundna tullar. Tullarna har dock bundits på en så hög nivå att importen försvåras och sker huvudsakligen inom ramen för preferensavtal och kvoter. Uruguay-rundan har också resulterat i att exportsubventioner, som EU flitigt använde sig av, begränsades vad gäller volym och värde. Interventionssystemet för att köpa upp överskott på hemmamarknaden kompletterar gränsskyddsåtgärderna. Alla de ovannämnda åtgärderna är beståndsdelar av prisstödet och bidrar till att upprätthålla en högre prisnivå på den inhemska marknaden. Prisstödet har ursprungligen helt dominerat politiken. Strukturpolitiken (bland annat stöd till nystartande bönder och investeringar) spelade en mindre roll. Den brittiska EU-anslutningen ledde till införandet av stöd till så kallade missgynnade regioner. Numera klassas mer än hälften av jordbruksarealen inom unionen som missgynnad.

Ursprungligen omfattade prisstödet hela den producerade volymen. Efter som detta resulterade i stora överskott blev situationen ohållbar vilket ledde

till införandet av kvantitativa begränsningar, nämligen produktionskvoter för socker och mjölk. Numera genomsyrar kvantitativa regleringar hela politiken.

Prispolitikens dominans bröts genom en reform 1992, ibland kallad Mac-Sharry-reformen som innebar att priserna för vissa produkter (spannmål, nötkött) har sänkts i utbyte mot kontanta bidrag per hektar och djur motsvarande det genomsnittliga intäktsbortfallet för producenterna. Stöd till miljöåtgärder inom jordbruket infördes som komplement. Reformbeslutet fattades under pågående GATT-förhandlingar och har starkt influerats av dessa. De kontanta bidragen som blivit resultatet av reformen har undandragits, dock inte permanent, från åtagandet om neddragningar av interna stöd vilket har blivit ett resultat av GATT/WTO-avtalen. Till följd av en kompromiss med USA hamnade dessa bidrag i en egen kategori, den "blå boxen". Annars var det bara sådana stöd där produktionspåverkan är ringa (så kallade "gröna stöd") som, enligt det avtal som blev ett resultat av förhandlingarna, inte behövde sänkas. Exempel på gröna stöd är olika miljöbetalningar. Fortsatta reformer av den gemensamma jordbrukspolitik, Agenda 2000, har inneburit en fortsättning på samma reformväg. Priserna på nötkött och spannmål sänktes ytterligare och direktstöden ökade. Även en reform av mjölksektorn beslutades. Denna är dock senarelagd till 2005.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att jordbrukspolitik har reformerats på ett obalanserat sätt. Vissa tunga sektorer är ännu helt oreformerade och där spelar prispolitik fortfarande en stor roll. Andra sektorer styrs mest av areal- och djurbidrag. Eftersom förändringarna i de reformerade sektorerna i huvudsak gått ut på att flytta om pengar har den totala stödnivån inte nämnvärt sjunkit och uppgår till 38 procent av producenternas bruttointäkter. Förändringarna har inneburit att bördan att stödja producenternas inkomster delvis har flyttas från konsumenter till skattebetalare. Fortfarande bidrar dock den gemensamma jordbrukspolitik till att matpriserna, mätt i producentledet, blir 33 procent högre. Djur- och arealbidrag har inte en lika starkt produktionsdrivande effekt som pristödet men även dessa bidrar till att höja produktionen. Tillsammans med det pristöd som ännu finns kvar bidrar dessa bidrag till en överskottsproduktion som exporteras med hjälp av exportsubventioner och pressar ner världsmarknadspriserna. Negativa effekter för u-länder, som tydligast syns när det gäller sockerproduktionen, tillhör de mest problematiska konsekvenserna av denna politik.

Listan över de jordbrukspolitiska målen har formellt inte reviderats. Målen speglar på så sätt de förhållanden och värderingar som fanns i Europa på 1950-talet snarare än de preferenser och önskemål som dagens konsumenter

och skattebetalare har, såsom miljövänlig jordbruksproduktion, säkra livsmedel och levande landsbygd. En omfattande kritisk debatt om jordbrukspolitiken som sedan länge har pågått i Sverige har tills nyligen saknats inom EU. Numera utsätts dock jordbrukspolitiken för en omfattande kritik främst när det gäller negativ miljöpåverkan och livsmedelsskandaler. Det bör dock påpekas att all kritik av den gemensamma jordbrukspolitiken inte har varit berättigad eftersom frågor som rör livsmedels säkerheten ligger utanför jordbrukspolitikens ansvarsområde. Vidare åstadkommer jordbrukspolitiken även vissa positiva effekter på miljön.

Inkomstmålet kvarstår som "essential objective". Utbetalning av kompensationsstöden hänförs till detta mål. Jordbrukspolitiken grundar sig således fortfarande på en uppfattning att jordbruket, som sektor betraktad, har ett generellt inkomstproblem. Argumentationen för denna uppfattning, den så kallade specificiteten för jordbruket, som var föga övertygande då den formulerades på 1930-talet saknar helt relevans i dagens samhälle. Jämförelser mellan inkomsterna för jordbrukarhushållen och andra hushåll visar att jordbrukare i snitt inte alls har lägre inkomster än andra hushåll. Utöver att vara helt otidsenligt är inkomstmålet inte möjligt att på långt sikt uppnå. Högre priser och bidrag leder visserligen till högre inkomster för de producenter som är inne i systemet då stödet införs, men på längre sikt kapitaliseras stödet i högre markpriser, kvoter och bidragsrätter. Nästa generation producenter blir då tvungen att "köpa in sig i systemet" med lägre inkomster som följd.

Jordbruksutgifterna uppgår till ca 42 miljarder euro vilket motsvarar 46 procent av EU:s budget. Andelen har sjunkit över tiden, delvis till följd av ett reformbeslut på 1980-talet där ökningstakten för jordbruksutgifterna begränsades, men den är fortfarande mycket hög om man betänker att jordbruket svarar för mindre än 2 procent av BNP och mindre än 5 procent av sysselsättningen i EU.

Reformerna under 1990-talet har lett till att kontanta bidrag numera utgör den helt dominerande utgiftsposten i EU:s jordbruksbudget. Merparten av dessa stöd utgörs av kompensation för sänkta priser. Närmare bestämt betalas det ut 20 miljarder euro i dylika stöd. Stöden är ojämnt fördelade, 7 procent av mottagare får 50 procent av beloppet. I övrigt finns det riktade stöd till miljö- och landsbygdsutveckling, dessa ingår numera i den gemensamma jordbrukspolitikens så kallade andra pelare. Dessa riktade stöd finansieras endast delvis av EU:s budget (i regel till 50 procent). För enkelhets skull kommer i fortsättningen de förstnämnda benämnas kompensationsstöd medan stöden inom den andra pelaren benämnes riktade stöd.

Aktuella reformidéer

Med tanke på att kompensationsstöden svarar för nära hälften av EU:s jordbruksbudget samtidigt som syftet med dessa stöd är synnerligen oklart, är det inte förvånande att det fortsatta ödet för dessa stöd står i centrum för debatten om jordbrukspolitiska reformer och för medlemskapsförhandlingarna. Denna fråga är också viktig i WTO-sammanhang där en ny förhandlingsrunda för närvarande pågår. En mängd idéer beträffande stödets framtid finns därför på den politiska dagordningen. Många av dessa idéer är vad ekonomer skulle kalla för "second best", det vill säga förbättringar av den nuvarande politiken men inte en ur effektivitetssynpunkt bästa lösning. En sådan skulle, enligt en relativt samstämmig syn bland ekonomer, vara en långtgående liberalisering av den gemensamma jordbrukspolitiken i kombination med betalningar för kollektiva nyttigheter. Detta är också Sveriges ståndpunkt när det gäller den gemensamma jordbrukspolitikens framtid på lång sikt. De förslag som förekommer är avtrappning (degressivitet), gröna obligationer, avlänkning, modulering, stödtak och miljökrav i utbyte mot stöd (*cross compliance*).

Avtrappning är ett enkelt förslag som innebär att stöden stegvis fasas ut som en gradvis övergång till ett mer avreglerat jordbruk. En besläktad reformide som har funnits länge är helt enkelt att "köpa ut" bönderna. "Utköpet" skulle innebära att brukarna erbjuds en "grön obligation" vars värde motsvarar stödutbetalningar under ett antal år.

Avlänkning innebär att stöden frikopplas från produktionskrav. Många ekonomer har länge hävdad att om jordbrukarnas inkomster ska stödjas blir detta effektivare om inkomsterna höjs genom ett kontantbidrag istället för att indirekt höjas genom ett stöd till en ineffektiv produktion. Resonemanget är korrekt men bygger implicit på tanken att jordbruket har ett generellt inkomstproblem. Är detta inte fallet, jämför ovan, blir det svårt att motivera betalning utan en motprestation (och en inkomstprövning). Avlänkade stöd är dock bättre än länkade stöd eftersom dessa inte skapar fördelar för vissa produkter på bekostnad av andra.

En annan reformtanke är att delvis överföra medel från kompensationsstöden till miljö- och landsbygdsprogrammet. Operationen går under namnet *modulering* och finns redan, som frivillig möjlighet, inom den gemensamma jordbrukspolitiken. (Det enda land som använder sig av denna möjlighet är Storbritannien. Modulering användes även i Frankrike men försöket har avbrutits av Chirac). Det råder en bred enighet att stöden i andra pelaren bör

ökas på bekostnad av kompensationsstöden. De förstnämnda stöden, bland annat ersättningar för miljöprestationer kan motiveras utifrån ekonomisk teori. Syftet är att säkerställa produktionen av kollektiva nyttigheter som marknaden skulle misslyckas med att tillhandahålla. Modulering kan teoretiskt sett gå till på två olika sätt. Antingen sker en omfördelning från en gemensam pott, det vill säga den sammanlagda summan av budgetmedel som spenderas som kompensation för prissänkningar. Eller så låter man varje land föra över en del medel från den egna tilldelningen. Det senare sättet bevarar den nuvarande fördelningen av medel mellan medlemsländerna.

