

SANTÉRUS
FÖRLAG



Ulf Bernitz
Sverker Gustavsson
Lars Oxelheim
[REDAKTÖRER]

EUROPAPERSPEKTIV

Årsbok 2000



EUROPAPERSPEKTIV
2000

Ulf Bernitz, Sverker Gustavsson
& Lars Oxelheim
(redaktörer)

EUROPA- PERSPEKTIV 2000

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

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

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

Ekonomi – <http://www.snee.org/>

ISSN 1403-3879

ISBN 91-89449-00-2

© Respektive författare/Santérus Förlag

Omslag: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Harnäs Text & Grafisk form

Santérus Förlag

Sigtunagatan 13

113 22 Stockholm

070-773 77 13

Tryck: AiT Falun, Falun 2000

Innehåll

Förord 7

Inledning 9

Gunnar Törnqvist

Regioner och nätverk i framtidens Europa 15

Rutger Lindahl

Svenskarna och EU – kraftmätningar om folkopinionen
inleder det nya millenniet 39

Kristina Ståhl

EU och inkomstskatterna 71

Magnus Henrekson & Dan Johansson

Entreprenörskapet som tillväxtmotor i EU 91

Beate Kohler-Koch

En författning för Europa? 123

Pär Hallström

EU i de internationella förbindelserna 143

Ulf Johansson & Ulf Elg

Konkurrens och samverkan – den svenska dagligvarusektorn
och den europeiska integrationen 171

Ulf Öberg

Europeiska offentlighetsprinciper – ett svenskt dilemma? 195

Hans Agné

Den europeiska föreningen av välfärdsstat och
gränsöverskridande kapitalism 223

Författarpresentationer 249

Förord

Europeiska unionen är på väg från att "bara" vara en gemensam marknad till att även bli en valutaunion med gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Samtidigt har den under 1990-talet utvidgats med Österrike, Finland och Sverige. Under de närmaste tio åren finns det skäl att räkna med uppemot ett tiotal nya medlemsländer, främst i Baltikum och Centraleuropa.

Också utan den förestående utvidgningen reser det fördjupade samgåendet en grundläggande fråga. Kommer EMU och stabilitetspakten att kunna fungera utan en centralisering också av makten över skattebaserna med åtföljande krav på statsbildning och demokratisering? Eller kommer tendensen mot ett Europas förenta stater – trots ländernas beslutsamhet att förhindra en sådan utveckling – att bryta igenom?

När unionen även innefattar ett antal baltiska och centraleuropeiska länder, förstärks tendensen till fiskal union än mera. En större central budget för jordbruks- och regionalpolitik förefaller oundviklig, försåvitt resurserna inte kan styras om från de gamla medlemsländerna till de nya. Samtidigt är länderna fast beslutna att inte höja medlemsavgiften. Än mindre är de benägna att tillerkänna Europaparlamentet någon beskattningsrätt.

Med den förestående utvidgningen sammanhänger också en stark önskan från de stora ländernas sida att minska de mindre ländernas makt. Eftersom unionen inte är en egen stat med egen grundlag utan en fördragsgemenskap, där medlemsländerna var för sig måste godkänna ändringar, ställs Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Italien inför ett problem. De behöver kunna övertyga befolkningarna i Danmark, Finland, Sverige, Österrike och de andra mindre länderna om att genom reducerat röstetal avstå en del av sitt inflytande.

Fördjupningens och utvidgningens problem dominerar inte bara debatt och politik. De står också i centrum för ekonomers, juristers och statsvetares intresse på båda sidor om Atlanten. Forskningen i dessa ämnen uppfattar skendet som ett pågående fullskaleexperiment. Det krävs skarp iakttagelseförmåga och snabba reaktioner för att i tid kunna påtala i vad mån vi som medborgare och våra valda företrädare tar alltför stora risker eller bedriver vårt experiment på bristfälligt teoretiskt underlag.

Förord

Detta är tredje årgången av vår gemensamt utgivna årsbok. Liksom tidigare är ambitionen att publicera forskningsnära men ändå väl begripliga uppsatser. Som redaktörer har undertecknade dragit upp ramen och valt ämnen och författare. Mikael Axberg vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala har varit sammanhållande redaktionssekreterare. Henrik Sundgren vid Juridiska institutionen i Stockholm och Jens Forssbäck vid Institutet för ekonomisk forskning i Lund har också verksamt bidragit till genomförandet.

Stockholm, Uppsala och Lund i januari 2000

Ulf Bernitz Sverker Gustavsson Lars Oxelheim

Inledning

Ett nytt årtusende borde ge perspektiv. All uppståndelse kring millennieskiftet riskerar visserligen att verka avtrubbande snarare än förmå oss att höja blicken. När det gäller EU finns dock fog för att se det symboliskt laddade i att Europasamarbetet nu går in i ett nytt årtusende. När kalenderns årssiffror förra gången alla samtidigt slog om, befann vi oss i början av medeltiden. Ytterligare en gång tidigare, vid den västerländska tideräkningens början, fortskred det romerska rikets imperiebygge som bäst.

”Rom byggdes inte på en dag”, inte heller på några år eller ens årtionden – här talar vi om århundraden. Jämförelsen med EU kan denna gång få stanna vid talesättet, även om det finns de som vill driva resonemanget längre. Många av de problem EU står inför lär inte kunna lösas med annat än att tiden får ha sin gång. Den föreställningsram med vilken vi ser dessa problem – bilden av Europa som en samling suveräna nationalstater – har, som *Gunnar Törnqvist* berättar på sidorna härintill, sin grund i den sena medeltidens begynnande utveckling av de första staterna. Det är dock inte förrän vi närmar oss 1900-talet som likhetstecken börjar sättas mellan nation, stat och territorium. Dagens nyckelord för att fånga det framtida Europas utveckling – regioner och nätverk – har därför återkopplingar till det moderna Europas förhistoria. I detta ljus ser Törnqvist en i framtiden fortsatt överstatlig integration tillsammans med en således nygammal utveckling av både regioner och nätverk. Möjligheten finns dock att staterna återsluts i sina territorier inför problem som EU i det korta tidsperspektivet inte förmår lösa. Här nämner Törnqvist arbetslösheten som exempel.

De nationella politikernas tålmod med EU:s förmåga att hantera arbetslöshet och andra svårigheter hänger ytterst på väljarnas tålmod. *Rutger Lindahl* redogör för hur den svenska opinionen utvecklats under olika perioder av Europasamarbetet och särskilt sedan Sverige blev ett medlemsland. När det gäller arbetslösheten och andra ekonomiska frågor, som matpriser och industriinvesteringar, hoppades svensken på bättre tider efter EU-anslutningen. Förhoppningarna var stora, vilket kan förklara att många visat sig ganska missnöjda med resultatet och anser att nackdelarna överväger fördelarna. På

Inledning

det hela taget tillhör de svenska väljarna de mest EU-negativa bland medlemsländerna. Lindahl framhåller dock att den gamla stridslinjen, ja eller nej till EU, håller på att luckras upp. Svensken har idag jämfört med för några år sedan en mer nyanserad syn på samarbetet, såtillvida att personer i allt högre grad gör olika bedömningar av olika sakpolitiska frågor. Lindahls bedömning är att inte ens ett eventuellt avgörande genom folkomröstning om svenskt deltagande i den ekonomiska och monetära unionen kommer att göra det gamla ja-eller-nej-perspektivet så dominerande som det en gång var. EU-frågorna blir sakta men säkert en del av den politiska vardagen. Den långsiktiga trenden är att den svenska opinionen blir allt EU-vänligare, även om den också blir allt ryckigare med snabba omkastningar på kort tid.

Denna ryckighet kan till en del bero på, som det påpekats, att skandaler i EU till skillnad mot inom nationen slår direkt mot organisationens hjärta i brist på sammanhållande kitt. Utan en gemensam folkidentitet motsvarande den nationella – och utan en konstitution som i brist på språk, kultur och historia kan utgöra en alternativ grund för ”patriotism” – finns inget att falla tillbaka på när ”affärer” uppstår. Varje sådant tillfälle blir en fråga om EU:s grundläggande legitimitet och riskerar därmed att leda till snabba opinionsvägningar. I avsaknad av nationens traditionella identitetsgrunder och utan möjligheter att inom en snar framtid nå en överenskommelse mellan medlemsstaterna om en gemensam formell författning, vad finns det då för utsikter? *Beate Kohler-Koch* lanserar begreppet ”pragmatisk federalism” som svar på frågan om EU behöver en författning, dvs. inte bara grundas på fördrag. För att inte hamna i en låst diskussion om huruvida EU bör utvecklas i mer strikt federal riktning eller inte, bör vi enligt Kohler-Koch tänka oss en författning i lösare form, som beaktar dels att EU är ett flernivåsystem, dels att makten hos de olika institutionerna ska balanseras – och som mer handlar om Europasamarbetets idé och grundläggande vision än formella paragrafer.

Vid sidan om de stora visionerna finns en mer krass och högst påtaglig sida av EU, som handlar om sådant som skatter. *Kristina Ståhl* konstaterar att harmoniseringen av medlemsstaternas skattelagstiftning nått längst vad gäller moms och vissa punktskatter. Däremot går det långsamt när det gäller inkomstskatter, dvs. skatter på arbets- och kapitalinkomster för såväl enskilda som bolag. Ett huvudskäl är att rådet på detta område fortfarande måste besluta med enhällighet. Där inte medlemsländerna lyckas komma överens om gemensam lagstiftning erbjuder dock domstolen en alternativ väg till harmonisering. Domstolen har genom att vara aktivistisk tvingat fram ändrade regler också på områden där medlemsländerna inte tänkt sig det. Begränsningar-

na har härvidlag legat i de fastlagda principer för den inre marknaden som domstolen haft att pröva: förbudet mot diskriminering, företagets etableringsfrihet, medborgarnas fria rörlighet m.m. Dessutom kan domstolen bara ogiltigförklara skatteregler, inte föreskriva vilka som ska sättas istället.

En harmonisering av skatterna via marknadskrafterna är en annan möjlig väg. Den ökade rörligheten över nationsgränserna skapar ett tryck på varje land att anpassa sin skattelagstiftning till andra länder. I jakten på att kunna erbjuda det förmånligaste skatteklimatet för arbetskraft, företag, pengar och kapitalägare kommer nivåerna röra sig nedåt. För att hindra vad som kan uppfattas som osund skattekonkurrens och dess sociala skadeverkningar kan medlemsländerna till slut tvingas till en politisk harmonisering av skatterna, som då handlar om att fastslå vissa miniminivåer. Men vad händer då? Söker sig pengarna utanför EU-området istället?

Här framträder ett generellt dilemma som återkommer på flera politikområden. Hur ska det enskilda medlemslandet kunna hävda sin rätt att få bestämma sin egen politik, samtidigt som förutsättningarna för detta är beroende av samarbete över nationsgränserna? *Hans Agné* tar upp detta tema gällande möjligheterna att upprätta en välfärdsstat på europeisk nivå när samtidigt ekonomin ska få verka gränslöst. En förhandlingslösning mellan medlemsländerna gällande detaljerna kan övervinnas, om man begränsar sig till att i fördragen infoga välfärdsstatens generella principer, som sedan överläts till domstolen att pröva i enskilda fall. På detta sätt kan en harmonisering domstolsvägen åstadkommas, som inte är begränsad till den fria marknadens principer. Dessutom vill Agné se ett större inflytande för Europaparlamentet att revidera de grundläggande principerna. Sammantaget är detta inte bara vad Agné anser vara det önskvärda, utan också vad han bedömer sannolikt kommer att hända givet – förutom ett genomgående opinionsstöd för välfärdsstaten – att domstolen verkar som den gör i ett samspel mellan juridik och politik.

Motsvarande dilemma – konflikten mellan det enskilda landets intresse och det gemensamma – diskuterar *Ulf Öberg* när han skriver om offentlighetsprinciperna på europeisk nivå. Sverige är ett föregångsland, även om t.ex. rätten att ta del av offentliga handlingar numera finns också i andra medlemsländer och har erkänts som grundläggande norm inom EU. När Sverige verkar för fortsatt ökad öppenhet i unionen, samtidigt som man hävdar sin nationella rätt till egen offentlighetslagstiftning, finns ett problem. Hur kan vi tro oss om att kunna påtvinga andra länder den svenska modellen, om vi samtidigt hävdar den som just ”svensk”, dvs. som uttryck för nationell särart

Inledning

och därmed är ovilliga att underkasta oss en europeisk rätt på området? Här jämför Öberg med Finland, som också har offentlighetsprincipen som gammal tradition, men som samtidigt med att man verkar för dess spridning i Europa också visat sig berett att inordna sig.

Att frågor om skatter, företagsklimat och välfärdsstat inte bara handlar om att komma överens EU:s medlemsländer emellan, utan också om hur EU ska kunna konkurrera med övriga världen, visar *Magnus Henrekson* och *Dan Johansson* i sin artikel. Sverige dras med problem som resulterar i att stora företag dominerar på ett sätt som inte gäller andra EU-länder. Små företag är i regel mer innovativa och där de små företagen missgynnas och därför är relativt fåtaliga, där finns också relativt mindre av nyskapande. Men det som i ett Europasammanhang kan beskrivas som ett svenskt problem är i det större sammanhanget ett europeiskt problem. EU-länderna släpar sedan en längre tid efter USA i tillväxt och sysselsättning, vilket tillskrivs att förutsättningarna för företagande och entreprenörskap är förmånligare i USA med färre regleringar och en mindre offentlig sektor. För att komma ikapp USA krävs att övriga länder följer Storbritannien, Nederländerna och Irland i dess avreglering och sänkning av skatterna, menar Henrekson och Johansson. Detta skulle också kunna vara en strategi om Europas "stormaktssträvanden" fortfarande gäller. *Pär Hallström* tar bland annat upp, att ett av de ursprungliga syftena med det europeiska samarbetet var att hävda den gamla världen och säkra Europas ställning som ekonomisk stormakt. I detta sammanhang är det av största betydelse att EU numera alltmer agerar som enhet mot omvärlden i handelspolitiskt hänseende m.m. Hallström behandlar hur denna utveckling gått till och var den nu befinner sig.

När Sverige gick med i EU skulle maten bli billigare, det var bland det mest konkreta som hördes i debatten. Opinionsen präglades dock länge av de stigande förväntningarnas missnöje, för att återgå till Rutger Lindahls artikel, men under slutet av 1990-talet kom de flesta att uppfatta att matpriserna sjunkit. Detta bekräftas också av offentlig statistik. Vad ligger bakom denna utveckling? *Ulf Johansson* och *Ulf Elg* beskriver hur den svenska dagligvarusektorn påverkats av den europeiska integrationen. Inför EU-medlemskapet var frågan om svenska företag skulle bli uppköpta, eller om de skulle kunna överleva och istället expandera på den europeiska marknaden? Vilka strategier har företagen haft för att möta den nya situationen? Visserligen ändrades totalt konkurrensförutsättningarna när en tidigare reglerad och skyddad marknad öppnades upp, men de förväntningar eller farhågor som fanns bland svenska fabrikanter och handlare har inte besannats. Den svenska marknaden

är för liten för att vara riktigt intressant för utländska aktörer, särskilt som livsmedlens krav på färskhet försvårar hanteringen i ett stort och glest befolkat land. När det kan konstateras att konkurrensen och utbudet ökat, är det till en viktig del resultat av svenska aktörers kostnadsjakt, samordning och produktutveckling inför det upplevda hotet från Europa – ett hot som egentligen inte varit så stort.

Regioner och nätverk i framtidens Europa

av Gunnar Törnqvist

Vi är vana att se ett Europa indelat i suveräna stater, vars gränser utgjort de ramar inom vilka stora delar av allt politisk liv varit organiserat. Genom lagstiftning och politiska åtgärder har statsmakter kunnat styra ekonomier, och medborgare har sett hur deras personliga välstånd varit knutet till den egna nationens ekonomiska styrka. Människor har levt med nationella identiteter, som formats genom uppfostran, utbildning och den information som kunnat spridas unisont till befolkningar inom vidsträckta språkområden genom böcker, tidningar, radio och TV. En enhetlig geopolitisk ordning har blivit legitim, vunnit allmänt gehör och genomsyrat stora delar av allt modernt samhällsliv, särskilt under det sekel som nu är till ända.

I det nya millenniet är denna ordning inte längre lika självklar som för bara några år sedan. Under den korta tid som förflutit sedan Berlinmurens fall på hösten 1989 har territorialstatens roll i framtidens Europa börjat debatteras och sättas i fråga. Forskare och samhällsdebattörer har visat på en rad omständigheter som talar för att staterna spelat ut den roll de haft i mer än hundra år, eller åtminstone förlorat något av sin traditionella hegemoni. Några av de argument som förts fram kommer att granskas i den framställning som följer.

Staten – både för liten och för stor

Innan hoten mot den suveräna staten granskas finns det anledning att något stanna inför de olika omständigheter som trots allt talar för dess fortbestånd. Det går att med visst fog säga att de första staterna växte fram i Europa i medeltidens slutskede, de sista mer betydande – Italien och Tyskland – under senare hälften av 1800-talet. Bland tidsskeden och tidpunkter som brukar anges

som viktiga för en förståelse av territorialstaternas utveckling märks hundra-årskriget mellan England och Frankrike 1337–1453, Westphaliska freden 1648, Franska revolutionen 1789 och Napoleonkrigen 1800–1815. Men det är egentligen först med industrialism, folkbildning, massarméer, nationalromantik och allmän rösträtt – företeelser som hör 1800-talet och vårt eget sekel till – som territorialstaterna blev suveräna i den mening vi i dag lägger i ordet.

De moderna territorialstaterna har vuxit fram i ett växelspel mellan politisk makt, representerad av ett litet styrande skikt, och etnisk, kulturell och religiös identitet, buren av befolkningens stora massa. Med territoriet som indelningsgrund har stat och nation genom successiv anpassning fogats samman, till en början på det styrande skiktets initiativ, senare under medverkan av befolkningen i stort. Det var egentligen först under 1800-talet som en allmän föreställning växte fram att stats- och nationsgränser borde sammanfalla. Många såg det då som ett ideal att skapa en nationalstat som var homogen, ett område inom vilket uttrycket ”ett folk – en stat” var giltigt.

En starkt bidragande orsak till den ideologiska nationalismens väldiga genomslag, oavsett från vilket håll den växte fram, torde ha varit att rörelsen hade målsättningar som sammanföll med starka ekonomiska intressen. Men ännu viktigare var kanske att tiden från början av 1800-talet fram till mitten av vårt eget sekel rymde en rad parallella händelser som skapade helt *nya förutsättningar* för att utveckla stora territoriella intressesfärer. Den industriella revolutionen med nya produktions- och marknadsformer var en av dessa, en språngartad teknisk utveckling en annan.

Till detta kommer att politik och maktutövning knöts allt starkare till geografiskt avgränsade territorier. Regelverk och lagstiftning hägnades med gränser. Inom dessa utvecklade staterna monopol på att legitimt bruka våld och driva in skatter. Längs dessa uppsattes handelshinder och tullkontroll. Riksbankerna inrättades för att reglera räntor och nationella valutor. Enhetliga utbildningssystem och offentliga karriärvägar utformades innanför geografiska gränser. Allmän rösträtt blev förbehållen statens medborgare som i gengäld blev pliktiga att försvara fosterlandet. Kollektiva trygghetssystem och välfärd kopplades till territoriet. Fram växte ett ”folkhem” och en ”välfärdsstat”, en form av välfärdsnationalism. Allt större del av all politisk makt och offentlig beslutskapacitet har under 1900-talet förankrats på den nationella nivån. På de flesta håll i Europa framstår staterna som vår tids dominerande beslutsdomäner.

Mot bakgrund av vad som sagts om teknik, social kommunikation och maktutövning är det knappast förvånande att stater som territoriella enheter

kommit att dominera också i vetenskapens värld och när det gäller statistikproduktion. Nationalekonomi och statsvetenskap vittnar med sina namn om territorialstatens ekonomiska och politiska vikt. Generationer har vant sig vid att sortera historiska och geografiska kunskaper ländervis, med utgångspunkt från de indelningar som gällde när läroböckerna skrevs.

Att ekonomi är en nationell angelägenhet är en föreställning som ursprungligen växte fram under merkantilismen, en tid när ekonomernas intressen upptogs av rivaliteten mellan Europas ekonomiska stormakter. Bland den ekonomiska teorins klassiker och neoklassiker uppfattades nationen (läs territorialstaten) inte bara som en politisk och militär enhet, utan också som ett ekonomiskt "väsen" som skapar välstånd för sina medborgare. Välstånd skapas och välstånd försvinner genom ekonomisk konkurrens mellan stora territorier. *Bruttonationalprodukter, nationella handelsbalanser, nationell tillväxt, nationellt välstånd och nationellt sparande* uppfattas sannolikt fortfarande av många som mätbara och meningsfulla storheter.

Territorialstaten kan i dag framstå i som ett fast grundat byggnadsverk. Generationer har byggt de regelverk den vilar på. Industrialism och ny teknik har lagt den materiella grunden för centralmakt och statlig suveränitet. Utbildning och propaganda, yrkesverksamhet och karriärvägar har skapat en föreställningsvärld, en föreställd gemenskap, som delas av många. Frågan är om det inom en överblickbar framtid finns krafter som kan hota detta väl förskansade fäste.

En synpunkt som förts fram är att moderna stater kan vara sårbara både på grund av att de är *för små* och på grund av att de är *för stora*. Åtskilliga stater är för små för att rymma de nätverk och beroendeförhållanden som utvecklats inom ekonomi, företagsamhet och forskning. Den territoriella symmetrin mellan industriella, vetenskapliga och politiska intressen har därmed rubbats. Utvecklingen har lett till att gamla beslutsterritorier, som sedan länge varit den politiska maktens och demokratins domäner, inte längre stämmer överens med nya och växande problemområden, som är intimt förknippade med tekniska förändringar, nya produktionsformer och ändrat resursutnyttjande. Särskilt mindre stater överflyglas av varornas, människornas, kapitalets och tjänsternas fria rörelser över gränser. Förbättrade transportmöjligheter, ny informationsteknik och etermedia har gjort geografiska avstånd ointressanta.

Samtidigt kan stater vara *för stora* för att fungera som bärare av människors identitet. En fungerade demokrati och verklig medborgaranda kan bara utvecklas i mindre områden. Den förutsätter gemenskapskänsla, solidaritet och tillit, som huvudsakligen utvecklas i tätt knutna sociala nätverk.

Bland dem som tidigt framhöll den sociala kommunikationens roll märks statsvetaren Karl Deutsch. I sin bok *Nationalism and Social Communication* menar han att nationen som begrepp huvudsakligen bygger på kommunikation. Politisk makt inom ett större område kan inte utövas utan kanaler för informations-spridning och påverkan. För att en stat skall fungera som en nationell enhet behövs organisation som underlättar informationshantering. I sådan organisation ingår skolor, bibliotek, arkiv, transportsystem, telenät och massmedia.

Den samhörighet som utvecklas på detta sätt är dock bara fiktiv. "Föreställd gemenskap" (Imagined Communities) är ett begrepp som är hämtat från antropologen Benedict Anderson. Enligt honom kan verklig gemenskap bara förekomma när människor känner varandra och ofta möts ansikte mot ansikte eller tillhör tånjbara nät av släktskap och klientskap. Även i den minsta nation är gemenskapen föreställd eftersom medlemmarna aldrig kommer att känna, träffa eller ens höra talas om mer än en minoritet av övriga medlemmar. Ändå lever i vars och ens medvetande *bilden* av gemenskap. En medborgare i USA kommer aldrig att träffa, eller ens känna till namnet på mer än en liten bråkdel av sina ca 250 miljoner landsmän. Han eller hon har ingen aning om vad de tänker ta sig till i det enskilda ögonblicket, men har fullständigt förtroende för deras oavbrutna, anonyma, samtidiga verksamhet. För detta krävs gemensamt språk och livlig social kommunikation.

Benedict Anderson framhåller den tryckta skriftens betydelse när det gäller att skapa en föreställd gemenskap. Med tidningar, böcker och radio- och TV-program kan många ta del av exakt samma information. Med media tränger *fiktionen* stilla och oavlatligt in i verkligheten. Media bjuder på "kalendariska sammanträffanden". Tidningsläsaren möter människor och tar del av händelser, mellan vilka det egentligen inte finns några kopplingar. Tillsammans skapade kapitalism, läskunnighet, gemensamt språk och tryckerikonst möjligheter för en ny form av föreställd gemenskap, som i sin grundläggande morfologi, dvs. form och utveckling, bäddade för den moderna nationen.

Nätverk i tiden

Nätverk har blivit ett begrepp i tiden. Det ligger nära till hands att uppfatta det som ett nytt modeord utan djupare innebörd och egentligt förklaringsvärde, en metafor som snarare fördunklar än klargör. Här utgår vi dock från uppfattningen, som tycks delas av allt fler forskare, att nätverksbegreppet kan

hjälpa oss att se och förstå nya drag i europeisk samhällsutveckling. Kanske rymmer det rent av utmaningar mot vedertagna föreställningar om förutsättningar för politik och samhällsstyrning, liksom mot invanda tankemönster inom samhällsvetenskaplig forskning. Jämförelser kan göras med hur systembegreppet och systemteorin med viss framgång kom att användas under särskilt 1960- och 1970-talen för att beskriva och analysera komplexa sammanhang och beroendeförhållanden.

Den i Spanien födde, i USA verksamme sociologen Manuel Castells använder begreppet *Network Society* för att karaktärisera den värld som nu håller på att växa fram. I den världen är många av de viktigaste samhällsfunktionerna organiserade i nätverk. Nätverken innebär att samhällen bl.a. ges en ny "social morfologi" och att en ny "nätverkslogik" förändrar vår syn på produktionsprocesser, maktförhållanden, kulturliv och människors erfarenheter. Detta är tankegångar som utvecklas i tre mäktiga volymer.