Ett annat förslag är att behålla stöden men i gengäld kräva lantbrukare på miljöåtaganden (*cross compliance*). Riktade stöd till lantbruket för olika miljöprestationer finns redan inom jordbrukspolitikens andra pelare. Förslaget går ut på att även första pelarens betalningar, kompensationsstöden, skulle "grönas". Motiveringen är att de nuvarande miljöstöden är otillräckliga och att modulering (jämför ovan) skulle ta för lång tid att ge avsevärd effekt. Problemet med detta förslag är att betalningen kommer först och sedan försöker man hitta en eventuell miljönytta med den. Kräver man att producenterna enbart följer gällande miljöregler blir förslaget ett slag i luften. Dessutom blir innebörden att man får betalt för att följa lagen samt att de som inte gör det får en dubbel straffpåföljd. Införs extra krav kan systemet bli helt kaotiskt, med olika åtgärder med likartade syften i olika pelare.

Mycket höga transfereringar som har betalats ut till vissa företag (exempelvis stora gods i bördiga regioner) har tärt på politikens legitimitet och förslag har därför funnits på att införa *stödtak*. Samma ansats finns i den amerikanska politiken. Dessa stödtak är mycket höga och relativt lätta att gå runt genom fiktiva delningar av brukningsenheter. Problemet med förslaget är att det inte skiljer på höga överföringar till enskilda individer och överföringar som blir höga därför att många delar på dem. Förslaget blir därför svårt att tillämpa när jordbruket drivs i andra organisationsformer än familjejordbruk.

Det senast fattade jordbrukspolitiska beslutet inom EU, Agenda 2000, gällde perioden 2000–2006. För närvarande pågår en så kallad halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitik. Kommissionen lade fram förslagen till halvtidsöversyn under våren 2002. I korthet innebär förslagen att alla existerande stöd som lantbrukaren mottar skulle inkluderas i ett enda stöd per lantbruk (gårdsstöd) baserat på historiska nivåer på kompensationsstöden. Stödet föreslås vidare vara avlänkat det vill säga utan produktionskrav (till skillnad från nuvarande kompensationsstöd). För att erhålla stöden måste dock producenten uppfylla krav rörande exempelvis djurskydd, miljö och säkra livsmedel

(*cross compliance*). Dessutom föreslås dynamisk modulering det vill säga obligatorisk, successiv neddragning av kompensationsstöd med 3 procent per år för att nå max 20 procent neddragning. Efter modulering och tillämpning av fribelopp (som beror på antalet anställda) kan det maximala stödet per gård bli högst 300 000 euro. De modulerade beloppen föreslås hamna i en gemensam pott på EU-nivå att fördelas mellan länder efter ett antal kriterier.

I skrivande stund är det svårt att bedöma om luften helt har gått ur reformprocessen efter uppgörelsen mellan Chirac och Schröder i samband med Bryssel-toppmötet 24 oktober, 2002. Uppgårelsen banade vägen till enighet om budgeten för östutvidgningen. I gengäld skulle reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken senareläggas. Alla medlemsländer delar dock inte denna tolkning. I slutdokumentet från toppmötet omnämns inte reformer av jordbrukspolitiken. Fortfarande kan ett visst reformtryck utövas av de pågående WTO-förhandlingar. Förslaget om avlänkning i halvtidsöversynen var troligtvis föranlett av WTO. Avlänkade stöd räknas som "gröna" och undandras en stödneddragning. EU skulle därmed inte längre ha ett behov av blå boxen vars framtid är osäker. Det reformtryck som kan komma från WTO riskerar dock att bli måttligt. Det senaste jordbrukspolitiska beslutet i USA, som är EU:s främsta motpart i WTO, innebär ett stort steg bakåt. USA har infört nya jordbruksstöd och kraftigt ökat den totala stödvolymen. Tillsammans med de tidigare införda ståltullarna urholkar detta beslut USA:s trovärdighet i WTO-sammanhang. Det innebär att USA knappast kan spela rollen av en pådrivande kraft för ytterligare liberaliseringar.

Utvecklingen inom det östeuropeiska jordbruket

För att bedöma hur väl den gemensamma jordbrukspolitiken passar för kandidatländerna kan det vara lämpligt med en kort genomgång av utvecklingen inom jordbruket under transitionen till marknadsekonomi. Övergången till marknadsekonomi har inneburit en systemchock för samtliga kandidatländer. Alla upplevde en stark nedgång av BNP. Polen var det första land som började återhämta sig. Utöver Polen är det ytterligare fyra länder (Ungern, Tjeckien, Slovenien och Slovakien) som fram till nu har lyckats att uppnå högre BNP än under kommunisttiden. Jämförs kandidatländerna med EU ligger deras inkomster per capita (räknat i köpkraftsparitetstermer) klart under. Högst är inkomsterna i Slovenien (70 procent av EU-nivå), lägst i Bulgarien som ligger på 20 procent av EU-nivå.

Utvecklingen av jordbrukets produktion har varit mindre gynnsam. Produktionen är numera lägre eller mycket lägre än vid periodens början i alla länder utom Slovenien och Rumänien. I de baltiska länderna har nedgången varit mycket stark. Produktionen har mer än halverats. Man bör dock påpeka att det inte är ett självändamål att återgå till den historiska produktionsvolymen. I synnerhet i Baltikum var denna ett resultat av att länderna ålades att producera för export utan att ha komparativa fördelar i jordbruket.

Omstruktureringen av jordbruket visade sig vara mycket svårare än motsvarande process inom industrin. För jordbrukets del innebar detta att sammanhängande helheter med odelbara tillgångar skulle delas i bitar. Privatiseringsprocessens uppläggning bidrog vidare till svårigheterna. Av ideologiska skäl föredrog man att restituera åkermarken till de forna ägarna, ofta genom att följa de historiska ägo gränserna. Kollektivjordbrukens övriga tillgångar (maskiner, byggnader) delades däremot huvudsakligen ut till de anställda.

Utformningen av privatiseringsprocessen har bidragit till att återskapa en mycket splittrad ägarstruktur från perioden vid andra världskrigets slut. I de kandidatländer där den ekonomiska krisen var djup (Litauen, Bulgarien, samt Rumänien) bidrog detta till att stimulera framväxten av småjordbruk och självhushålljordbruk. I länder som Tjeckien och Slovakien arrenderar istället de nya ägarna av små odlingslotter ut sin mark till stora jordbruk. Resultatet har blivit en mycket heterogen jordbruksstruktur som skiljer sig mellan länderna och väsentligen skiljer sig från förhållanden inom EU där familj jordbruket intar en dominerande ställning och fungerar som modell för jordbrukspolitikens utformning. Strukturen omfattar självhushålljordbruk, familj jordbruk samt storjordbruk (omstrukturerade kooperativ, kvarvarande statsjordbruk samt bolagsbildningar). I vissa länder brukar dessa storjordbruk en stor del av åkermarken.

Den jordbruksstruktur som skapats främjar inte en effektiv resur användning i jordbruket. Produktiviteten är låg med låga hektarskördar och ineffektiv foderomvandling i animalieproduktionen. I synnerhet är de många småjordbruken lågproduktiva. Den låga produktiviteten syns tydligast i Polen där jordbrukets andel av sysselsättningen är fem gånger så stor som sektorns andel i BNP. I många av kandidatländerna har jordbruket fyllt en funktion som vanligtvis brukar fyllas av socialförsäkringssystemet. I Bulgarien, Rumänien, Litauen och Lettland har sysselsättningen i jordbruket stigit under hela perioden eller periodvis. I andra länder (Polen) har nedgången varit långsam.

Jordbrukets andel i sysselsättning varierar från 42 procent i Rumänien till fem procent i Tjeckien. Detta innebär att antalet bönder i EU kommer att stiga avsevärt efter utvidgningen.

Med undantag för Ungern och Bulgarien är kandidatländerna nettoimportörer av jordbruksprodukter och livsmedel. Den främsta anledningen till att importen kostar mer än exporten ger är att man exporterar lågförädlade produkter och importerar högförädlade livsmedel. Detta handelsmönster gäller i synnerhet för handel med EU där kandidatländerna hade ett handelsunderskott på 2,2 miljarder euro (1998). Handelsunderskottet har ibland skyllts på EU:s exportsubventioner men beror till stor del på förädlingsindustrins låga konkurrenskraft och otillräckliga förmåga att svara mot konsumenternas krav. (Vid exporten av förädlade livsmedel är det bara råvarukomponenten som är subventionerad).

Omställningen av livsmedelsindustrin har varit svår i kandidatländerna. Livsmedelsindustrin var tidigare inriktad på att producera standardiserade bulkprodukter snarare än kvalitetsvaror. Vidare lider livsmedelsindustrin i kandidatländerna av överkapacitet eftersom produktionen och därmed den förädlade volymen har sjunkit. Industrin har dragit till sig en del utländskt kapital som dock främst sökt sig till högförädlade produkter (konfektyr, drycker etc.) snarare än till primärförädling som mejeri och slakteri. Dessa industrier är i stort behov av investeringar för att klara EU:s hälso- och sanitetskrav (enligt *acquis*). Till följd av att endast en liten del av anläggningarna uppfyller kraven och har godkänts har kandidatländerna inte till fullo kunnat utnyttja kvoter i preferensavtalen i handel med EU. Svårigheterna med att efterleva EU:s lagstiftning i Östeuropa vad gäller exempelvis hygien och miljöregler hänger samman med att dessa regler återspeglar den rike konsumentens betalningsvilja för livsmedelssäkerhet eller miljöskydd. Sett ur den fattige konsumentens perspektiv kan detta te sig som en onödig lyx.

Priserna på jordbruksprodukter var tidigare betydligt lägre än motsvarande priser i EU. Prisgapet har minskat påtagligt som ett resultat av inhemsk inflation som inte kompenseras av lika stora förändringar av de nominella växelkurserna (real appreciering) samt till följd av att reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken ledde till sänkningar av vissa priser. I vissa fall är därför priserna högre i kandidatländerna än i EU. Övergången till marknadsekonomi innebar en liberalisering av jordbrukspolitiken. Protektionismen är dock numera tillbaka. Stödnivåerna är dock fortfarande mycket lägre (med undantag för Slovenien). Stödets andel av bruttointäkterna uppgår för EU till 38 procent. Motsvarande tal för Polen är 20 procent, för Ungern 18 procent.

De medel som används inom kandidatländernas jordbrukspolitik är huvudsakligen prisstöd. Motsvarighet till EU:s kompensationsstöd samt riktade stöd används i begränsad omfattning dels därför att dessa belastar budgeterna dels därför att sådana stöd är svåra att administrera.

I vissa av kandidatländerna lever 40 procent av befolkningen på landsbygden. Sammanbrottet för kollektivjordbruken har fått stora konsekvenser för situationen på landsbygden eftersom dessa även svarade för en del sociala tjänster. Generellt sett är landsbygden eftersatt. Infrastrukturen är dåligt utvecklad. Det saknas samhällliga institutioner som är viktiga för att få igång utvecklingsprocessen. Åratal av toppstyrning och påtvingad Kooperation har berövat befolkningen företaganda och initiativkraft och skapat misstro mot samarbete. Det råder vidare en brist på humankapital eftersom utbildningsnivån är låg. Svårigheterna med att få igång landsbygdsutveckling illustreras väl av misslyckanden med SAPARD, ett medlemskapsförberedande program finansierat av EU och riktat till jordbruket i kandidatländerna. Starten för programmet har fördröjts med två år och endast 10 procent av medlen har hittills utnyttjats. Misslyckandet visar också att EU:s program är dåligt anpassade till kandidatländernas möjligheter.

Sammanfattar man den utveckling som har ägt rum i Östeuropa under det senaste decenniet kan det konstateras att många framtidsbedömningar och prognoser som framfördes vid periodens början har kommit på skam. Östeuropeiska länder troddes snart översvämma Västeuropas marknader med billiga jordbruksprodukter. Med få undantag är dessa länder i dag nettoimportörer. De kollektiva storjordbruken förväntades snabbt bryta samman och omvandlas till familj jordbruk, den i Västeuropa dominerande företagsformen. Istället är jordbruksstrukturen blandad och förändras långsamt. Jordbruket i kandidatländerna har fortfarande problem med konkurrenskraften. Marknader för åkermark är underutvecklade och det råder stort överskott på arbetskraft. Stora skillnader finns i primär och sekundär förädling av livsmedel. Landsbygden är eftersatt och fattigdomen är påtaglig.

Är den gemensamma jordbrukspolitiken bra för kandidatländerna?

Vilken effekt skulle ett införande av den gemensamma jordbrukspolitiken ha på kandidatländerna? Svaret på frågan skulle kunna vara att effekterna blir desamma som i nuvarande medlemsländer fast värre eftersom de negativa

konsekvenserna blir mer problematiska i fattiga länder. Högre livsmedelspriser är mer kännbara för fattiga än rika konsumenter. Högre markpriser, till följd av kapitaliseringen av stödet, försvårar omstruktureringen av jordbruket som kandidatländerna har ett stort behov av. Mjölkkvoter och andra kvantitativa regleringar som hämmar effektiviteten i resursanvändningen i EU kan få förödande konsekvenser på strukturomvandlingen i kandidatländerna. Eftersom stödet till jordbrukarna baseras på hur mycket de producerar (eller på historiska produktionsvolymen) gynnas främst de stora producenterna. I vissa fall har mycket stora privatjordbruk bildats i kandidatländerna. Att överföra stora summor till dessa är mycket tveksamt. De förändringar som jordbrukspolitiken har genomgått har vidare inneburit en övergång från enkla administrativa lösningar till komplicerade sådana. Det säger sig självt att är det mycket lättare att hålla upp ett pris än att betala ut individuella stöd till många bönder. Därmed blir politiken svår att implementera i kandidatländerna.

Vilken politik svarar då mot kandidatländernas behov? Inledningsvis bör det påpekas att oavsett vilken jordbrukspolitik som bedrivs behöver ett antal socioekonomiska förutsättningar vara uppfyllda för att den valda strategin ska lyckas. Dessa är främst makroekonomisk stabilitet samt ett fungerande rättssystem. Man skulle kunna argumentera för att kandidatländerna i stället för jordbrukspolitik skulle behöva prioritera politik för landsbygdsutveckling, livsmedelspolitik (hygien, förädlning, omstrukturering), miljöpolitik (föreskrifter, stöd) samt ett generellt stöd till företagsutveckling och utbildning.

Ett flertal studier har analyserat frågan om budgeteffekten av utvidgningen. Utgår man från att fullt bidrag på nuvarande nivå betalas ut visar resultaten att budgetkostnaden skulle uppgå till omkring 15 miljarder euro (2010) om samtliga kandidatländer blir medlemmar. Utgiftsökningen beror dels på att produktionen ökar, vilket kräver mer pengar till marknadsreglerande åtgärder, dels på att stöd över budgeten betalas ut. Kompensationsstöden svarar för hälften av den förväntade utgiftsökningen, 7,5 miljarder euro. Givetvis är utfallet på budgeten beroende av vilka länder som kommer in. Polen, Tjeckien, Ungern och Rumänien svarar, i kraft av jordbruksproduktionens och arealens omfattning, för merparten (80 procent) av utgifterna. (Observera att antalet bönder inte har någon betydelse för utgifternas storlek). För att sätta beloppet i perspektiv bör man erinra sig att jordbruksbudgeten uppgår till ca 42 miljarder euro.

När blir det effektivt att bedriva politik gemensamt?

Presentationen ovan visar att jordbrukspolitiska problem och utmaningar tydligt skiljer sig åt mellan de nuvarande medlemmarna och kandidatländerna. Detta aktualiserar frågan om det är meningsfullt att bedriva en gemensam jordbrukspolitik.

Frågan om huruvida en gemensam politik är motiverad brukar analyseras med hjälp av subsidiaritetsprincipen. Inom varje system som består av flera beslutsnivåer måste det finnas en regel som bestämmer hur rätten att fatta beslut (beslutsbehörighet) bör fördelas mellan nivåerna. Subsidiaritetsprincipen är just en sådan regel. Enkelt uttryckt säger subsidiaritetsprincipen att EU inte ska ägna sig åt sådant som medlemsländer lika bra eller bättre kan göra på egen hand – en gemensam politik bör alltid skapa ett mervärde.

Enligt bilagan om subsidiaritet till Amsterdamfördraget bör principen endast användas inom de områden där kommissionen inte har en exklusiv behörighet. Bilagan föreskriver således en framåtblickande tillämpning (nya politikområden) av principen, ej en bakåtblickande (befintlig politik). Jordbrukspolitiken anses höra till de områden där den exklusiva behörigheten finns hos kommissionen. Således skulle det inte vara meningsfullt att analysera jordbrukspolitiken ur subsidiaritetsperspektivet. Många jurister, dock inte alla, delar denna syn.

EU-kommissionen själv hävdar att man bör se subsidiaritet som ett dynamiskt begrepp. I detta perspektiv är det mycket som talar för att frågan om vem som är mest lämpad att fatta jordbrukspolitiska beslut inte bör undandras från prövning. Jordbrukssektorn och dess roll i samhällsutvecklingen samt de förväntningar samhället har på jordbruket har förändrats påtagligt sedan politikens tillkomst. EU har utvidgats flera gånger och sträcker sig numera från Lappland till Andalusien. De naturliga förutsättningarna samt de socio-ekonomiska villkoren för jordbruksproduktionen varierar därför enormt. Den stundande EU-utvidgningen innebär en ytterligare ökning av variationen. Sist men inte minst, har den gemensamma jordbrukspolitiken förändrats. Prisstöd som tidigare spelade en dominerande roll har ersatts/kompletterats med nya stöd som finansieras med budgetmedel.

För att kunna bedöma huruvida politiken som bedrivs på EU-nivå är bättre än den politik som bedrivs på det nationella planet behövs ett antal kriterier. Ofta använda är ekonomisk effektivitet, möjlighet att utöva demo-

kratisk kontroll samt effekter på inkomstfördelning. Diskussionen nedan beaktar främst det förstnämnda.

Effektivitetsargumentet för ett centraliserat beslutsfattande baseras främst på förekomsten av gränsöverskridande effekter och stordriftsfördelar. Om den politik som förs i ett land får viktiga konsekvenser för förhållanden i andra länder kan man tala om gränsöverskridande effekter. Om länder när de utformar sin politik inte tar hänsyn till effekterna på andra länder kan den sammanlagda åtgärden bli feldimensionerad och politikens effekter därmed felaktiga. I detta fall skulle en centraliserad politik kunnat öka effektiviteten i unionen som helhet. Genom centralisering skulle de gränsöverskridande effekterna kunna internaliseras. Möjligheten att utnyttja stordriftsfördelar är ett annat argument för centralisering. Produktionen av vissa kollektiva varor kan kännetecknas av stordriftsfördelar.