Manuel Castells hävdar att nätverken inte bara inkräktar på staternas hegemoni, utan också på andra kollektiva maktsfärer, exempelvis politiska partier och fackföreningsrörelser. Arbetet håller på att mista något av sin kollektiva identitet för att i stället genom långt driven specialisering bli mer knutet till enskilda individers kompetens. Fram växer individcenterade kulturmönster av social kommunikation och social organisation. Eller för att använda en översättning av Castells egna ord:

"Arbetet mister sin kollektiva identitet, blir alltmer individualiserat i sina färdigheter, villkor, intressen och projekt. Vem som är ägare, vem som är producent, vem som ger order och vem som lyder blir alltmer oklart i ett produktionssystem med skiftande geometri, grupparbete, nätverkssamarbete, utlokalisering och underleveranser."

"Kapitalet tenderar att fly in i sin hyperrymd av ren cirkulation, medan arbetets kollektiva enhet upplöses i oändligt varierande, individuella existenser. Under nätverkssamhällets villkor samordnas kapitalet globalt medan arbetet individualiseras. Kampen mellan olika kapitalister och diverse arbetarklasser inordnas i den mer grundläggande motsatsen mellan kapitalflödenas rena logik och den mänskliga erfarenhetens kulturella värden."

Nätverksbegreppets konkreta innebörd blir tydlig när det ställs mot begreppet territorium. Ett *territorium* uppfattas som en sammanhängande del av jordytan. En gräns avskiljer territoriet från omgivningen och markerar skillnaden mellan innanförskap och utanförskap. Dessutom används ordet territorium för att markera att det är fråga om ett "politiskt rum" eller en "maktsfär". *Nätverk* avbildar det geografiska rummet som diskreta punkter

(noder) sammanbundna av linjer (länkar). Nätverket diskriminerar mellan sådana noder som är kopplade till nätet och sådana som inte är det. Tre olika typer av nätverk kan tjäna som exempel.

I Manuel Castells framställning tilldrar sig *sociala och kulturella nät* ett speciellt intresse. De förenar individer, som således är dessa nätverks minsta nodala enheter, och därmed kunskapsområden och sociala miljöer. Näten förmedlar idéer och impulser. De verkar som tätt förgrenade nervsystem i olika delar av allt samhällsliv. Det kan vara släktskap och andra sociala relationer som binder samman. Det kan vara olika former av intressegemenskap, samförstånd och gemensam kunskap. Inom denna kategori har man ofta att göra med komplexa strukturer som tillsammans bildar en närmast ogenomsådlig nätverksmorfologi. Genom att människor kan byta roller och positioner, är sociala och kulturella nät i princip flexibla. I praktiken är det dock ofta fråga om förunderligt beständiga mönster. Den *sociala väven* kan användas synonymt för att markera att en nätverksstruktur är mycket *tät*.

Fysiska nät består av anläggningar, linjer och kanaler för transport av material, människor och meddelanden. Järnvägar, landsvägar, sjöleder, flyglinjer, elledningar och telekablar är några exempel. De är fysiskt påtagliga och "jordfäster" bildligt talat alla flöden och kontakter i terrängen. Sedan vi lämnade samlar- och jägarstadiet och fick en fast bebyggelse är det till stor del dessa nät som konstituerar det geografiska rummet. I de fysiska näten är noderna stationer, de enda platser där tillträde till näten ges. I de fysiska näten framträder nätverksegenskaperna särskilt tydligt när noderna ligger glest, som i flyglinjenät och modern linjesjöfart, mindre tydligt när de ligger tätt, som i vägnät och telesystem. De fysiska näten hänger intimt samman med bebyggelsemönstret i stort. Städer och platser kan på aggregerad nivå ses som noder där transportleder och kommunikationsvägar löper samman.

Institutionella nät, eller organisatoriska nät, binder samman arbetslivets många anläggningar och enheter – sådana som producerar varor, sådana som förvaltar och sådana som erbjuder tjänster. Näten kan vara *interna*, dvs. länkarna finns inom den egna organisationen som kan vara ett företag, en koncern eller någon annan ekonomisk associationsform eller samfällighet. De interna länkarna underlättar styrning och reglering av resursflöden. Det finns nätverk som saknar nivåer och därför beskrivs som "platta", men ofta är de interna nätverken hierarkiska med en tydlig befälsordning och maktstruktur. *Externa* nät binder samman arbetsplatser som tillhör skilda organisationer. För att begreppet nätverk skall användas i detta sammanhang krävs att det finns beständiga beroendeförhållanden mellan de enheter som ingår. De kan

bygga på överenskommelser och kontrakt mellan exempelvis kunder och leverantörer i ett omfattande produktionssystem, liksom inarbetade förtroendeband mellan företag.

Nätverkens Europa

Nätverk i olika former är inte någonting nytt. Men i traditionell historieskrivning, där intresset för territorialstaternas framväxt och funktion dominerat, har nätverkens roll i europeisk historia underskattats. Exempelvis utvecklade fenicierna flera hundra år före Kristi födelse ett nät av handelsvägar som band samman handelsstationer och med tiden betydande handelsstäder. Utgångspunkten var en smal kustremsa mellan Libanon och havet, medan nätverkets noder låg strödda runt Medelhavets stränder och sannolikt också utefter Afrikas och Europas västra kust. Grekerna byggde senare ett liknade nätverkssvalde. Det gjorde också innevägnarna i Venedig med början under tidig medeltid. I norra Europa bildade ett sjuttioal spridda städer handelsförbund under 1200-, 1300- och 1400-talen. Hansan, som var förbundets namn, kom att utöva inflytande över ett par hundra städer och fungerade som en nordeuropeisk stormakt i nätverkets form utan att behärska ett sammanhängande territorium.

Det fanns också mäktiga kulturella och sociala band som flätade delar av Europa samman. Romersk-katolska kyrkan skapade ett inflytelserikt nät av ordervägar och informationskanaler med tusentals kyrkor och kloster som stödjepunkter. Universitet grundades i nära anslutning till några av dessa som lokala enheter, sammanbundna till en de lärdas republik genom kontakter och gemensamt språk. Furstehus och adelsfamiljer lärer sig med varandra genom strategiska giften, språk som undersåtarna inte förstod och fina manér. Gesäller, byggmästare, konstnärer, musiker och studenter förmedlade kompetens under sina vandringar. Under sekler, och med särskild framgång under 1900-talet, fångade sedan framväxande territorialstater in och inhägnade många av dessa nätverk.

Det som nu händer är att utvecklingen går i motsatt riktning. Nätverken växer i betydelse på territoriernas bekostnad. Det finns en växande spänning och risk för intressekonflikter mellan den makt som täcker territorier, och sådana intressen som är knutna till nätverk. De institutionella nätverkens väldiga tillväxt tillhör de mest påtagliga exemplen. Företagens och vetenskapens nätverk, för att ta två för vårt framtida välstånd viktiga verksamhetsområden, har brutit sig ut ur traditionella politiska och sociala ramar.

Fortfarande diskuteras forskningens expansion och betydelse huvudsakligen som en nationell angelägenhet. Men samtidigt är det utan tvekan så att forsknings- och utvecklingsarbete i allt högre grad bedrivs i internationella nätverk utanför de enskilda staternas kontroll, trots att de på många håll fortfarande finansierar betydande delar av verksamheten. Vetenskapen har frigjort sig från nationella ramar och opererar allt mer i nätverksstrukturer som i mångt och mycket liknar dem som fanns under Europas medeltid. I en *arkipelag* av lärosäten och forskningsenheter binds platser samman av ett nät av gränsöverskridande relationer.

Ekonomiskt tänkande har, som nämnts, till stor del gått hand i hand med den moderna nationalstatens och välfärdsstatens framväxt. I de klassiska teoretikernas värld rådde territoriell ordning och reda och ett betydande mått av förutsägbarhet. Internationell konkurrens var liktydig med utrikeshandel. De produkter man handlade med kom från företag som till helt övervägande del producerade sina varor inom det egna landets gränser.

När sedan enskilda företag började uppträda som kosmopoliter och etablera verksamheter utanför det egna landets gränser, blev den ekonomiska ordningen mindre klar. Den tekniskt-industriella och den politiska sfären passade inte längre särskilt bra ihop. Spänningen dem emellan växte och fick under 1970- och 1980-talen problematiska proportioner. Stora företag bröt sig ut ur traditionella politiska och sociala ramar, på sätt som vetenskap och kulturliv sedan länge gjort. Nu gällde det inte längre bara anpassning till marknadens utbredning och avlägsna råvarutillgångar. Genom utlandsetableringar, uppköp, fusioner, korsvist ägande, allianser och samarbetsavtal utvecklades en komplicerad väv av gränsöverskridande nätverk, med växlande ägarförhållanden och flytande fosterländska lojaliteter. Den nya tidens statslösa organisationer kan bara delvis kontrolleras och påverkas inom territoriellt avgränsade nationella beslutssystem. Genom nya strategier för samarbete och specialisering inom nätverk kan företag samtidigt utnyttja flera länders skilda förutsättningar för produktion. Svårigheterna att föra ekonomisk politik och arbetsmarknadspolitik inom nationella ramar är en av vår tids kraftfullaste utmaningar mot den suveräna staten.

Vilken omfattning har då de *autonoma nätverk* som brutit sig ut ur sina traditionella nationella ramar? Så länge vi enbart håller oss till s.k. transnationella företag, dvs. företag och koncerner med verksamhet i flera länder samtidigt, finns vissa uppgifter att tillgå. Enligt exempelvis 1993 års World Investment Report från FN kontrollerade 37 000 transnationella företag en tredjedel av alla privatägda produktionsmedel i världen. Antalet har sedan

ökat till 52 000 enligt samma rapport från 1998. Bland dessa finns företag av varierande storlek, och inte bara industriföretag utan också handels- och serviceföretag. Sannolikt är dessa uppgifter i underkant. Till detta kommer sedan ett överskådligt myller av transnationella relationer mellan enheter som formellt tillhör skilda företag och koncerner.

Det ligger i sakens natur att gränsöverskridandets omfattning till stor del hänger samman med hur vida de nationella ramarna är. Stora länder med betydande inhemska marknader kan rymma vida nätverk inom sina gränser. I små länder däremot tenderar företag som växer att tidigt utveckla sin verksamhet utomlands. Låt oss ta ett litet, ekonomiskt avancerat land som Sverige som exempel. Av de 37 000 företag som FN redovisade i början på 90-talet räknades 3 500 som "svenska". När det gäller att bryta sig ut ur den nationella ramen kunde svensk industri i förhållande till sin storlek betecknas som unik. Vi befinner oss nu i en situation där svensk industri, eller åtminstone det många hemmavid fortfarande föredrar att kalla för svensk industri, erbjuder i stort sett lika många arbetstillfällen utomlands som hemma.

I mitten av 1990-talet omsatte Sveriges 20 största företag tillsammans mer än 1 000 miljarder kronor vid sina anläggningar på olika håll i världen. Det är ett belopp som är mer än dubbelt så stort som värdet av hela den svenska exporten, eller hälften av landets hela BNP. Dessa företag hade sammanlagt 775 000 anställda. Det är fler än det sammanlagda antalet anställda inom industrin i Sverige enligt officiell industristatistik. Av de anställda vid de stora verkstadsföretag, skogskoncerner, läkemedelsindustrier och byggnadsföretag som vid denna tid tillhörde de 20 största fanns mellan 69 och 97 procent vid anläggningar utomlands.

Med nätverksbegreppet följer en rad utmaningar mot traditionella synsätt inom exempelvis geografi, ekonomi och statsvetenskap. Geografer får se konventionella föreställningar om avstånd, tillgänglighet och räckvidd lösas upp. I den nya geografin kan rummet inte förutsättas vara kontinuerligt. Där är fysiska avstånd och tidsavstånd inte korrelerade på samma sätt som förr. Tillgänglighet och åtkomlighet hänger inte längre samman med var man befinner sig på en kontinuerlig yta, utan vilken position man intar i eller i förhållande till olika nodala nätverk. Från geografisk synpunkt är det med andra ord en väsentlig skillnad mellan rent *territoriell närhet* (fysisk närhet, täthet, grannskap) och *närhet i nätverk*. Städer och anläggningar kan med hjälp av utvecklade transport- och kommunikationssystem vara inom räckhåll och lätt tillgängliga i förhållande till varandra utan att ligga tätt i fysisk mening. Människor kan vara helt anonyma för varandra fast de trängs i samma kö, samtidigt som de

tänker på och känner nära samhörighet med vänner som befinner sig långt därifrån och som de inte träffat på länge.