En sorts gränsöverskridande effekt som kan uppkomma har att göra med risken för destruktiv konkurrens mellan lagstiftare när det gäller politik som egentligen enbart har nationellt intresse. Att gemensamt sätta en lägsta nivå skulle förhindra att en kapplöpning till botten äger rum och länderna hamnar, i ett fångarnas dilemma utfall, på en skatte- eller avgiftsnivå som inget land egentligen önskar sig. Argumentet förutsätter dock att länderna inte flyttar skattekonkurrensen till andra variabler (andra typer av skatter, avgifter etc.) som också påverkar företagens vilja att etablera sig i landet. Ett beslöktrat argument går ut på att skatter, avgifter och subventioner måste harmoniseras för att, som det heter, utjämna spelplanen för den ekonomiska aktiviteten. Olikheter i dessa avseenden skulle enligt detta synsätt störa den interna marknadens funktionssätt och ge fördelar till länder med slapp miljölagstiftning, svagt socialskydd, generös kapitalbeskattning etc. En invändning som man kan ha mot detta argument är att den totala produktionskostnaden innehåller många komponenter. Flertalet av dessa är inte harmoniserbara.

Om gränsöverskridande effekter eller stordriftsfördelar föreligger innebär inte detta med nödvändighet att politiken på det relevanta området verkligen bör centraliseras. Det är förenat med kostnader och svårigheter att bedriva politik gemensamt, inte minst föreligger informationsproblem och samordningskostnader. Centralisering kan exempelvis kräva omfattande byråkratier (med åtföljande höga administrativa kostnader), mycket detaljregleringar och behov av långtgående kontroller i syfte att garantera att politiken verkligen blir "gemensam".

Argumenten till förmån för *decentralisering/subsidiaritet* bygger på antagandet att medlemsstater förmodligen har bättre kunskap om lokala förhål-

landen och därmed vet mer om vilka effekter politiken får i det egna landet. Om politiken bedrivs på medlemslandsnivå kan denna också vara mer flexibel och utformas med hänsyn till nationella behov medan en centraliserad politik måste vara relativt likformig för alla länder. Det är dessutom enklare för centrum om man har instrument som är lika för alla.

Frågan om politisk effektivitet/demokratisk kontroll handlar i princip om hur väl den politik som bedrivs faktiskt reflekterar medborgarnas önskemål. Det finns flera skäl till att centralisering kan innebära svagare demokratisk kontroll. Medborgarna i ett enskilt land kan rösta bort de styrande om de är missnöjda med den politik som förs (vad gäller till exempel skatter, offentliga utgifter och jordbrukspolitik). Detta är ju den yttersta formen för demokratisk kontroll. När beslut fattas på EU-nivå är denna mekanism klart urvattnad. Medborgaren är osäker på vem som egentligen bär ansvaret för den politik som förs och även om man kan rösta bort en part som har ansvar (den egna regeringen) kan man inte rösta bort ministerrådet i sin helhet. Eftersom EU-arbetet kännetecknas av givande och tagande i olika frågor kan resultatet i enskilda frågor komma att avvika från väljarnas egentliga önsknings. Det kan vara svårt för väljarna att se igenom de avvägningar och kompromisser som den egna regeringen tvingas till.

En besläktad fråga har att göra med möjligheter för särintressen att påverka den politik som förs. Enligt intressegruppsteorin har de välorganiserade särintressen ett större inflytande på hur den ekonomiska politiken utformas än stora grupper som konsumenter och skattebetalare. Förklaringen ligger i svårigheter att organisera stora grupper vilket i sin tur beror på svårigheterna att kontrollera "fripassagerare", det vill säga de som söker åka snålskjuts. Den fråga som uppkommer är huruvida obalansen till konsumenterna/skattebetalarnas nackdel förvärras eller förbättras av centralisering av besluten. Uppfattningar i denna fråga är delade, dock kan det anses att grupper som har samma intressen i samtliga medlemsländer gynnas av centralisering.

När det gäller det sista av kriterierna ovan, effekter på inkomstfördelningen mellan länderna, möjliggörs detta av förekomsten av en gemensam politik. I och för sig skulle en omfördelning kunna åstadkommas med hjälp av direkt överföring av resurser till de fattigare medlemsländerna. Erfarenheterna visar dock att mellanstatliga överföringar behöver uppträda i "förklädning" av gemensamma politiska åtgärder.

En generell slutsats som kan dras av resonemanget om för- och nackdelar av centralisering respektive decentralisering är att det måste göras en avvägning mellan potentiella koordineringsvinster av centralisering och fördelarna

i termer av demokratisk kontroll när det gäller decentralisering. Var den bästa lösningen ligger kan variera mycket från ett politikområde till ett annat.

Bör jordbrukspolitiken fortfarande vara gemensam?

Vilka implikationer har resonemanget ovan för jordbrukspolitiken? Inledningsvis kan det påpekas att trots att jordbrukspolitiken har varit gemensam fanns det icke obetydliga inslag av subsidiaritet. Exempelvis innebar det agromonetära systemet, som var i bruk i över 30 år, att medlemsländerna kunde skydda sina jordbrukssektorer från icke-önskade effekter av växelkursfluktuationer och därigenom upprätthålla priser som periodvis skilde sig kraftigt från varandra. Den gemensamma jordbrukspolitiken har inkluderat ett element av de facto subsidiaritet och således varit mindre gemensam än vad den kan förefalla vid första påseendet.

Den intressanta frågan är dock om jordbrukspolitiken bör vara gemensam? Eller skulle något kunna vinnas på ett återtag till ett nationellt beslutfattande? Svaret beror på vilka åtgärder man analyserar. Jordbrukspolitiken består av två pelare. Ur ekonomisk-teoretisk synpunkt är det dock lämpligare att urskilja följande komponenter: kvarvarande prisstöd, kompensationsstöd, riktade stöd till miljö samt riktade stöd till landsbygdsutveckling. De två förstnämnda ingår i jordbrukspolitikens första pelare, de två återstående i andra pelaren. (Som tidigare påpekats omfattas inte livsmedelslagstiftning av den gemensamma jordbrukspolitiken). Ur teoretisk synpunkt är det lämpligt att analysera varje delkomponent för sig.

Prisstödspolitik är centraliserad idag och bör så förbli så länge den är i bruk. Olika länder kan inte oberoende av varandra styra och ställa på samma marknad. Interventionspriserna, exportsubventionerna och tullarna måste således vara desamma i alla medlemsländer. Den ursprungliga anledningen till att jordbrukspolitiken var gemensam var just att denna främst bestod av prispolitiska åtgärder.

Det är däremot inte lika självklart att *kompensationsstöden* måste beslutas och finansieras gemensamt. Som tidigare beskrivits har dessa stöd tillkommit som ett resultat av reformprocessen av den gemensamma jordbrukspolitiken och blivit ett av politikens viktigaste (och mest omdiskuterade) instrument. Skulle kompensationsstöden verkligen vara renodlade kompensationer, det vill säga temporära övergångsåtgärder, vore det naturligt att dessa var gemen-

samma, en gemensam utfasning av en politik som en gång var gemensam. Ingen bortre gräns finns dock för stöden och syftet med dessa är synnerligen oklart. Det ligger närmast till hands att se dem som inkomstbidrag, denna tolkning blir ännu mer motiverad mot bakgrund av diskussionerna i samband med halvtidsöversynen. Inkomststöd hör till socialpolitikens område. EU har som bekant inte en gemensam socialpolitik och det på goda grunder. Östutvidgningen skulle ytterligare försvåra möjligheter att bedriva en gemensam socialpolitik, se vidare diskussionen i det avslutande avsnittet. Skulle stöden verkligen avlänkas från produktionen blir risken för konkurrensnedvridningar minimal om dessa stöd skulle bestämmas på nationell nivå. I praktiken blir dock stöden aldrig fullt avlänkade och en viss produktionspåverkan kan därför inte uteslutas. Problemet skulle dock kunna lösas med överkommer om maximala stödnivåer.

När det gäller *riktade miljöstöd* är det inte heller klart att politiken behöver vara gemensam. Även i detta fall ligger förklaringen till att politiken är gemensam i att den har tillkommit som biprodukt när den gemensamma jordbrukspolitiken reformerades 1992. Ursprungligen innehöll jordbrukspolitiken inga miljöåtgärder. En centralisering av politiken på det här området kunde motiveras om det fanns betydande gränsöverskridande effekter. De flesta miljöeffekter är dock nationella eller t.o.m. regionala/lokala. Intresset att värna om miljön varierar mellan länderna. Ser man intresset för miljön som en "normal vara" kan man vänta sig att betalningsviljan för denna kollektiva nyttighet ökar med ökade inkomster. Därmed blir det svårt att finna en nivå som passar alla länder om inkomstnivåerna kraftigt skiljer sig åt. Dessutom är det svårare att implementera komplicerade miljöåtgärder i länder där den administrativa kapaciteten är svag. För att det ska vara meningsfullt med gemensamma åtgärder bör dessa även tillämpas på samma sätt. På liknande sätt skulle man kunna resonera när det gäller *riktade landsbygdsstöd*.

Givetvis finns det risker för snedvriden konkurrens om medlemsländerna fritt skulle utforma sina stöd. Detta problem är på intet sätt unikt för jordbrukssektorn. Det gäller alla sektorer även om det måste understrykas att stöden till jordbrukssektorn är särskilt stora. Man har dock regler som skall hantera den här sortens problem för andra sektorer, nämligen regelverket för statsstöd, och ingen skulle förmodligen komma på tanken att man på EU-nivå skall bedriva en gemensam industripolitik för att komma till rätta med eventuella snedvridningar i konkurrensen inom denna sektor. Det är inte uppenbart varför gemensamma regler som fungerar för andra näringar inte också skulle kunna fungera för jordbrukssektorn eller att regelverket inte

kunde anpassas därefter, exempelvis med överkommelser om vilka typer av åtgärder som är tillåtna. Jag återkommer till denna fråga i den avslutande diskussionen.