Nätverksmorfologin medför även en ny syn på marknadsbegreppet. Inom exempelvis företagsekonomi används begreppet nätverk både för att beskriva en organisationsform *inom* företaget och för att karaktärisera samspelet *mellan* företaget och dess omgivning. Kunskaper om nätverk, som beskriver samspelet mellan företaget och dess omgivning, har vuxit fram bl.a. genom studier av relationer mellan köpare och säljare. I nationalekonomiska modeller är det vanligt att marknaden antas bestå av flera aktörer, helst många, som agerar oberoende av varandra. I de företagsekonomiska nätverksmodellerna är situationen en annan. Där finns det inarbetade förtroendeband mellan företag. Banden är varaktiga och har utvecklats för att reducera osäkerheten och därmed de s.k. transaktionskostnaderna, som inte bara har med varornas pris och transportkostnader att göra.

Som den tidigare framställningen visat, har den politiska makten under århundraden knutits till territoriet. Genom allmänna val i kretsar och distrikt har demokratin blivit territoriellt förankrad. Vetenskap, produktion, ekonomi och kultur däremot har knutits till nätverk allt mindre beroende av territoriella gränser. Som resultat av aktuell statsvetenskaplig forskning står det dock klart att viktiga förhandlingar, överenskommelser och beslut även inom den offentliga administrationens sfärer numera i många fall möjliggörs genom agerande i informella nätverk. Dessa s.k. *Policy Networks* fungerar vid sidan av de formella beslutsvägar som författningar beskriver. Nätverken representerar en ny politisk verklighet och skapar nya former för överläggningar. Nätverksmorfologin kan komma att innebära en dramatisk omorganisation av invanda maktförhållanden. Därmed blir maktens demokratiska förankring inte längre lika tydlig som den varit under överskådlig tid.

Manuel Castells exempelvis använder begreppet *Network State* när han beskriver den Europeiska unionen. Han hävdar att det är genom att bygga nätverk som det i själva verket blivit möjligt att skapa en union av politiskt och ekonomiskt så olikstarka stater. Per definition består ett nätverk av noder kopplade till varandra och saknar ofta geografiskt centrum i traditionell mening. Alla noder är ömsesidigt beroende av varandra. Ingen nod, inte ens den starkaste, kan ignorera de övriga, inte ens de svagaste, i en beslutsprocess.

Som också flera statsvetare påpekat, fungerar unionen som ett drivhus för informella nätverk. Unionen som administrativt och politiskt system har en form som är svår att fånga och beskriva inom traditionella föreställningsramar.

Den är komplex. Den är stadd i ständig förändring. Gemenskapen ömsom fördjupas, ömsom vidgas i en ständigt pågående process. Unionen bör snarast ses som en *förhandlingsordning*, ett system som i varje ögonblick är asymmetriskt både vertikalt och horisontellt. Förhandlingarna sköts till stor del multilateralt mellan politiker och tjänstemän, kontinuerligt och informellt.

Regioner inom politiken

Samtidigt som ett nätverkssamhälle med globala dimensioner uppmärksammas tilldrar sig den regionala nivån i Europa ökat intresse bland forskare inom samhällsvetenskap och humaniora. Med regional nivå avses då en nivå mellan den nationella och den snävt lokala. Regioner kan vara *administrativa* enheter, *etnisk-kulturellt* homogena områden, *naturgeografiskt* avgränsade trakter eller s.k. *funktionella, centrerade* regioner med ett eller ett par dominerande administrativa och ekonomiska centra. En vanlig benämning på de senare är *stadsregioner*. I många fall överlappar de olika indelningsprinciperna varandra. Medan regionens betydelse i historisk tid var naturlig och för en eftervärld lätt att förstå, kan dess påstådda roll i modern samhällsutveckling framstå som något förbryllande.

En viktig orsak till den regionala splittringen och slutenheten i äldre tid var naturligtvis en besvärande *fysisk avståndsfriktion*. Vattenvägar erbjöd de bästa möjligheterna att transportera gods och människor. Landsvägarna var få och primitiva. Meddelanden kunde bara överföras med bud. Att sända information över längre avstånd i Europa tog veckor och månader i anspråk. Den sociala kommunikation, som alltid är nödvändig för sammanhållning och gemenskap, krävde i äldre tider att människor var inom synhåll för varandra och att de kunde föra samtal. Detta var en ordning som varade under lång tid i europeisk historia.

I skuggan av industrialisering och två stora krig centraliserades den politiska makten på många håll i Europa. Koncentration av ekonomiska aktiviteter påverkade bosättningsmönstret. Även om den regionala och lokala miljön aldrig förlorade sitt grepp om människors sinnen och aldrig upphörde att bilda ramar för människors dagliga liv, var det nationella centra som stärkte och utvidgade sitt inflytande under stor del av det nyss avslutade seklet. Med globalisering och ökat omvärldsberoende sägs nu den regionala nivån med nätverkens hjälp åter börja spela en väsentlig roll i europeisk samhällsutveckling, samtidigt som den nationella nivån försvagas.

Politiskt kan tre olika former av regionalisering urskiljas i dagens Europa. En form är liktydig med *decentralisering*. Den innebär att makt och befogenheter, som tidigare legat på central nationell nivå, förs ned till den regionala nivån. En sådan decentralisering förekommer ganska allmänt i europeiska stater. EU:s subsidiaritetsprincip kan dessutom ses som ett övernationellt stöd för en sådan utveckling. I början av 1970-talet genomgick Italiens politiska system en omfattande regionalisering. Politisk makt och offentlig service överfördes från centralregeringen i Rom till styrelser och råd i 20 regioner. Reformen erbjöd forskare ett sällan skådat samhällsexperiment att studera. I Spanien, Portugal och Frankrike har regionerna stärkt sin ställning på centralmaktens bekostnad, liksom delstaterna i Tyskland. Till och med i en alltsedan 1500-talet centralt styrd enhetsstat som Sverige har den regionala nivån på sistone tilldragit sig ett nymornat intresse. En regionberedning har utrett möjligheterna till "kraftsamling" i svenska regioner. I oktober 1996 presenterade den svenska regeringen ett förslag om *försök* med regionalt självstyre i Jämtlands, Gotlands och Kalmar län samt i ett av två tidigare län sammanslaget Skåne. Försöksverksamhet skall pågå fram t.o.m. år 2002, för att därefter utvärderas.

En andra form av regionalisering är starkt knuten till kulturella förhållanden och identitet med djupa rötter i historien. Det är en regionalism i påtaglig motsatsställning till en nationell centralmakt; på många håll gör den skäl för namnet *separatism*. I norra Italien finns krafter som strävar efter politisk frigörelse. I norra Spanien är Baskien ett närmast klassiskt exempel. Skottland och Wales har efter folkomröstningar fått egna parlament. Belgien står på randen till delning. Inom det forna Jugoslavien och i det tidigare Sovjetväldets utkanter finns påtagliga exempel på regional "nationalism".

Den tredje formen slutligen går under benämningen *regionbygge* och passar bäst när lokala och regionala krafter medvetet strävar efter att skapa en ännu inte existerande region, eller kanske snarare förstärka en svagt utvecklad regionalism i ett område.

Inte så sällan uppträder decentraliseringsåtgärder, separatiströrelser och medvetna regionbyggen parallellt. Olika krafter förstärker då ömsesidigt varandra. Det kan sägas gälla i åtskilliga gamla "frontregioner", vilka ligger i kanten av nationella intressesfärer, ofta långt från det egna landets politiska centrum. De har länge uppfattats som periferier i nationella perspektiv och har under efterkrigstidens ökande centralisering av styrande och ledande verksamheter inom offentlig förvaltning och privat näringsliv på sina håll kommit att framstå som svaghetszoner i det ekonomiska landskapet. Men det finns också enstaka fall av ekonomiskt framgångsrika periferier. Det är i na-

tionella utkantsregioner som förändringsbarheten i 1990-talets Europa förefaller vara störst. I en situation där centralmakterna i enskilda stater förlorar något av sin gamla hegemoni och den europeiska gemenskapen växer, är det i gränsområdena, långt borta från nationella centra, som konsekvenserna av dessa omdaningar syns tidigt.

Särskilt uppmärksammade är de gränsöverskridande regioner (*Cross Border Regions*) som sedan några år växer fram på olika håll i Europa. Utmärkande för dem är att de sträcker sig över en eller flera statsgränser. Vi står här inför en form av regionalisering som neutraliserar nationella gränser och naggat de suveräna staterna i kanten. Åtskilliga av dem har tidigare efter krig antingen delats mellan territorialstater eller bytt statstillhörighet. Där kan finnas kvardröjande historiska skiljelinjer som fortsätter att göra gränsdragningar omtvistade. Men även längs nationella gränser som inte rymt slagfält växer gränsöverskridande samarbeten fram, både inom och utom den Europeiska unionen.

Många av Europas gamla konfliktområden och riskzoner har i dag förvandlats till samarbetsområden och utvecklingsstråk. Omfattningen av denna nya form av regionalisering har vuxit kraftigt under senare år. Undersökningar visar att det finns mer än hundra sådana regionbildningar i Europa, och de tycks för varje år som går bli fler. De gränsöverskridande regionerna ligger i stråk och kluster längs i stort sett alla territorialstaters gränser i Europa. Samtidigt finns det regioner som utvecklats inbördes samarbete utan att gränsa till varandra.

Ett långt band av gränsöverskridande regionbildningar sträcker sig från Beneluxstaterna söder ut i Rhenlandet, den gamla konfliktzonen mellan franska och tyska intressen och alltsedan antiken ett gränsland mellan romanskt och germanskt. I vad som diffust brukar kallas Centraleuropa eller Mitteleuropa är sedan 1989 en mängd samarbetsavtal i kraft mellan regioner på olika sidor om staters gränser och på skilda sidor om den forna järnridån. Mellan tyska, tjeckiska och polska regioner finns avtal. Ungern har på kort tid utvecklat kontakter i gränsszonerna till kringliggande länder. Uppmärksammade regionbildningar av detta slag finns också i Alpområdet. Med Österrikes inträde i EU har samarbeten över statsgränser i de östliga delarna av detta område förstärkts och Österrike har blivit en förmedlande länk mellan detta område och Centraleuropa. Italien är i sina norra delar tydligt länkat till sina norra grannar. I de västra delarna av Alpena finns en annan zon av överlappande intressen med gamla anor. Ett geopolitiskt mönster från den Habsburgska dubbelmonarkins dagar gör sig på ett förunderligt sätt åter påmint. I

Pyrenéerna neutraliseras på sina ställen gränsen mellan Spanien och Frankrike, längre väster ut den mellan Spanien och Portugal.

Även i Europas norra periferi luckras gränser upp. Efter förslag från Nordiska rådet undertecknades redan 1977 en överenskommelse om kommunalt samarbete över riksgränser mellan Danmark, Sverige, Finland och Norge i frågor som gäller kultur, miljö, hälsovård, samfärdsel och turism. Bland uppmärksammade försök att binda samman större områden märks en mittskandinavisk korridor från Trondheim över Östersund och Sundsvall/Härnösand till Vasa. I denna del av Europa intar Öresundsområdet en särställning som exempel på ett regionbygge över en gammal statsgräns. Där finns de flesta hinder för integration representerade – från fysiska, över institutionella till kulturella och identitetsanknutna. Med en fast fysisk förbindelse år 2000 inleds ett gigantiskt samhällsexperiment i området runt Öresund.

Bland mer än hundra gränsöverskridande regioner finns naturligtvis bildningar av de mest skiftande karaktär och styrka. Det enda alla har gemensamt är att de är exempel på en form av regionalisering som *inte* äger rum inom nationella ramar. Initiativen till utvecklingen av dessa regioner kommer ofta från lokala och regionala aktörer, såväl privata som offentliga. Regionbildningen kan sägas ske i en gråzon mellan privaträttsliga och offentligrättsliga former. Bland viktiga aktörer märks företag, universitet, handelskammare, fackföreningar, politiska partier och kulturella organisationer. Samarbeten utvecklas med hjälp av politiska och administrativa nätverk, med lokala och regionala myndigheter som parter. Det är också vanligt att processen efter hand stöds av någon form av "paraplyorganisation" eller ett nätverk med större geografisk räckvidd. Regionförbund, delstater och stater är exempel på parter som ingått i sådana organisationer. I Norden har Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet stött regionala integrationssträvanden. I Europa som helhet har både Europarådet och den Europeiska unionen aktivt verkat för ökat regionalt samarbete över gränser.

Det finns flera motiv för gränsöverskridande samarbeten mellan regioner. Det säkerhetspolitiska motivet dominerade till en början. De tidiga regionbildningarna mellan Tyskland å ena sidan och Benelux och Frankrike å den andra ansågs ha en för framtiden stabiliserande och fredsbevarande verkan. I dag ses regionbildningarna mer som ett led i en allmän europeisk integrationsprocess, vilket inte minst EU:s aktiva stöd är ett tecken på. Regionaliseringen anses dessutom underlätta samhällsplaneringen i många gränsområden. De ekonomiska motiven är starka. Gränsöverskridande samarbete antas skapa betingelser för tillväxt genom att den lokala marknaden blir större och

genom att fysiska och mänskliga resurser slås samman och därmed utnyttjas på ett effektivare sätt. Som tidigare nämnts, har i många fall just gränsområden haft en svag ekonomisk utveckling i jämförelse med nationella kärnområden. Samarbetet kan därför på sina håll ses som en mobilisering av periferier.

Regionbegreppet är mångtydigt. Det är viktigt att framhålla. Därtill kommer att inte heller regioner av samma typ – antingen det är fråga om identitetsregioner, funktionella regioner eller administrativa regioner – är jämförbara. Ytor, befolkningstalen, de samlade inkomsterna, investeringarna i infrastruktur och mycket annat varierar avsevärt. Europas största funktionella stadsregioner rymmer befolkningar på tio miljoner, i Norden är det bara ett par som når upp till en miljon innevånare. I Italien har regioner som Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Campania och Sicilia fyra à fem miljoner invånare, Lombardia nio. Flera franska och ett par av Spaniens mest framgångsrika regioner har liknande befolkningstal. Bland tyska delstater har NordRhein-Westfalen 17, Bayern 11 och Baden-Württemberg närmare 10 miljoner människor inom sina gränser. I ett europeiskt perspektiv är nordiska länder således regioner i fråga om befolkning. Men till ytan är det bara Frankrike bland nämnda länder som är större än Sverige. Detta är uppgifter som kan förefalla triviala, men likväl väsentliga att erinra om inför en fortsatt diskussion om regionernas växande betydelse i framtidens Europa.

Regioner i ekonomin

Inom ekonomin går globalisering hand i hand med regional pånyttfödelse. Regional uppgång följer den globala tätt i spåren. Sambandet har testats och verifierats av forskare i en rad länder inom OECD.

Det är sedan gammalt känt att det finns s.k. agglomerativa krafter som i hög grad påverkar lokaliseringen av olika typer av produktion. Verksamheter har fördelar av att ligga nära varandra, och detta speciellt i vissa områden och på vissa platser. Tidigt ute med att framhålla grannskapets betydelse för industriell utveckling var den brittiske ekonomen Alfred Marshall. Han framhöll i början på 1900-talet att det i industrialiserade länder fläckvis finns områden som utmärks av "industriell atmosfär". "Industry is in the air" som han uttryckte det. I dessa koncentreras beslätad och likartad industri. Agglomerationerna bildar en arkipelag av spridda öar. Marshall anförde tre huvudskäl till att industrier koncentreras på detta sätt och därmed skapar industriell atmosfär på en plats eller i en region.

Agglomeration (hopklumpning) av besläktade företag ger externa effekter genom att en konstant arbetsmarknad skapas för yrkesskickliga personer på ett geografiskt begränsat område. Området blir attraktivt för såväl arbetsgivare som specialkunnig arbetskraft. Den andra omständigheten som talar för agglomeration är att tillgängligheten på specialiserade insatsvaror och service växer. Det tredje skälet är att agglomeration genererar kompetens, eller för att översätta Alfred Marshalls ord från början av 1900-talet: ”Branschens mysterier mister sin hemlighetsfullhet och ligger så att säga i luften. ... Gott arbete uppskattas med rätta, förtjänsterna hos uppfinningar och förbättringar av maskiner, processer och den allmänna organiseringen av verksamheten dryftas utan dröjsmål. Om någon kommer med en ny idé tas den upp av andra och kombineras med deras egna förslag, och därmed ger den upphov till fler nya idéer.”

Uppmärksammas blev den kanadensiske ekonomen Jane Jacobs när hon 1984 publicerade en bok med titeln *Cities and the Wealth of Nations*. I den framförde hon åsikten att stater inte är lämpliga territoriella enheter som grund för en förståelse av hur ekonomier fungerar. I varje stat finns en blandning av regionala ekonomier. Jämsides med varandra ligger rika och fattiga regioner. Utan nationell utjämningspolitik skulle de regionala ojämlikheterna bli oacceptabelt stora. Trots den regionalpolitik som på många håll förs, är de ekonomiska skillnaderna mellan regioner mycket större än skillnaderna mellan nationella genomsnitt. Den geografiska enhet som enligt Jane Jacobs skulle ge den bästa inblicken i hur ekonomier i grunden fungerar är staden med dess omland. De funktionella stadsregionerna är de naturliga enheterna i ett större ekonomiskt landskap. I regionerna packas ekonomiska aktiviteter på en anmärkningsvärt liten yta. Mellan städerna är det förvånansvärt tomt i det ekonomiska landskapet.

Paul Krugman, en av vår tids ledande nationalekonomer, hakar i sin bok *Geography and Trade*, utgiven första gången 1991, på Alfred Marshalls tankegångar. Enligt Krugman spelar stater en roll inom internationell ekonomi enbart därför att de har regeringar vars åtgärder påverkar varors och faktorerers geografiska rörlighet. Genom politiska beslut kan nationsgränser fungera som barriärer för handel och faktorrörelser. Men egentligen finns det inte någon inneboende ekonomisk betydelse i att dra ett streck på marken och kalla det som ligger på ömse sidor för två olika länder. Bästa sättet att förstå hur den internationella ekonomin fungerar är att se på vad som händer *innanför* staternas gränser. Om vi vill förstå varför tillväxttakten skiftar mellan länder, bör vi börja med att studera skillnader i regional tillväxt.

När man talar om externa effekter och agglomerativa fördelar, som i hög grad påverkar ekonomiska aktiviteters lokalisering och uppkomsten av centrum-periferimönster, finns det inga skäl att förmoda att politiska gränser definierar den relevanta enhet, på vilka dessa externa effekter verkar. Ta ett steg bakåt och tänk efter vad som är det mest frapperande inslaget i de ekonomiska verksamheternas geografi. Svaret är kort och gott *koncentration*. De koncentrationer av företag som kan iakttas i alla industrialiserade länder uppstår enligt Krugman ur Marshalls treenighet: *Sammanslagen arbetsmarknad, tillgång till insatsvaror och service* samt *kunskapsöverföring*. Alla dessa tre uppstår sannolikt i en stad eller i en liten klunga städer, ett område som är så litet att människor kan byta arbete utan att bryta upp från en invand miljö, där varor och framför allt tjänster som är svåra att flytta kan levereras och där regelbundna personliga kontakter kan äga rum.

Inte minst i geografisk litteratur från senare år finns en terminologi som visar att Marshall i hög grad är aktuell. Framgångsrika regioner och orter sägs besitta "marshallianska egenskaper" (*Marshallian Benefits*). I de mest triviala landskap kan "intelligenta regioner" bryta mönstret. I den traditionella industrialismens vatten finns "Neo-Marshallianska öar". De ligger som "russin i en kaka" för att använda en annan bild. De framgångsrika regioner och lokala enheter som exponeras i en omfattande litteratur är av varierande storlek och har i vissa fall väsentligt olika karaktär. Där finns städer, delar av städer, forskarbyar, utvecklingscentra, s.k. teknopoler, lokala produktionskomplex och industriella distrikt vid sidan av kommuner, italienska regioner, amerikanska delstater och tyska länder. Det alla har gemensamt är att de utgör *mindre delar* av nationella territorier.

Var finns då dessa Neo-Marshallianska öar, eller noder som de också kallas? Enligt exempelvis Krugman är Silicon Valley ingalunda något unikt i USA, vare sig i tid eller rum, utan en glättad version av en traditionell företeteelse. Det finns i själva verket ett betydande antal industribranscher i USA som är starkt koncentrerade till avgränsade regioner och orter. Som exempel på mogna branscher som bildat betydande agglomerationer märks bilindustrin i Detroit, gummiindustrin i Acron, flygplansindustrin kring Seattle, textilindustrin i Piemonteområdet, tillverkning av mattor i Dalton i Georgia, fotografisk utrustning i Rochester nära New York och filmindustrin i Hollywood. I dag är det högteknologisk industri och elektronik som många skriver om. Den finns i koncentrat förutom i Silicon Valley, i områden som Route 128 utanför Boston och Research Triangle i North Carolina.

I Europa finns sannolikt inget land som i sin industrihistoria inte rymmer

exempel på områden som ägt marshallianska egenskaper. Bland sådana som åtskilliga pekat ut som goda, aktuella typexempel märks axeln Cambridge-Reading-Bristol, södra delen av Parisregionen, Baden-Württemberg, Grenoble, Toulouse, Montpellier, Sophie-Antipolis nära Nice och Santa Croce Sull'Arno i Toscana. Arnaldo Bagnasco lär ha varit den förste som riktade uppmärksamheten på att det finns ett "tredje Italien" vid sidan av två andra tidigare kända, den industriella triangeln i nordväst och det efterblivna Mezzogiorno i söder. I "tredje Italien" finns småskalig produktion som är tekniskt avancerad och högproduktiv. Området omfattar i stort sett regionen Emilia Romagna och delar av Veneto. Det rymmer städer som Bologna, Carpi, Sassuolo och Arezzo.

Embryot till en lyckosam anhopning av företagsamhet kan i förvånansvärt många fall spåras till en till synes trivial historisk tillfällighet. Bakom framgångarna finns ofta enskilda personer, vars tidiga initiativ inlett en långvarig process, en gnista som tänt en kedjereaktion. Regional framgång kan däremot sällan härledas ur medveten, systematisk planering.

Ett av särdragen hos integrerade industriella distrikt är en till synes motsägelsefull kombination av konkurrens och samarbete. Företagen uppträder som rivaler i fråga om forsknings- och utvecklingsarbete, förnyelse och effektivitet, men samarbetar ofta när det gäller administrativa tjänster, inköp av råvaror och finansiering. Ömsesidigt bistånd är vanligt, och de tekniska innovationerna sprids hastigt mellan företagen. I ett grannskap uppstår "externa effekter" som tycks kompensera små företag för avsaknaden av stordriftsfördelar.

Heterogenitet är enligt modern teori om företagsutveckling en väsentlig förutsättning för konkurrensförmåga. Framgångsrika företag har ofta kontroll över vissa resurser som andra inte har, resurser som inte sällan finns i företagets omedelbara omgivning. De förmår göra någonting som inte konkurrenterna kan göra lika bra, lika snabbt och lika billigt. Utveckling är inte att vänta i en värld av likformighet och homogenitet.

Städernas Europa

Fram träder bilden av ett Europa som inte hänger ihop på invariant sätt. Sammantaget tecknar vår framställning ett landskap som en *arkipelag* av självmedvetna regioner, vilka inte gränsar till varandra utan binds samman av olika typer av nätverk. Flera olika omständigheter har i växelverkan bidragit till att skapa en sådan bild. Moderna transportsystem har egenskaper som verkar för fragmentering av det geografiska rummet. Det finns starka agglomerativa

krafter bakom koncentration av verksamheter. Företag och organisationer inom forskning och kulturliv är med sina anläggningar knutna till platser och inbäddade i regionala miljöer där människor lever och verkar. Men utan kopplingar till gränsöverskridande flöden av kunskap, kapital och idéer, skulle företagsamhet, forskning och kulturliv i sådana miljöer hotas av stagnation. Fram växer nätverk utan påtaglig hänsyn till nationella gränser. Det för vårt materiella välstånd betydelsefulla spelet mellan globala förändringskrafter och regionala ambitioner blir möjligt genom de länkar som knyter samman en kalejdoskopisk värld av hemmabaser och skapande platser. *”Regioner och platser försvinner inte, men de integreras i internationella nätverk som kopplar samman deras mest dynamiska delar.”* Ungefär så skriver Manuel Castells i sina böcker om nätverkssamhället i vår tid.

Regionen Veneto i norra Italien och det världsomspännande företaget Benetton är ett av många exempel på hur *globala nätverk* och *snäv territorialitet* förmår komplettera varandra. År 1955 köpte Giuliana Benetton en stickmaskin och började göra tröjor till släkt och vänner. Tre bröder hjälpte till att köpa ullgarn och sälja textilier direkt till butiker som förband sig att enbart sälja Benettons produkter. Små företag i hemtrakten knöts till verksamheten. Både beståndet av legotillverkare i grannskapet och antalet butiker runt om i världen växte. I dag sysselsätter verksamheten ca 30 000 personer i 650 företag inom fem mils radie från den lilla byn Pozano Veneto. Syskonen Benettons eget företag har 6 000 anställda och en omsättning på 13 miljarder svenska kronor om året. Ca 7 000 butiker har med kontrakt knutits samman i ett nätverk som spänner över 121 olika länder i världen.

Inte minst universitet fungerar som strategiska sambandscentraler mellan världsvida nätverk och lokala miljöer. Förbindelserna går i två riktningar. Universitetet sätter en plats och en region i förbindelse med kunskapscentra runt om i världen. De fungerar som fästen för internationella förbindelselänkar. Samtidigt mobiliserar universitetet lokal och regional kompetens och kreativitet och medverkar även på andra sätt till att skapa en attraktiv miljö på de platser där de finns.