Det bör vidare påpekas att behovet av koordineringen av skatter och subventioner och risken för destruktiv konkurrens är störst när det gäller rörliga skattebaser. Beskattas det finansiella kapitalet olika flyttar det lätt. Kompensationsbidragen knyts till åkermarken och miljöstöd är ofta baserade på betalning till åkern eller djur som betar på åkern. Denna resurs kan inte flytta. Därmed undandras själva grunden för resonemanget om skatte/subventionskonkurrens. Det finns dessutom inget som tyder på att EU-länder deltar i kapplöpning mot botten inom de områden där produktionen är rörlig över gränserna (exempelvis genom att sänka krav på djurskydd som är en relaterad fråga).

Slutligen kan det vara värt att kortfattat kommentera de återstående kriterier som identifierades tidigare: inkomstfördelning och demokratisk kontroll. Ser man till kriteriet demokratisk insyn är de flesta forskare eniga om att det organiserade producentintresset har gagnats av att politiken bedrivits och finansierats gemensamt. Ett indirekt bevis på att så är fallet utgörs av det faktum att alla lantbrukarorganisationer i EU brukar opponera sig mot förslag om åternationalisering av den gemensamma jordbrukspolitiken. Många bedömare pekar på att det finns en *bias* till jordbruksintressenas fördel i själva förhandlingssystemet och beslutsmaskineriet. Det har också noterats att EU:s jordbrukarorganisationer har ett nära samarbete med EU:s beslutsapparat. Jordbruksintressen anses av vissa t.o.m. ha blivit en del av maskineriet. Ökad subsidiaritet skulle därmed kunna återställa balansen. När det gäller effekterna på inkomstfördelningen har det påpekats tidigare att en gemensam politik lättare möjliggör en omfördelning mellan länderna. Den gemensamma jordbrukspolitiken har dock knappast entydigt gynnat de fattigare medlemsländerna.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att skälen att bedriva jordbrukspolitiken gemensamt har, med undantag för marknadsreglerande åtgärder, försvagats avsevärt och en åternationalisering skulle kunna motiveras. Östutvidgningen stärker ytterligare argument för åternationalisering, vilket jag ska återkomma till i den avslutande diskussionen.

Mot medlemskap – kommissionens förslag och kandidatländernas reaktioner

Medlemskapsförhandlingarna mellan kandidatländerna och EU på jordbrukets område handlar om många olika frågor. I presentationen nedan tar jag upp endast de viktigaste. Kommissionen har presenterat ett förslag till utgångsbud till kandidatländerna redan i våras. Europeiska rådets möte i Bryssel 24–25 oktober 2002 ledde till vissa modifieringar av förslaget. Kandidatländernas reaktioner som också presenteras nedan baseras på de ståndpunkter som dessa länder framfört i förhållande till kommissionens ursprungliga bud.

När det gäller tilldelning av mjölk- och sockerkvoter är det valet av referensperiod som är avgörande för utfallet. Kommissionen vill inte acceptera referensperioder som går långt tillbaka i tiden, särskilt inte före år 1990, och föreslår perioden 1995–1999. Vad gäller kompensationsstöden är budet till kandidatländerna att införa dessa gradvis med en början på 25 procent av de nuvarande medlemsstaternas stödnivå, och sedan årliga ökningar på 5 procent fram till år 2007 och ”därefter med höjningar på 10 procent så att de nya medlemsstaterna år 2013 uppnår den stödnivå som då kommer att gälla i nuvarande Europeiska unionen”. Förslaget att gradvis införa stöden har motiverats av kommissionen med hänvisning till att dessa stöd kan få negativ effekt på strukturomvandlingen i kandidatländerna och i synnerhet cementera strukturen inom självhushålljordbruket samt att ett högt kontantstöd till jordbrukare skulle kunna orsaka stora inkomstklyftor och sociala problem på landsbygden och skapa obalans på landsbygden och mellan stad/land. Samtidigt skulle de nya medlemsstaterna tillåtas att komplettera kompensationsstöden upp till den nivå som gavs innan anslutningen om direktstöden understiger denna nivå.

Reglerna för stöden skall också förenklas för att undvika implementeringsproblem. Kandidatländerna erbjuder möjlighet att istället för till exempel djur- och arealbidrag ge ett avlänkat arealstöd under en begränsad period där belopp läggs ihop till ett nationellt ”kuvert” som sedan fördelas i förhållande till landets totala jordbruksareal. Detta förslag påminner om förslagen i halvtidsöversynen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Man bör då erinra sig att dessa lades fram vid ett senare tillfälle. Vidare var det tänkt att ett specifikt stöd riktat till självhushålljordbruken skulle införas. Stödet var tänkt att gå till jordbrukare som vill övergå från självhushållning till kommersiell produktion. Förslaget har strukits.

När det gäller landsbygdspolitiken erbjuds kandidatländerna samtliga

åtgärder som idag ingår i landsbygdsutvecklingsförordningen. EU finansierar upp till 80 procent av vissa åtgärder, vilket är en högre andel än för de nuvarande medlemmarna. De nya medlemsstaterna får också behålla ett par av åtgärderna inom det nuvarande SAPARD-programmet.

Generellt kan sägas att kandidatländernas mottagande av kommissionens bud var kyligt. Kandidatländerna är dock nöjda med "förenklingsförslaget" som innebär samma bidrag per hektar för all åkermark eftersom detta sänker administrativa kostnader för systemet. Man är givetvis också positiv till att medfinansieringsgraden ökar till 80 procent samt att kraven på jordbruksföretag som söker strukturstöd sänks.

Kandidatländerna är mest missnöjda med förslaget rörande kompensationsstöden samt med tilldelningen av kvoter. Kandidatländerna menar att kvoter introducerades i EU när priserna var höga och återspeglar därför utbudsresponsen på dessa höga priser. Produktionsnivån i kandidatländerna är ett resultat av låga priser som således låser dessa länder i en "orättvis låg" produktionsvolym. Man kan dock påpeka att kvoterna även är bindande för de nuvarande medlemmarna. Således skulle även de nuvarande medlemmarna producera mer utan kvot.

Polska analytiker påpekar att EU-förslaget innebär att *acquis communautaire* ska börja tillämpas i kandidatländerna med omedelbar verkan med enbart ett undantag, nämligen betalning av kompensationsstöden. Produktionskvoter samt all lagstiftning som rör den inre marknaden ska gälla omedelbart. Införandet av denna lagstiftning är kostsamt för kandidatländerna. Kandidatländerna påpekar också att trots att EU hävdar att jordbruket och förädlingsindustrin har problem med konkurrenskraften, så föreslås det lägre bidrag till kandidatländerna medan länderna som anses mer konkurrenskraftiga erhåller högre bidrag. Man betonar starkt att man vill ha samma regler och inte speciella regler.

Kandidatländerna är också rädda för att resultatet av låga kompensationsstöd blir att länderna blir nettobidragsgivare till budgeten. Kandidatländerna argumenterar att stöd kommer att omsättas i investeringar i jordbruksföretagen och att denna moderniseringsvåg kommer gynna nuvarande medlemmar genom ökad export av landbruksmaskiner mm. Kandidatländerna ifrågasätter huvudargumentet att inte betala kompensationsstöd nämligen att detta skulle hindra den så nödvändiga strukturuomvandlingen.

Vad kommer det att stå i anslutningsavtalen?

Det är givetvis mycket svårt att spekulera om utfallet av förhandlingarna om medlemskapet i unionen. Till de största utmaningarna hör frågor om självhushålljordbruken, fattigdom på landsbygden, konkurrenskraft för jordbruket och förädlingsindustrin på den inre marknaden, införandet av den gemensamma lagstiftningen samt absorptionskapaciteten i ekonomiskt och administrativt hänseende. Den största oenigheten råder kring kompensationsstöden, implementeringen av *acquis* samt tilldelningen av kvoter.

En viss uppfattning om det troliga utfallet kan man få om man analyserar de tidigare anslutningsförhandlingarna. Generellt kan man säga att resultaten från dessa tyder på att den gemensamma jordbrukspolitiken har visat sig vara mycket flexibel och har kunnat absorbera en stor variation av nationella olikheter i fråga om preferenser och förutsättningar. Bäst kan detta illustreras genom att granska den finska anslutningen till den gemensamma jordbrukspolitiken. Finland hade före inträdet i EU en av världens högsta stödnivåer till jordbruket. Med hjälp av de nationella stöden (som också Sverige använder sig av men i en långt mindre utsträckning) samt en flexibel användning av de existerande stöden, främst miljöstöden, har Finland kunnat behålla rätt mycket av den gamla jordbrukspolitiken samt ett högt stöd till jordbruket. Allt under förutsättning att produktionen inte ökar utöver den tidigare uppnådda nivån. Det finska fallet visar att länderna har tillåtits att hålla sig med högre stödnivå om detta till stor del sker på egen bekostnad. Just detta faktum att olikheter betalats ur egen ficka kan knappast överföras till de nuvarande förhandlingarna. Viktigast i detta sammanhang är dock att resultatet blev en betydande *de facto åternationalisering* av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Det har varit ganska vanligt att tidigare kandidater till medlemskap försökt övertyga EU om att få fler bidragsrätter och större produktionskvoter än produktionsvolymen mm strax före inträdet. Oftast har man använt sig av likartade argument som de nuvarande kandidatländerna gör. Även Sverige hävdade att jordbruksproduktionen i landet var, pga. tidigare reformer, lägre än hade varit fallet vid priser på EU-nivå. Dessa försök har dock sällan varit lyckosamma. Förhandlingarna har tenderat att ge kvoter motsvarande produktionsvolymen under de närliggande åren.

De frågor som har tilldragit sig det största intresset är givetvis utbetalning av areal- och djurbidrag, i denna studie kallade kompensationsstöden. Frågan om kandidatländerna är berättigade till kompensationsstöden har varit före-

mål för kontroverser och en omfattande diskussion i stort sett ända sedan beslutet att inleda utvidgningsprocessen hade fattats. Kandidatländerna har konsekvent hävdad rätten till full ersättning medan argumenten från Kommissionen har växlat. I processens tidiga skede hävdade Kommissionen att bidragen är kompensation för sänkta priser och som sådana inte tillämpliga på länder som inga prissänkningar haft. Det faktum att bidragen de facto har permanentats samtidigt som gapet mellan prisnivån i EU och i kandidatländerna har minskat har tagit udden ur argumentationen. I stället diskuteras en gradvis infasning.