Jane Jacobs hävdar, som nämnts, att staden med omland – den funktionella stadsregionen – är den geografiska enhet som ger den bästa inblicken i hur moderna ekonomier fungerar. Mellan kärnorna i dessa regioner är det anmärkningsvärt tomt i det ekonomiska landskapet. Den franske geografen Jean Labasse framför en likartad uppfattning i sin bok *L'Europe des régions* från 1991. Ekonomiskt framgångsrika regioner är i grunden ingenting annat än expansiva städer med omland. Han hävdar dessutom att det är stora städer som

ger regionerna identitet. Han tar som exempel utvecklingen längs Medelhavets norra kust, som av många beskrivits som dynamisk. Men enligt Labasse är tillväxtkraften i regionerna längs denna kust helt koncentrerad till betydande städer. I regionen Rhône-Alpes är det Lyon som är dynamiskt, i Piemonte är det Turin, i Lombardiet Milano och i Katalonien Barcelona. Även i Baden-Württemberg, enligt många bedömare en av Europas mest expansiva regioner, är det städer som Stuttgart, Mannheim, Karlsruhe, Freiburg, Heidelberg, Heilberg och Ulm som tillsammans med mindre städer fungerar som tillväxt-pooler.

Staden har två egenskaper som gör den strategisk i ett geografiskt perspektiv. Bebyggelsemönstret torde vara den över tiden mest stabila rumsliga ordning som konstituerar europeiskt samhällsliv. I grunden är det till detta mönster som befolkningen, produktionen och alla former av transporter är kopplade. I ett vidsträckt panorama är det i första hand städerna som kan förutsättas vara bärare av Europas mångfald och variation. De står för *geografisk kontinuitet* i den territoriella föränderlighet som tidigare beskrivits. Den andra egenskapen som kan tillskrivas staden är att den erbjuder en *gränssyta* (interface) för samspel mellan olika geografiska nivåer och intressesfärer, där den översta representerar det globala och den understa det lokala.

Vår tids framgångsrika städer är produkter av en kombination mellan teknik, sätt att organisera arbete, finansvärldens integration och inte minst den sociala kommunikationens villkor. Sambanden kan också beskrivas som växelverkan och samspel mellan nätverk, såväl fysiska som institutionella, sociala och kulturella. I staden, eller snarare stadsregionen, ligger moderna i dessa nätverk tätt. När nätverk lätt kan interagera med varandra skapas goda förutsättningar för korsbefrukning, s.k. synergieffekter.

En av stadens mest uppenbara geografiska fördelar är att den erbjuder två slags närhet. Den ger territoriell närhet, liktydig med täthet och grannskap. Den erbjuder samtidigt närhet i nätverk i förhållande till andra städer. Människor, anläggningar och bebyggelse kan med hjälp av utvecklade *transport- och kommunikationssystem* vara inom räckhåll och tillgängliga i förhållande till varandra, utan att för den skull ligga tätt tillsammans. Moderna i *institutionella nätverk* attraherar varandra. Till stora städer koncentreras administration och styrande funktioner inom näringsliv, finansverksamhet, forskning, intresseorganisationer och offentlig förvaltning. Där utvecklas kluster av specialiserad service. Massmedia kan från stora städer sprida nyheter, kultur och underhållning. Till följd av den sociala kommunikationens villkor har täta miljöer i alla tider erbjudit *mötesplatser*, viktiga för förnyelse och konstnärligt skapande.

Men staden är inte bara en plats för utbyte av varor och tjänster, för samverkan och möten mellan människor. Den kan även ses som en brännpunkt, en plats där olika livsstilar och föreställningar konfronteras med varandra. Den kan vara hjärtpunkt för förändring. I städer har de flesta revolutioner brutit ut. Där har nya moden, nya stilar och ny teknik sett dagens ljus. Där har nyheter inom ekonomisk hantering, nya sätt att organisera arbete och nya livsstilar prövats, både sådant som varit ont och sådant som varit gott. Från staden har nyheter spritts, även sådana som ursprungligen fötts på annat håll.

Föränderlighetens landskap

Europas ekonomiska och politiska karta kännetecknas av mångfald och variation. Under långa perioder har i europeisk historia funnits en spänning mellan enhetssträvanden och splittring. Olika utvecklingslinjer har konkurrerat med varandra och skapat ett mer eller mindre konstant omvandlingstryck. Bara en eftervärld har kunnat se vilken av olika omvandlingsprocesser som haft framtiden för sig.

I början på ett nytt millennium framstår den rumsliga ordningen i Europa som osedvanligt svår att förutsäga. Mycket talar för att företagsledning, politiker, forskare och experter i vid bemärkelse nu har fler handlingsalternativ och rikare valmöjligheter än förr. Ekonomins globalisering, liksom Sovjetväldets fall och framväxten av den Europeiska unionen, har påtagligt vidgat det ekonomiska och politiska handlingsutrymmet.

Inte minst den tekniska utvecklingen har skapat friheter och vidgat de yttre ramarna för de flesta verksamheter. Detta är en tanke som utvecklas närmare i boken *Renässans för regioner – om tekniken och den sociala kommunikationens villkor*, som den korta framställningen i denna uppsats till stor del bygger på. Det som där kallas *teknisk räckvidd* har på kort tid vidgats ofantligt. Kostnader för godstransporter har reducerats relativt andra kostnader som företag i konkurrens strävar efter att reducera. Transporttiderna har minskat, bl.a. som följd av att terminalhanteringar förenklats och att allt större del av godstransporterna förts över från båtar och tåg till bil. En följd av denna utveckling är att en växande del av tillverkningsindustrin blivit ”rotlös” (footlose) och därmed lokaliseringbar inom vida ramar. En annan är att transportarbetet ökat ofantligt. Varor transporteras mellan producenter, leverantörer, grossister, detaljister och konsumenter till synes utan påtaglig hänsyn till avstånd och till att substitut finns på närmare håll. Den tekniska utvecklingen har också minskat bety-

delsen av geografiska avstånd som hinder för persontransporter. Den dag är nära, när man kan resa mellan Paris och Tokyo på kortare tid än det i dag tar för många att dagligen pendla mellan bostad och arbetsplats inom en storstadsregion. Trängsel och trafikinfarkt i stora städer och på motortrafikleder är ett pris vi får betala för starkt ökad rörlighet.

Med den nya informationsteknologin tycks räckvidden vara obegränsad. Med datorer i nätverk finns det hart när inga begränsningar längre för överföring och lagring av information – i form av text, bild eller ljud. Datorer kan kopplas samman i specialbyggda nät eller i det vanliga telenätet med hjälp av modem. Företag och andra organisationer har i dag i stor utsträckning byggt ut interna nät som binder samman arbetsplatser. Tekniskt spelar det egentligen ingen roll hur långt från varandra dessa ligger. Samma typ av nätverk kan användas för att knyta samman av varandra oberoende, men samverkande, grupper av företag och därmed göra traditionella företagsbegrepp diffusa.

Det är knappast någon överdrift att säga att den nya tekniken revolutionerat kapitalmarknaden. Det är inte bara företag som kopplats samman i tekniska nätverk. Även aktiebörser och börsmäklare världen över har flätats samman. Hoptråcklade nätverk ger företag, aktieägare och valutaspekulanter nästan obegränsade möjligheter att placera och omdisponera värdepapper och pengar. Med den nya informationsteknologin är det som om företagsledare, mäklare och tjänstemän i företag och banker befunde sig samtidigt i en och samma lokal. Det är därför kanske inte så förvånande att världens valutabörser på några få dagar kan omsätta lika mycket pengar som hela världshandeln omsätter på ett år.

Det som trots allt binder människor och verksamheter till platser och regionala miljöer kan till stor antas ha med *mänskliga räckhåll* och den sociala kommunikationens villkor att göra. Inför en häpnadsväckande utveckling av den tekniska räckvidden är det lätt att förbise att mänskliga räckhåll inte på långt när förändrats på motsvarande sätt. Som utreds närmare i boken *Renässans för regioner*, torde människans rent fysiska och psykiska kapacitet inte vara väsentligt större i dag än för några generationer sedan. Utan tekniska hjälpmedel torde vår fysiska prestationsförmåga i allmänhet snarast vara mindre. Det är också tveksamt om vår förmåga att hantera information ökat nämnvärt, uteslutet allt det som den tidigare beskrivna tekniken skapat förutsättningar för. Vad säger att vår förmåga att känna och förnimma skulle vara större nu än för hundratals år sedan? Vilka iakttagelser tyder på att de nu levandes anlag för att känna likhet, identitet, engagemang och tillit skulle vara väsentligt annorlunda än våra förfäders?

Globala nätverk skulle knappast vara möjliga i den omfattning som de i dag har utan en närmast gränslös teknisk räckvidd. Å andra sidan skulle det vara svårt att förstå den lokala förankringen utan vetskap om hur mänskliga räckhåll och social kommunikation binder och begränsar.

Ekonomier, företagsamhet och forskning har i växande omfattning kunnat bryta sig ut ur sina nationella ramar och verkar i allt högre grad i nätverk utanför de enskilda staternas kontroll. Regioner och platser har samtidigt fått nya möjligheter att självständigt utnyttja sina specifika konkurrensfördelar.

I den mångfald som just nu utmärker Europa går det att urskilja tre utvecklingslinjer. Alla förefaller för närvarande ha framtiden för sig. En leder mot splittring av territorier i regionala enheter som är mindre än traditionella stater. Det är en utvecklingslinje som sannolikt kommer att innebära att de regionala ojämlikheterna ökar markant. Redan i dag är de ekonomiska skillnaderna mellan regioner, som redan nämnts, avsevärt mycket större än mellan nationella genomsnitt. En annan bär hän mot ökad integration genom att den Europeiska unionen utvidgas och stärker sin ställning. För närvarande löper dessa två linjer parallellt och hämtar kraft ur de gränsöverskridande nätverk som förmedlar kunskap och kapital. En tredje utvecklingslinje innebär att stater åter fattar greppet om sina territorier. Växande arbetslöshet och omfattande invandring kan leda till en våg av nationalism och till att gränserna åter sluts.

De tre utvecklingslinjerna utesluter ännu inte varandra. Det är ett rimligt antagande att de under överskådlig tid kommer att uppträda parallellt på den europeiska scenen. En utveckling där stater åter stärker sin ställning är kanske den som minst skulle utmana invanda tankemönster. I ett Europa med starka regioner, växande överstatlig integration och autonoma nätverk däremot skulle många av våra hittills för givet tagna föreställningar inom politik och forskning sannolikt framstå som föråldrade.

Källor och litteratur

I texten finns bara några få referenser. En utförlig redovisning av de många arbeten som ligger till grund för framställningen finns i följande böcker: Gunnar Törnqvist, *Sverige i Nätverkens Europa* (Malmö: Liber-Hermods, 1996) och *Renässans för regioner – om tekniken och den sociala kommunikationens villkor* (Stockholm: SNS Förlag, 1998). Christer Jönsson, Sven Tägil, Gunnar Törnqvist, *Organizing European Space* (London: Sage Publications, 2000).

Gunnar Törnqvist

För en närmare diskussion av begreppen stat och nation se, förutom Karl Deutschs nämnda arbete från 1953, Benedict Andersson, *Den föreställda gemenskapen* (svensk översättning) (Göteborg: Daidalos, 1993) och Ingmar Karlsson, *Europa och folken. En europeisk nation eller nationernas Europa?* (Stockholm: Wahlström & Widstrand, 1996).

Manuel Castells arbete har titeln *The Information Age: Economy, Society and Culture* (Oxford: Blackwell Publishers) och består av tre volymer – *The Rise of the Network Society* (1996), *The Power of Identity* (1997) och *End of Millennium* (1998).

Bland böcker om regional utveckling som uppmärksammats särskilt märks Robert Putnams om Italien. Den finns i svensk översättning *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien* (Stockholm: SNS Förlag, 1996). Alfred Marshall skrev om platser med industriell atmosfär redan vid förra sekelskiftet. Bland olika böcker och utgåvor se t.ex. *Industry and Trade: A Study of Industrial Technique and Business Organization* (London: Macmillan, 1919). Jane Jacobs har blivit känd för sin bok *Cities and the Wealth of Nations* (Harmondsworth, England: Penguin Books, 1984). Paul Krugmans bok finns i svensk översättning *Geografi och handel* (Stockholm: SNS Förlag, 1996). För en närmare genomgång av litteratur om regional konkurrenskraft och utvecklingsmöjligheter i en framtida Öresundsregion se Peter Maskell & Gunnar Törnqvist, *Building a Cross Border Learning Region* (Köpenhamn: Copenhagen Business School Press, 1999).

Svenskarna och EU

– kraftmätningar om folkopinionen inleder det nya millenniet

av Rutger Lindahl

Sverige hade vid millennieskiftet varit medlem i Europeiska unionen (EU) i fem år. I det närmaste dubbelt så lång tid har förflutit sedan den avgörande förändringen av Sveriges EU- (EG-) politik genomfördes. Under 1990-talet har Europadebatten tidvis varit intensiv och engagerat många medborgare. Få svenskar har kunnat undgå att komma i kontakt med partier, organisationer och de speciella kampanjgrupper som är engagerade i opinionsbildningen kring Sveriges medlemskap i EU. Opinionsläget har växlat och under 1990-talet avlöste kraftmätningarna om folkopinionen varandra. Nu står de svenska väljarna inför en ny kraftmätning. Denna gång koncentreras intresset till EMU-frågan. Men troligen gäller det denna gång något ännu mer. Det kan i praktiken vara fråga om en kraftmätning som får avgörande konsekvenser för Sveriges framtida relationer till EU.