Fram till nu fanns det inte enighet bland nuvarande medlemsländer om vilket förhandlingsmandat som kommissionen bör få i detta avseende. Vissa länder, däribland Sverige och Nederländerna, har hävdad att kompensationsstöden alls inte skall betalas till kandidatländerna. Andra medlemsländer, till exempel Frankrike, är mer välvilligt inställda. Skillnader i attityder bottnar i skillnader när det gäller allmän inställning till reformer av jordbrukspolitiken samt i nettobetalförhållandet till budgeten. Reformvänliga och budgetrestriktiva länder har fruktat dels att framtida reformer försvåras om kandidatländerna får tillgång till kompensationsstöden dels att utvidgningen leder till en budgetexplosion. Som tidigare visats skulle det krävas en förstärkning av jordbruksbudgeten med 15 miljarder euro. Detta problem är nu löst genom beslutet att de sammanlagda kostnaderna för utgifter inom första pelaren (kompensationsstöden samt marknadsreglerande åtgärder) inte får öka i reala termer under perioden 2007–2013. I nominella termer får utgifterna inte överstiga beloppet för år 2006 uppräknat med 1 procent inflation. I praktiken innebär detta troligtvis en nominell sänkning. Genom detta beslut framtvings en sänkning av kompensationsstöden i de nuvarande medlemsländerna. Grovt räknat kan det röra sig om en sänkning med 30 procent.

Under de nuvarande budgetramarna räcker inte pengarna till att ge kandidatländerna oreducerade bidrag med mindre än att det finansiella perspektivet omförhandlas. De reducerade bidragen ryms däremot i budgeten fram till år 2006. Det är troligt att kandidatländerna accepterar de reducerade bidragen så länge det nuvarande finansiella perspektivet gäller eftersom utsikten att få EU-länder att tillskjuta mer medel och enas om ännu en budgetkompromiss förefaller obefintliga. Skulle ansökarländerna inte ge sig på den punkten fördröjs utvidgningen betydligt. Det är troligt att ansökarländerna prioriterar en snabb anslutning. Däremot kommer dessa länder att ha svårare att acceptera den tioåriga infasningen. Det är möjligt att frågan lämnas öppen eftersom uppgörelsen på den punkten inte kommer vara stabil. Erfarenheterna

av tidigare utvidgningar visar nämligen att nya medlemmar snart börjar omförhandla de element i anslutningsfördragen som de finner orättvisa.

Ett antal studier visar att några kandidatländer, om det tidigare budet från kommissionen accepteras, skulle kunna bli nettobudgetbetalare. Detta beror på eftersläpning i återflödet av medel till kandidatländerna. För att förhindra att så sker erbjuder EU tillfällig budgetmässig kompensation. Om det beräknade saldot för betalningsströmmarna i förhållande till gemenskapsbudgeten skulle visa sig vara negativt för enskilda länder under åren 2004–2006 jämfört med 2003, föreslås dessa länder få avtagande och tillfälliga betalningar på utgiftssidan i EU:s budget.

Det är inte troligt att kandidatländerna blir ”nästan nettobidragsgivare” till budgeten. Ett dylikt utfall skulle upplevas som diskriminerande och knappast att stödjas i folkomröstningar. Det saknas inte populistiska politiker, inte minst på landsbygden, som då lätt kunde piska fram främlingsfientliga stämningar. Sett ur EU:s perspektiv skulle hela trovärdigheten i omfördelningspolitiken inom unionen försvinna om de fattigaste länderna inte också blir de största nettobidragstagarna.

De nya medlemsländernas inställning till framtida reformer av jordbrukspolitiken

Även om halvtidsöversynen tillfälligt skulle läggas på is, så kommer reformprocessen av den gemensamma jordbrukspolitiken inte att avstanna. Den starkaste drivkraften inför politikens framtida förändringar kommer troligtvis ha att göra med den sjunkande legitimiteten. Utbetalning av stora kontanta stöd på mycket oklara grunder till en liten, och dessutom ständigt minskande, grupp måste naturligtvis väcka allmänhetens förvåning och undergräva politikens legitimitet. Det är värt att notera att när jordbrukskommissionären Fischler besökte Sverige för att ”sälja” in halvtidsöversynsförslaget var hans huvudsakliga argument för behov av reformer att politikens acceptans hos allmänheten måste öka.

Det faktum att ett tak har satts på jordbruksutgifterna i den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare innebär en stödsänkning och borde rimligtvis även framtvinga en effektivare användning av resurserna. Utgifterna inom andra pelaren omfattas inte av taket. Här finns en ventil för utgiftsökningar. Dessa utgifter kräver dock en nationell medfinansiering vilket verkar återhållande på spenderviljan.

Inledningsvis ställdes frågan vilken effekt utvidgningen kommer att ha på den framtida utvecklingen av jordbrukspolitiken. Kommer reformer att försvåras? Svaret på denna fråga kommer delvis bero på utfallet av förhandlingarna om medlemskap. Skulle utfallet göra kandidatländerna till vinnare på det jordbrukspolitiska området blir dessa mycket ovilliga att reformera jordbrukspolitiken. Till exempel skulle en generös tilldelning av mjölkkvoter göra dessa länder till anhängare av bibehållandet av detta system vars avskaffande har börjat diskuteras (formellt gäller regleringen till 2008). Som argumenterades ovan är det dock inte troligt med en generös kvottilldelning. Missgynnas kandidatländerna har de två framtida strategier att välja på: att opponera sig mot fortsatta reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken och försöka flytta fram egna positioner så att utbytet blir mer fördelaktigt, eller att stödja reformstävnan.

Det har hävdats att utvidgningen kommer innebära att jordbrukslobbyn inom EU kommer att avsevärt stärkas med tanke på hur talrik bondekåren är i Östeuropa. I de länder där producenterna är många, exempelvis i Polen, är dessa dock inte lika välorganiserade som lantbrukarna i väst. Vissa av kandidatländerna (i synnerhet Estland) kan dessutom betecknas som mycket liberala när det gäller jordbrukspolitiska reformer. Även om kandidatländerna kommer, i likhet med tidigare nykomlingar, att försöka omförhandla de inträdesvillkor som upplevs som orättvisa så snart som möjligt kommer detta ta tid. Under tiden kan jordbruket fortsätta att missgynnas. En del uttalanden tyder på att kandidatländerna hellre ser en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken innan de träder in i unionen än att de skall ha en ojämlig konkurrenssituation och behandlas som andra klassens medlemmar. Således är det inte helt klart att de nya medlemmarna kommer agera bromsklossar i den fortsatta reformdiskussionen.

Helt klart är det dock att utvidgningen, och avsaknaden av tillräckligt radikala reformer på förhand kommer att komplicera förhandlingsprocessen om framtida reformer. Beslutet om budgettaket i nästa budgetperiod innebär att man flyttar fram fördelar (inga konflikter om reformer nu) samt senare lägger politiska problem. Därmed har man på sikt byggt in starka konflikter i systemet: konflikter mellan gamla och nya medlemmar som kommer att vilja snabbt komma upp i samma bidragsnivå samt konflikter mellan nuvarande medlemmar om hur den krympande kakan ska fördelas. Det blir vidare svårare att enas om reformlösningar eftersom de nya medlemsländerna kommer att ha helt olika behov, preferenser och möjligheter.

De nya medlemmarna kommer troligtvis att föredra traditionella jord-

brukspolitiska åtgärder som prisstöd (som finns kvar för vissa produkter) eller investeringsstöd framför mer omfattande satsningar på exempelvis miljöåtgärder. Traditionell politik är mycket enklare att implementera i Östeuropa. De förändringar som den gemensamma jordbrukspolitiken har genomgått har inneburit en övergång från enkla administrativa lösningar till komplicerade sådana. Många av de reformförslag som diskuteras i EU kan beskrivas som relativt sofistikerade och passar därför ett jordbruk med relativt få och välutbildade bönder. För jordbruket i öst passar det bättre med kollektiva snarare än individuella lösningar.

Analyserar man de förslag som dominerar den jordbrukspolitiska debatten i EU avseende modulering, cross compliance, avlänkning och stödtag kan det påpekas att de nya medlemmarna troligtvis blir skeptiska till ett flertal av dem. Eftersom miljöstöd på grund av höga transaktionskostnader kan vara svårt att implementera i dessa länder blir man troligtvis skeptisk till modulering. Är bönderna många och de administrativa strukturerna svaga kan det i det närmaste vara ogörligt att tillämpa förslaget om cross compliance. Avlänkning blir heller inte särskilt populär i de nya medlemsländerna, i synnerhet om det skulle kunna innebära fördelar för passiva markägare i städerna. I vissa av dessa länder ägs en mycket stor del av marken av andra än de som brukar den. Länderna kan också vara skeptiska till förslag om stödtag eftersom deras jordbruksstruktur är delvis annorlunda. Att dela företag för att undkomma stödtaget, något som säkert kommer att inträffa om förslaget blir verklighet, kan bli mycket svårare med den organisationsstruktur som råder på stora företag i dessa länder.

Av diskussionen ovan framgår det tydligt att de nya medlemsländerna har andra behov och preferenser samt andra möjligheter att implementera jordbrukspolitiska åtgärder än nuvarande medlemmar. Vidare behöver dessa länder prioritera behov som inte särskilt väl täcks av den gemensamma jordbrukspolitiken. Jordbruket och förädlingsindustrin har fortfarande stora behov av modernisering och omstrukturering. Framför allt finns det i vissa länder, i synnerhet Polen, Lettland, Litauen (och på sikt Bulgarien och Rumänien) mycket stora behov av att utveckla landsbygden. Fattigdomen på landsbygden i dessa länder kan inte lösas genom satsningar på jordbruket. (De landsbygdsutvecklingsåtgärder som ingår i andra pelaren riktar sig uteslutande till bönder). Det är troligt att hanteringen av dylika olikheter och variation kommer innebära olika tillämpning av olika åtgärder i olika länder det vill säga de facto en åternationalisering. Till samma slutsats kommer man också om man utgår från erfarenheterna av tidigare utvidgningar där åternationaliseringen

har spelat en viktig roll. Således kan det hävdas att den mest troliga effekten av utvidgningen blir att tendensen till åternationalisering av den gemensamma jordbrukspolitiken som redan tydligt kan skönjas kommer att förstärkas och leda till att jordbrukspolitiken i olika delar av unionen kommer att bli allt mer olika.

Är åternationalisering en önskvärd utveckling?

En fråga som kan ställas i detta sammanhang är vad en åternationalisering skulle innebära i praktiken. Det kan vara lämpligt att skilja mellan formell åternationalisering och de facto åternationalisering. Flera former av de facto åternationalisering förekommer redan. Den gemensamma jordbrukspolitikkens andra pelare, landsbygdsutvecklingsförordningen (LBU), innehåller en mängd olika åtgärder och variationen i tillämpningen är stor mellan länderna. LBU fungerar som ett "smörgåsbord". Ett besläktat exempel är åtgärder som redan från början varit valfria, exempelvis den frivilliga moduleringen i Agenda 2000-beslutet eller användningen av nationella kuvert, även detta ett element i Agenda 2000-reformen, där länderna utifrån ett fixerat belopp får välja sätt att kompensera bönderna. Ett ytterligare exempel är de möjligheter till "toppning" av gemensamma stöd med nationella medel vilket även erbjudits kandidatländerna. Sist men inte minst kan man nämna de nationella stöd som finns i Sverige och Finland vilka i sig är mycket omfattande. En ökad de facto åternationalisering skulle kunna innebära mer av samma sak det vill säga att "smörgåsbordet" blir större, att fler specialåtgärder läggs till inkom för att användas i exempelvis nya medlemsländer, eller att ännu fler åtgärder blir frivilliga.

I de ovannämnda fallen förblir dock åtgärderna gemensamt finansierade eller delfinansierade. En mycket enkel lösning, som skulle innebära en formell åternationalisering, vore att låta finansieringen bli helt nationell medan man behåller listan över åtgärder, vilken då kan tolkas som listan över tillåtna instrument.

Det går inte att exakt bedöma hur snabbt och vilka former utvecklingen kommer att ta. Däremot råder det inget tvivel om att åternationalisering är en mycket sund utveckling. I avsnittet om subsidiaritet argumenterade jag för att det mervärde som en gemensam politik kan skapa minskar i takt med att miljöåtgärder och stöd till landsbygdsutveckling får en allt mer framträdande roll. Utvidgningen förstärker dessa argument. Ansökarländerna behöver andra

typer av miljö- och landsbygdsåtgärder än nuvarande medlemmar därför att deras problem, värderingar samt administrativa kapacitet är annorlunda. Dessa länder behöver vidare prioritera åtgärder som inte inkluderas i nuvarande åtgärdepaket. I ett sådant läge är det svårt att se att en gemensam politik skulle kunna skapa ett mervärde. Om inkomstmålet kvarstår och hanteras som nu, det vill säga genom transfereringar till *individuella* jordbruksföretag, blir det i länderna svårt att motivera detta utan att inkomsterna mäts och en behovsprövning genomförs. En dylik prövning låter sig inte göras på europeisk nivå utan hänsyn måste tas till inkomstförhållanden i olika medlemsländer. Naturligtvis behöver alla marknadsreglerande åtgärder vara gemensamma.

Det måste erkännas att en åternationalisering, främst av politikens finansiering, skulle kunna försvåra möjligheter att hjälpa fattiga EU-länder. Även om transfereringen underlättas av förekomsten av en gemensam politik borde det dock vara möjligt att finna former för överföring som inte förutsätter den nuvarande rundgången där de rikare EU-medlemmarna finansierar varandras politik. Ytterligare en given invändning är risken för att konkurrensen snedvrids. Faran för en ojämn subventionering går emellertid att komma tillrätta med. Det kan ske genom att medlemsstaterna med stöd av överstatligt bindande regler lovar förhålla sig konkurrensneutralt. Reglerna för jordbruket kommer då att vara desamma som för alla andra näringar.

Källor och litteratur

Litteraturen om subsidiaritetsprincipen är mycket omfattande, inte minst därför att ämnet har lockat forskare inom många olika discipliner. En principiell analys av subsidiaritetsbegreppet ur främst ekonomiskt perspektiv ges i *Making sense of subsidiarity: How much centralisation for Europe?* (London: Centre for European Policy research, 1993). Ett exempel på tillämpning av subsidiaritetsprincipen inom ett visst politikområde ges av Roger Van der Bergh, "Economic Criteria for Applying the Subsidiarity Principle in the European Community: the Case of Competition Policy", *International Review of Law and Economics*, 16, 1996, nr 3. En tillämpning på jordbrukspolitiken återfinns i Ewa Rabinowicz, Kenneth Thompson och Evald Nalin, "Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement", *Swedish Institute for Food and Agricultural Economics*, 2001, rapport nr 3. I rapporten diskuteras bland annat olika exempel på partiell åternationalisering.

Ett flertal rapporter från Livsmedelsekonomiska institutet har analyserat frågor om jordbrukspolitikens reformer och östutvidgningen. Rapporterna finns tillgängliga på institutets hemsida (www.sli.lu.se). Närmast temat för denna uppsats ligger: Sylvia Schwaag Serger, "Negotiating CAP reform in the European Union – Agenda 2000", *Swedish Institute for Food and Agricultural Economics*, 2001, rapport nr 4 samt Eva Kasperson, Ewa Rabinowicz och Sylvia Schwaag Serger, "EU Milk Policy after Enlargement – Competitiveness and Politics in Four Candidate Countries", *Swedish Institute for Food and Agricultural Economics*, 2002, rapport nr 1.

Presentation av författare och redaktörer

MICHAEL BERGMAN är docent i nationalekonomi vid Lunds universitet. Hans forskningsinriktning är internationell finansiell ekonomi och makroekonomi. Han doktorerade vid Lunds universitet 1992 och har därefter varit gästforskare vid Arizona State University, Economic Policy Research Unit vid Köpenhamns universitet, University of California, Santa Cruz och vid Sveriges riksbank. Bland hans senaste publikationer kan nämnas: "Real Exchange Rates and Switching Regimes", *Journal of International Money and Finance*, (under utgivning, medförfattare Jesper Hansson), "Do Monetary Unions Make Economic Sense? Evidence from the Scandinavian Currency Union 1873–1914", *Scandinavian Journal of Economics*, 1999 och "Economic Expansions and Fiscal Contractions: International Evidence and the 1982 Danish Stabilization" i T.M. Andersen, S.E.H. Jensen & O. Risager, red, *Macroeconomic Perspectives on the Danish Economy*, (Basingstoke: MacMillan, 1999, medförfattare Michael Hutchison). Bergman har vid sidan om sin forskningsverksamhet också bidragit med bilagor till två statliga utredningar: "Långtidsutredningen" (SOU 1995:4, medförfattare Lars Jonung) och "Stabiliseringspolitik i valutaunionen" (SOU 2001:62).

TORBJÖRN BERGMAN är filosofie doktor och docent vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. På temat parlament i EU har han bland annat gett ut en bok tillsammans med Erik Damgaard red, *Delegation and Accountability in European Integration: The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union* (London: Frank Cass, 2000), publicerat ett kapitel med Tapio Raunio i Jeremy Richardson red., *European Union. Power and Policy-making* (London: Routledge, 2001), och författat rapporten "Den demokratiska legitimiteten – de folkvalda parlamentens roll i EU" med Gullan Gidlund (SOU 1996:42). Han har även publicerat vetenskapliga artiklar på

Presentation av författare och redaktörer

detta tema i tidskrifter som *European Journal of Political Research*, *Journal of European Public Policy* och *Journal of Legislative Studies*. Han leder för närvarande ett komparativ forskningsprojekt om parlamentarisk demokrati ur ett konstitutionellt perspektiv.

THOMAS BULL är docent i offentlig rätt vid Uppsala universitet. Han disputerade 1997 på avhandlingen *Mötes-och demonstrationsfriheten* och har sedan dess forskat och undervisat inom konstitutionell rätt i vid mening. Han har publicerat två uppsatser med anknytning till den Europeiska unionen: "Nationella domstolar och europeisk konstitutionalism", *Europarättslig tidskrift*, 1999 och "EG-domstolens syn på EG-rättens effektivitet – då, nu och i framtiden" i Nils Karlsson och Joakim Nergelius, *EU-skvadern* (Stockholm: City University Press, 2001). Han är svensk rapportör till tidskriften *European Public Law*.