Detta beror på att den grundläggande frågan om medlemskap i EU eller ej för många väljare och politiker fortfarande står högt upp på den politiska dagordningen. Under denna överordnade motsättning i synen på EU, har opinionen utvecklats och blivit mer mångsidig i takt med att EU-medlemskapets effekter har blivit en del av vår vardag. Bakom en allmänt positiv eller negativ syn på Sveriges EU-medlemskap finns idag hos de flesta svenskar ett ganska varierat mönster av åsikter när det gäller hur Sverige påverkas av medlemskapet i EU. Detta opinionsmönster och förändringstendenser i detsamma utgör en viktig faktor inför politiska beslut, vilket under den senaste tiden inte minst kommit att framgå i beslutsprocessen rörande ett svenskt medlemskap i den ekonomiska och monetära unionen (EMU).

Innehållet i detta kapitel inriktas i första hand på att belysa betydelsefulla drag i det svenska opinionsmönstret när det gäller EU-frågor. I syfte att ge

perspektiv åt de svenska förhållandena görs jämförelser med opinionsläget i andra EU-länder. För att sätta in den aktuella situationen i ett längre tidsperspektiv ges inledningsvis en kort sammanfattning av opinionsutvecklingen under efterkrigstiden.

Sverige i blockpolitikens Europa

När andra världskriget slutat stod Sverige ekonomiskt och militärt förhållandevis starkt. Politiskt var läget mindre ljust främst beroende på segrarmakternas bedömning av Sveriges agerande under kriget. I riksdagen och bland den politiska eliten diskuterades hur Sverige skulle ställa sig till deltagande i de internationella allianser som bildades efter krigsslutet. Den allt tydligare, och hotfullare, uppdelningen av Europas stater i två fientliga block påverkade starkt den svenska debatten och de politiska ställningstagandena. Medlemskap i Förenta nationerna (FN) fick starkt stöd, medan medlemskap i den västliga militäralliansen NATO avvisades. NATO-medlemskap ansågs inte förenligt med en fortsatt utrikespolitik grundad på alliansfrihet. Bildandet av Europarådet fick svenskt stöd, men samtidigt markerade regeringen att man ej skulle stödja en utveckling mot överstatlighet. Europafederalisternas idé om att Europarådet skulle bli bas för en utveckling mot Europas förenta stater avvisades. Den svenska utrikespolitiken kom under slutet av 1940-talet och 1950-talet att präglas av stort intresse för utvecklingen av europeiskt samarbete, framförallt i Västeuropa, och samtidigt en tydlig markering av att Sverige inte skulle förväntas söka medlemskap i någon militärallians och inte heller stödja utveckling av överstatliga strukturer inom det politiska och ekonomiska samarbetet.

Den svenska utrikesdebatten var under 1950- och 1960-talet starkt elitdominerad. Den ekonomiska och politiska eliten var överens om att Sveriges starka export- och importberoende gjorde att det låg i landets intresse att verka för internationell frihandel. Utvecklingen av först Kol- och stålunionen och därefter Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC) väckte viss oro för att svensk export till länderna i Västeuropa kunde komma att begränsas. För att i någon mån begränsa de ekonomiska riskerna valde Sverige att delta i den europeiska frihandelssammanslutningen EFTA, även om man därigenom kom att bli närmare knuten till en rad NATO-länder. På det politiska området hade en sådan åtgärd redan tidigare vidtagits genom medlemskapet i Nordiska rådet. För att undanröja eventuella tvivel i omvärlden och inom landet

markerade regeringen att det inte i något av dessa fall var fråga om att begränsa den militära alliansfriheten.

De spända relationerna mellan de två militärblocken i början av 1960-talet klargjorde tydligt behovet av skickligt svenskt manövrerande för att undvika konflikter med blocken. Den socialdemokratiska regeringen valde en försiktig linje, vilket föranledde den borgerliga politiska oppositionen att skärpa sin kritik. Debatten intensifierades och kom att vidga intresset för utvecklingen inom EEC. Uppenbart var att såväl inom socialdemokratin som inom de borgerliga partierna fanns ett starkt intresse av fördjupat ekonomiskt samarbete och förbättrade handelsförbindelser med EEC, men grundfrågan var om svenskt EEC-medlemskap var utrikespolitiskt möjligt?

Denna fråga ställdes på sin spets när det ledande EFTA-landet Storbritannien, tillsammans med bl.a. Danmark och Norge, 1961 ansökte om medlemskap i EEC. Den svenska regeringen ansåg att medlemskap inte var möjligt, vilket dåvarande statsministern Tage Erlander utvecklade i ett tal vid Svenska metallindustriarbetarförbundets kongress: *"... Romfördraget är ett steg på vägen mot en verklig federation. Vi kan heller inte bortse från att Romfördraget ofta uppfattas som en komplettering och förstärkning av Atlantpakten (NATO, förf. anmärkn.). Det behöver inte utvecklas att Sverige, om vi vill hålla fast vid neutralitetspolitiken, icke kan ansluta sig till denna politiska målsättning för det europeiska samarbetet."* Någon mer omfattande allmän debatt utlöstes inte av detta ställningstagande.

Det fanns emellertid också ett annat argument som, främst bland socialdemokrater och centerpartister, ansågs tala emot en anslutning till EEC. Det var främst inrikespolitiskt och gällde omtanken om "den svenska modellen". Den dominerande uppfattningen inom de nämnda partierna var att grunden för det svenska välfärdssystemet – bl.a. den svenska skatte-, arbetsmarknads-, jordbruks- och socialpolitiken – skulle behöva rivas upp för att anpassa Sverige till förhållandena inom EEC. Av denna anledning ansågs medlemskap i EEC inrikespolitiskt inte vare sig lämpligt eller möjligt.

Nästa gång Europadebatten tog fart var i slutet på 1960-talet. Den föregicks av ett snabbt växande intresse för, och engagemang i, u-lands- och biståndspolitiska frågor. Detta var särskilt tydligt inom det socialdemokratiska partiet och folkpartiet. Intressen inom svensk industri och näringsliv, liksom inom större delen av den borgerliga oppositionen, argumenterade dock allt starkare för en närmare svensk anslutning till den gemensamma marknaden. Det var inom denna som säkrandet av fortsatt svensk ekonomisk och social utveckling ansågs ligga.

Även inom regeringspartiet fick dessa förslag ökad uppmärksamhet. Fortfarande fanns det dock en stark opposition mot EG-medlemskap grundad på kritik av den starka dominansen av ekonomiska (läs kapitalistiska) faktorer bakom samarbetet. Regeringen valde en försiktigt positiv linje genom att testa hur långt de övriga EG-staterna var villiga att gå när det gällde att respektera den svenska neutralitetspolitiken vid en eventuell svensk medlemskapsansökan. Liksom vid det förra ansökningstillfället kom det aldrig till något avgörande på grund av att förhandlingarna mellan EEC och Storbritannien tidigt körde fast, främst beroende på franskt motstånd. De nordiska ländernas misslyckade försök att under väntetiden bygga upp en egen nordisk ekonomisk gemenskap (NORDEK), liksom ett allmänt ökat intresse för politik, inte minst internationella frågor, höll under slutet av 1960-talet liv i den politiska debatten. Fortfarande var emellertid deltagandet i denna mycket begränsat och opinionsundersökningar visade att många väljare var osäkra på hur de skulle ställa sig till de olika handlingsalternativen.

I en av Sifo genomförd opinionsundersökning 1967 gav två tredjedelar av de tillfrågade stöd till ett svenskt medlemskap i EEC. Resultatet var överraskande positivt. En undersökning genomförd i samband med 1968 års riksdagsval visade dock att osäkerheten bland väljarna var stor. I denna undersökning ansåg sig hälften av väljarkåren inte ha någon bestämd åsikt i frågan. Trettiosex procent var för att Sverige skulle ansöka om medlemskap i EEC, medan 13 procent menade att det vore bättre om Sverige avstod. Två procent valde svarsalternativet att Sverige kunde gå med i EEC, men endast om vissa politiska villkor (neutralitetspolitiken) var tillgodosedda. Åsiktsmönstret följde en tydlig politisk vänster-högerdimension. Det svagaste stödet återfanns bland sympatisörer till socialdemokraterna och vänsterpartiet kommunisterna.

Vid riksdagsvalet 1970 kvarstod grundmönstret i opinionsbilden. Stödet för en medlemskapsansökan hade dock sjunkit något och motståndet ökat. Tre år senare, vid nästa riksdagsval, hade opinionsmönstret ändrats relativt kraftigt. Det oförbehållsamma stödet för anslutning till vad som då fått benämningen EG hade minskat kraftigt. Intressant nog gällde detta även motståndet. 1973 uttalade sig endast 13 procent av väljarna för och 6 procent emot EG-medlemskap. Drygt 35 procent saknade bestämd åsikt i frågan. Närmare hälften av de tillfrågade valde detta år att i stället uttala stöd för svenskt EG-medlemskap, men endast under förutsättning av att vissa politiska villkor var uppfyllda.

Bakom detta resultat låg en debatt som utlösts 1970 i anslutning till presentationen av två förslag om fördjupat samarbete inom EG. Dels gällde det utvecklingen av en ekonomisk och monetär union, dels ett fördjupat samar-

bete inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. I båda fallen ansåg den socialdemokratiska regeringen att förslagen talade emot medlemskap. Genomförandet av en ekonomisk och monetär union innebar en utveckling mot ökad överstatlighet, och ett fördjupat politiskt samarbete skulle innebära risk för att Sverige kunde tvingas överge den traditionella neutralitetspolitiska linjen.

Debatten och opinionsbildningen kring dessa frågor fördes med växlande intensitet. Till skillnad från i våra grannländer, Danmark och Norge, anordnades i Sverige ingen folkomröstning i EG-frågan. Det kom därför inte att i vårt land bli en lika intensiv och bred debatt och Europafrågorna hamnade aldrig lika högt upp på den politiska dagordning som presenterades för väljarna. Efter det att ett relativt gynnsamt frihandelsavtal slutits med EG dog debatten i medlemskapsfrågan sakta ut. Andra heta politiska frågor, som t.ex. miljö, kärnkraft och nedrustning, kom i stället att dominera den politiska scenen.

Först i mitten av 1980-talet tog EG-debatten åter fart i Sverige. EG:s nya projekt "Enhetsakten" och "Inre marknaden" tilldrog sig allt större politiskt intresse. Utrikespolitiskt följdes det spända läget under 1980-talets första hälft, med upprepade u-båtsincidenter, av en avspänning mellan militärblocken. I Sovjetunionen inleddes en omfattande reformprocess, innehållande bl.a. tal om "ett gemensamt europeiskt hus". Detta gav Sverige ökat politiskt manöverutrymme.

I massmedierna och i den politiska debatten ägnades Europafrågor allt större utrymme. Politiker, näringslivs- och organisationsföreträdare drogs mer eller mindre motvilligt in i en ny debatt om Sveriges framtida relation till EG. Debatten förblev dock i huvudsak förbehållen en elit. För en stor del av Sveriges befolkning var troligen mycket i denna debatt svärbegripligt. Många saknade tillräckliga grundkunskaper för att kunna sätta in de europeiska integrationsfrågorna i ett större sammanhang. De politiska partierna tycktes inte heller beredda att föra ut frågan till en bred, allmän debatt. Den borgerliga oppositionen såg dock i denna fråga en möjlighet att öka den allmänna politiska pressen på regeringen. Främst var det moderaterna och folkpartiet som hårdast drev kravet på en omprövning av den svenska hållningen när det gällde medlemskap i EG och fortfarande var det i första hand ekonomiska argument som stod i förgrunden. Inom det socialdemokratiska partiet, liksom inom vänsterpartiet, miljöpartiet och centern fanns fortfarande en omfattande skepsis mot dominansen av elitstyre och ekonomiska faktorer i den europeiska integrationsprocessen. Oron var stark för att det svenska sociala välfärdssystemet skulle urholkas vid ett EG-medlemskap.

Opinionsundersökningar som genomfördes allt tätare visade emellertid på ett snabbt ökande stöd för EG-medlemskap. Opinionsmönstret från 1970-talets början var fortfarande tydligt. Motståndet var starkast bland sympatisörer med socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet, men mot slutet av 1980-talet blev emellertid också dessa partiers sympatisörer mer positiva till svenskt medlemskap i EG.