KRISTIAN GERNER är professor i historia vid Lunds universitet. Han har ägnat sin forskning åt företrädesvis Central- och Östeuropa under 1900-talet. Huvudinriktningarna är dels nationell identitet, minoritetsfrågor och statsgränser, dels förhållandet mellan natur och samhälle, så kallade miljöfrågor. Bland annat har han ägnat sig åt miljöfrågornas betydelse för den baltiska mobiliseringen mot Sovjetunionen 1988–91 och åt etniska konflikters roll i relationerna mellan staterna i Centraleuropa. Bland publikationerna på svenska märks *Planhushållning och miljöproblem. Sovjetisk debatt om natur och samhälle 1960-1976* (Stockholm: Liber, 1978), *Svårt att vara ryss. På väg mot postsovjetismen* (Lund: Signum, 1989), *Centraleuropas historia* (Stockholm: Natur och Kultur, 1997) samt *Nordens Medelhav. Östersjöområdet som historia, myt och projekt* med Klas-Göran Karlsson och Anders Hammarlund, (Stockholm: Natur och Kultur, 2002). På engelska finns bland annat *Studying Boundary Conflicts. A Theoretical Framework*, med Sven Tägil och andra (Lund: Esselte Studium, 1977), *The Soviet Union and Central Europe in the Postwar Era. A Study in Precarious Security* (Aldershot: Gower, 1985) samt *The Baltic States and the End of the Soviet Empire*, med Stefan Hedlund (London: Routledge, 1993).

SVERKER GUSTAVSSON är Jean Monnet professor i statskunskap vid Uppsala universitet. Inom Europaforskningen har han bland annat skrivit "EG:s demokratiska legitimitet", i SOU 1994:12, "Preserve or Abolish the Democratic Deficit?" i *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, E.

Smith, (ed.) (London: Kluwer 1996), "Double Asymmetry as Normative Challenge" i *Democracy and the European Union*, A. Føllesdal & P. Koslowski, (eds.) (Berlin: Springer Verlag, 1997), "Sökandet efter en tredje möjlighet" i *EU i dag* (SNS Förlag, 1998), "Defending the Democratic Deficit" i *Political Theory and the European Union*, A. Weale & M. Nentwich, (eds.) (Routledge, 1998), "Reconciling Suprastatism and Accountability" i *Democratizing the European Union*, C. Hoskyns & M. Newman, (eds.) (Manchester University Press), 2000 samt "What Makes a European Monetary Union Without a Parallel Fiscal Union Politically Sustainable?", i Søren Dosenrode, ed, *Political Aspects of the Economic and Monetary Union* (Aldershot: Ashgate, 2002).

MICHAEL HELLNER är sedan 2001 associate professor in EU Law vid Riga Graduate School of Law i Riga, Lettland. Han disputerade år 2000 vid Juridiska institutionen Uppsala universitet på en avhandling i internationell privaträtt om internationella konkurrensvister. Därefter arbetade han under 2000/2001 som ämnessakkunnig vid Justitiedepartementet med främst internationellt privaträttsligt samarbete inom EU. Tidigare har han också tillsammans med Göran Lysén skrivit läroboken *Introduktion till EU och EG-rätten* (Uppsala: Iustus, 1997).

DANIEL NAURIN är doktorand i statsvetenskap vid Göteborgs universitet och ledamot av styrelsen för de Statsvetenskapliga Institutionernas Nätverk för Europaforskning. Han har tidigare varit gästforskare i Storbritannien vid Sussex European Institut, University of Sussex. Han kommer att disputeras under 2003 på en avhandling som studerar institutionella faktorerens betydelse för hur lobbyister agerar för att påverka politiska beslut (en jämförelse mellan lobbying i Bryssel och i Stockholm). Han har tidigare bland annat skrivit boken *Den Demokratiske Lobbyisten* (Umeå: Boréa Förlag, 2001) och flera artiklar om lobbyism. Effekter av transparens och offentlighet på politiskt beteende analyseras i artiklarna "Does Publicity Purify Politics?", *Journal of Information Ethics*, 12, nr 1, samt "Taking Transparency Seriously", *Sussex European Institute, Working Paper Series*, 2003. På svenska kommer under 2003 "Offentlighet – en renande kraft i politiken?" i Mikael Gilljam och Jörgen Hermansson red, *Demokratins Mekanismer* (Stockholm: Liber Förlag).

OLA OLSSON arbetar som Malmstensforskare vid nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet. Han disputerade år 2000 med avhandlingen *Perspectives on Knowledge and Growth*, vilken bland annat innefattade de pub-

Presentation av författare och redaktörer

licerade artiklarna "Knowledge as a Set in Idea Space: An Epistemological View on Growth" *Journal of Economic Growth*, 5 samt "The Appearance of Knowledge in Growth Theory", *Economic Issues* 6, nr 1. Bland Olssons arbeten inom institutionell ekonomi märks exempelvis bilagan till Demokratiutredningen "Institutionerna och samhällsekonomin" (SOU 1999:83, tillsammans med Anna Brink och Douglas Hibbs). Han var under hösten 1999 gästforskare vid MIT och är för närvarande medlem i UD:s forskargrupp Forum för konfliktförebyggande.

LARS OXELHEIM är professor i internationellt företagande vid Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet och dessutom knuten till IUI i Stockholm. Han leder nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen. Inom området integrationsforskning har han under senare år bl a skrivit följande böcker: *International Financial Integration* (Berlin och New York: Springer Verlag, 1990), *The Global Race for Foreign Direct Investment* (redaktör och medförfattare, Berlin och New York: Springer Verlag), *Financial Markets in Transition – Globalization, Investment and Economic Growth*, (London: Routledge, 1996 och New York: International Thomson Press, 1997), *Managing in the Turbulent World Economy – Corporate Performance and Risk Exposure* (Chichester och New York: Wiley, 1997, medförfattare C. Wihlborg) och *Corporate Strategies to Internationalize the Cost of Capital* (Köpenhamn: Handelshögskolens Forlag, 1998, medförfattare A Stonehill m fl). Artiklar av senare datum om integration är "Does Foreign Direct Investment Replace Home Country Investment", *Journal of Common Market Studies*, (2000, vol 38, nr 2) (medförfattare P Braunerhjelm) samt "Routes to Equity Market Integration – the Interplay between Politicians, Managers and Investors", *Journal of Multinational Financial Management* (2001, vol 11, nr 2).

ROGER PERSSON ÖSTERMAN är docent i skatterätt vid juridiska fakulteten Stockholms universitet. Han är också Life Member i Clare Hall College, University of Cambridge, England. Persson Österman har ett omfattande författarskap i svensk och internationell skatterätt, särskilt EG-skatterätt. Han har också deltagit i offentligt utredningsarbete, som expert i Skattebasutredningen och Företagsskattekommittén II.

EWA RABINOWICZ är professor i jordbruksekonomi vid Sveriges Lantbruksuniversitet. För närvarande arbetar hon som forskningschef på Livsmedelsekonomiska institutet. Hon har varit medlem i Ekonomiska Rådet (1994–2000)

och deltagit i EMU-utredningen. Inom Europaforskning har hon bland annat skrivit: "Is Eastern Europe copying Western agricultural policy?", *International Politics* 33, 1996, "The CAP: An obstacle to EU Enlargement?" i *The NEBI Yearbook*. 1998. (Berlin: Springer-Verlag, 1998), "Negotiating the CAP – the Nordic experience", *Swedish Journal of Agricultural Research*, 28, 1999, "Redesigning of the CAP and the challenges of the enlargement and WTO", *European Review of Agricultural Economics*, 26, 1999, nr 3, "Next enlargement and the future of the CAP", *International Politics*, 33, 1996, "Swedish Agriculture" i Lee Miles ed, *Sweden and the European Union Evaluated*, (London: Continuum, 2000).

NILS WAHL är sedan 2001 professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet. Han disputerade 1995 på avhandlingen *Konkurrensförhållanden Om förhållandet mellan EG:s konkurrensrätt och nationell konkurrensrätt*. Han har tidigare varit verksam vid en advokatbyrå i Stockholm. Till de större arbetena hör boken *Konkurrensskada Skadeståndsansvar vid överträdelser av EG:s konkurrensregler* och *Den svenska konkurrenslagen från 2000*.

Övrig utgivning på
Santérus förlag våren 2003

JOHAN ERIKSSON
Makten, staten och rädslan
Kampen om svenska hotbilder
Utkommer i maj

BJÖRN HETTNE
Från Pax Romana till Pax Americana
Om internationella politiska ordningar
Utkommer i april

ALF ROSS
Varför demokrati?
Utkommer i maj

www.santerus.com



Den Europeiska unionen har de närmaste åren att hantera tre stora utmaningar. För det första står östutvidgningen för dörren. Vi kommer att få se en större och samtidigt mer heterogen union. De politiska, ekonomiska och kulturella skillnaderna inom medlemskretsen kommer att öka avsevärt till följd av utvidgningen. Derta ställer höga krav på anpassning och nytänkande vad gäller institutionell organisering och beslutsformer.

För det andra gäller det att få den ekonomiska och monetära unionen att fungera friktionsfritt. Är det försvarbart att medborgarna ges mycket begränsade möjligheter att ställa beslutsfattare till svars för den förda penningpolitiken, vilket blir följderna av att den delegerats till den Europeiska centralbanken? Förmår medlemsländerna bedriva en framgångsrik stabiliseringspolitik inom ramen för den ekonomiska och monetära unionen. Inte minst ur ett svenskt perspektiv är de utmaningar som valutaunionen aktualiserar politiskt högaktuella.

För det tredje, och delvis som en följd av östutvidgningen, har unionen att avgöra författningsfrågan som gäller hur en framtida, utvidgad union ska vara organiserad. Ställer utvidgningen krav på en utveckling i federal riktning eller kan en union med närmare trettio medlemmar fortsatt drivas på mellanstatlig grund? Det reformarbete som stundar är redan påbörjat inom ramen för det europeiska framtidskonventet och det kommer att intensifieras då nästa regeringskonferens öppnar 2004.

Dessa utmaningar – östutvidgningen, valutaunionen och författningsfrågan – utgör denna boks teman

Detta är sjätte årgången av årsboken *Europaperspektiv*.

De svenska universitetens institutioner för juridik, statskunskap och ekonomiska ämnen samarbetar i tre nätverk för Europaforskning. En av uppgifterna är att göra viktiga forskningsresultat tillgängliga på svenska för en bredare allmänhet.

ISBN 91-89449-49-5



9 789189 449497 >