Berlinmurens fall – nya förutsättningar

Berlinmurens fall, blockpolitikens upplösning och en begynnande ekonomisk kris var faktorer som starkt påverkade opinionsläget i Sverige och de politiska ställningstagandena. Sommaren 1990 kunde anas en försiktig uppmjukning av den socialdemokratiska regeringens inställning. Året innan hade Österrike lämnat in sin ansökan om medlemskap. Innehållet i en av partiledaren Ingvar Carlsson skriven debattartikel uppfattades dock som mångtydigt. Efter ett utspel från finansminister Allan Larsson i slutet av oktober åstadkoms så, överraskande snabbt, en total omsvängning i den svenska EG-politiken. Många såg det som symboliskt att förslaget presenterades i anslutning till ett åtgärdsprogram mot den ekonomiska kris som drabbat landet. Riksdagen uttalade sitt stöd för en ansökan om medlemskap i Europeiska unionen (EU), som beskrivits i Maastrichtfördraget och redan den 1 juli 1991 inlämnades Sveriges officiella ansökan om medlemskap i EU.

För många svenskar skapade denna snabba politiska omsvängning stor osäkerhet. Resultat från en opinionsundersökning 1991 visar att politikerna kunde hänvisa till ett mycket starkt – ca två tredjedelar av de tillfrågade – folkligt stöd för sitt beslut. Att opinionsläget var instabilt visade sig dock omgående. Det dröjde inte mer än några månader innan opinionsläget än en gång genomgått en kraftig förändring. Ytterligare några månader senare hade det starka stödet för EU-medlemskap förbyts i övervikt för EU-motståndet.

Bland tänkbara orsaker till denna snabba scenförändring kan nämnas att en mer allsidig, kritiskt granskande debatt kom igång först efter det att Sverige inlämnat den formella ansökan om EU-medlemskap. Med det socialdemokratiska förlustvalet hösten 1991 bortföll motiveringen för i grunden EU-skeptiska socialdemokrater att stödja den officiella regeringspolitiken. I stället kunde man demonstrera mot EU, bl.a. med motiveringen att anpassningen av svenskt samhällsliv till EU:s regelsystem innebar försämringar i det svenska välfärdssystemet. Argumenten från 1960- och 1970-talet kom åter till använd-

ning. EU kom under ett antal år i början av 1990-talet att i debatten ges skuld för en rad impopulära besparingsåtgärder. Förhandlingarna kring Maastricht-fördraget och slutprodukten från dessa utsattes för omfattande och kraftig kritik. I svenska massmedier ökade inlagen av kritiskt granskande artiklar och kommentarer. Opinionsbildningseffekten av dessa var sannolikt klart negativ. Den borgerliga fyrpartiregeringen fick under sin mandatperiod allt större interna problem. Ekonomin förbättrades något, men läget på arbetsmarknaden var fortfarande mycket bekymmersamt och EU-förespråkarna mötte stora svårigheter att göra EU-medlemskapets positiva effekter trovärdiga.

Riksdagen hade beslutat att frågan om Sveriges medlemskap i EU skulle bli föremål för en folkomröstning. Denna skulle äga rum den 13 november 1994. När Sverige slutfört medlemskapsförhandlingarna 1993 visade opinionsundersökningarna en stabil majoritet för EU-motståndarna. I några undersökningar angav fler än 50 procent av de tillfrågade att de skulle rösta emot svenskt EU-medlemskap. EU-motståndet var välorganiserat och mycket aktivt, men saknade mer kapitalstarka sponsorer. EU-förespråkarna organiserade sig senare och framstod inledningsvis som mindre aktiva, men hade större ekonomiska resurser, vilket skulle visa sig vara av stor betydelse under kampanjens slutskede.

Folkomröstningskampanjen tvingades under sommaren och början av hösten 1994 i bakgrunden på grund av partiernas kampanj inför riksdagsvalet i september. Opinionsundersökningar indikerade att den borgerliga fyrpartiregeringen skulle förlora valet. Ett sätt att vända denna utveckling skulle kunna ha varit att attackera socialdemokraterna hårdare i bl.a. den känsliga EU-frågan för att åstadkomma splittring i partiet. För de EU-positiva regeringspartierna framstod dock läget troligen som komplicerat, eftersom ett splittrat socialdemokratiskt parti i fortsatt opposition inte skulle kunna påräknas som stöd i den följande folkomröstningen. Risken för ett nej till medlemskap i EU skulle i så fall vara överhängande. Inom det i EU-frågan starkt splittrade socialdemokratiska partiet ansågs EU-frågorna främst höra hemma i folkomröstningskampanjen. EU-frågor kom sålunda från de flesta partiers, utom vänsterpartiets och miljöpartiets, sida att inta en mindre framträdande roll i kampanjen inför riksdagsvalet än vad som kunde förväntats. För många väljare framstod detta förmodligen som underligt, eftersom just EU-frågan under de senaste åren givits en alltmer framträdande roll.

Valresultatet innebar en klar framgång för det socialdemokratiska partiet. Den nya regeringen under statsminister Ingvar Carlsson inledde kort efter sitt makttillträde en kampanj för att bilda opinion för ett svenskt medlem-

skap i EU. Bakom sig hade han inte ens hälften av det egna partiets sympatisörer. Inom alla partier fanns såväl EU-förespråkare som motståndare, vilket i vissa fall tvingade partiledningarna till märkliga uttalanden och åtgärder. Vissa frågor, som t.ex. innebörden av det i Maastrichtfördraget skisserade framtida försvarssamarbetet och den ekonomiska och monetära unionen (EMU), kom endast sporadiskt att behandlas.

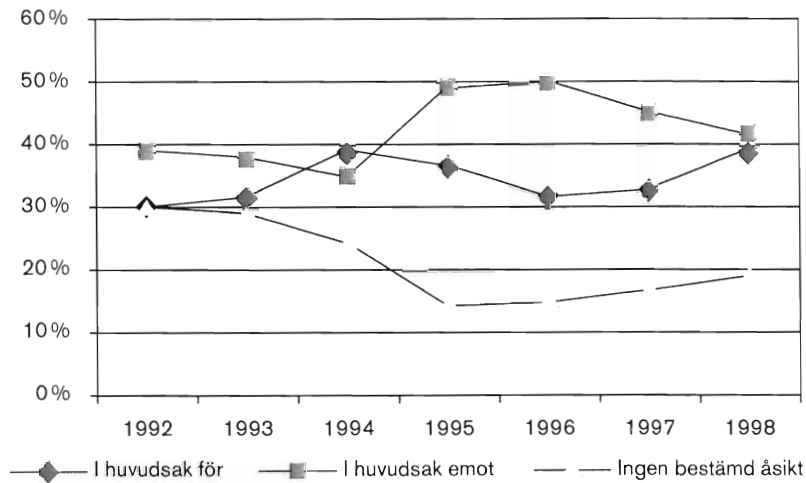
Kampanjens slutskede kom att bli mycket intensivt. Under de avslutande veckorna visade de allt tätare genomförda opinionsundersökningarna att gapet mellan EU-motståndarna och EU-förespråkarna minskade. Läget inför den 13:e november var i stort sett helt jämnt. Eftersom tidigare undersökningar visat att EU-motståndarna generellt var starkt övertygade i sin uppfattning stod det klart att kampen skulle avgöras bland de obestämda.

Resultatet av folkomröstningen var tillräckligt klart för att en segrare skulle kunna utnämnas. Det blev EU-förespråkarna som fick 52 procent av rösterna. Eftersom motståndarna till Sveriges EU-medlemskap erhöll 47 procent av rösterna så blev valresultatet emellertid också tillräckligt mångtydigt för att stimulera förlorarna till att förklara att kampen för ett svenskt utträde ur EU omedelbart skulle inledas. En procent av väljarna avgav blanka röstsedlar.

Att resultatet av folkomröstningen var bräckligt visades ganska snart i de opinionsundersökningar som genomfördes under de kommande månaderna. Redan när Sverige formellt inträdde som medlem i EU hade opinionsläget svängt och EU-motståndarna var åter i majoritet. En orsak till detta kan ha varit att det nu, när Sverige formellt blivit EU-medlem, ansågs mindre riskfyllt att uttala kritik mot EU. En annan lika tänkbar orsak kan ha varit att många väljare i efterhand kände sig manipulerade av politiker, organisationer och massmedier och att inte alla väsentliga frågor blivit ordentligt utredda. Med mindre variationer har detta opinionsläge kvarstått under de hittillsvarande fem årens medlemskap i EU. Gapet mellan de båda huvudalternativen har under de senaste åren minskat, men opinionsmässigt är frågan om Sveriges EU-medlemskap fortfarande i högsta grad levande. (Se diagram 1.)

I det följande skall svenskarnas attityder i EU-frågor analyseras mer ingående. Avsikten är att belysa hur attitydmönstret ser ut inom några av de många samhällsfrågor som direkt eller indirekt berörs av Sveriges medlemskap i EU.

Diagram 1. Svensk opinion om medlemskapet i EU 1992–1998.



Källa: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Vad betyder EU-medlemskapet för Sverige?

I det föregående avsnittet skisseras, i grova drag, händelse- och opinionsutvecklingen när det gäller Sveriges förhållande till den europeiska integrationsprocessen under andra hälften av 1900-talet. Stödet för och motståndet mot svenskt medlemskap i den ledande av de europeiska samarbetsorganisationerna, dvs. EEC/EG/EU, har varierat. Oro för att Sverige skulle förlora sin politiska självständighet och därmed omvärldens tilltro till alliansfrihet som grund för den svenska säkerhetspolitiken framstod under huvuddelen av efterkrigsperioden som det mest väsentliga skälet mot medlemskap. Vid närmare analys framträder också andra skäl, främst knutna till både de socialdemokratiska och borgerliga regeringarnas tveksamhet inför utvecklingen mot ökad överstatlighet, inte minst när det gäller ekonomiska beslut. Knutet till detta resonemang fanns, främst inom det socialdemokratiska partiet, farhågor för att ett EEC/EG/EU-medlemskap skulle leda till att den svenska välfärdsmodellen inte kunde bibehållas. Sverige är i dessa avseenden på intet sätt unikt. Värnande om nationella intressen, nationell särart, har under den hittillsvarande integrationsprocessen präglats och kommer med stor sannolikhet att fortsätta präglas, i större eller mindre utsträckning, av alla EU-länders agerande. Grunden för

detta förhållande återfinns i den allmänna opinionen. Även om politiker och andra beslutsfattare hävdar att de inte är slavar under resultat från opinionsundersökningar finns det ett naturligt behov av att kontrollera hur väl förankrad den egna politiken, de egna besluten är bland väljarna. Detta är också väljarna medvetna om.

Som tidigare konstaterats steg andelen motståndare till Sveriges EU-medlemskap snabbt efter folkomröstningen 1994. Motståndet har alltsedan dess varit större än stödet bland de svenska väljarna. Under 1990-talets sista år visade resultaten från vissa opinionsundersökningar att de båda kurvorna åter närmade sig varandra. Dock utan att något nytt genombrott för EU-stödet kunde noteras.

Jämför vi denna utveckling i Sverige med andra länder finner vi att stödet för EU ständigt legat högt bland väljarna i de sex ursprungliga medlemsländerna (Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland). Man bör emellertid observera att stödet för EU i Tyskland under större delen av 1990-talet legat klart under genomsnittet i EU. Efter den första utvidgningen 1973 steg stödet snabbt i Irland och kvarstår än idag på en hög nivå. I både Danmark och Storbritannien låg opinionsstödet redan vid anslutningen under genomsnittet. Medan Storbritannien ligger kvar på denna låga stödnivå har opinionsutvecklingen i Danmark gått i en EU-positiv riktning. EU-stödet i Danmark låg 1999 över genomsnittet i hela EU. I de under 1980-talet antagna medlemsländerna – Grekland, Portugal och Spanien – har opinionsstödet för EU genomgående varit högt.

De tre stater – Finland, Sverige och Österrike – som blev medlemmar 1995 hade samtliga gått igenom mer eller mindre intensiva kampanjer inför sin folkomröstning om EU-medlemskap. Mest intensiv var denna kampanj i Sverige och Österrike. Även om EU-anhängarna segrade i samtliga dessa länder har inte oppositionen upphört. Detta framgår tydligt av de undersökningar som görs i samtliga EU-länder (Eurobarometer). I 1998 års undersökning in-tar de nämnda tre länderna de sista platserna i listan över opinionsstöd för EU.

I många fall har "bristande information" framförts som en trolig förklaring till bl.a. svenskarnas EU-kritiska attityd. Opinionsundersökningar bekräftar att fler än 60 procent av de tillfrågade anser sig dåligt informerade i EU-frågor. Samtidigt visar undersökningar innehållande kunskapsfrågor att svenskar är förhållandevis kunniga i EU-frågor jämfört med andra EU-länders medborgare. Svenskarna uppger också att de önskar få ta del av mer information. På denna punkt låg de svenska resultaten klart över genomsnittet inom de nuvarande femton EU-länderna (EU15). I detta sammanhang bör

det observeras att de svenska väljarna, jämfört med väljare i de flesta andra EU-länder, haft relativt kort tid på sig för att sätta sig in i EU, dess historia, organisation och verksamhet och att medlemskapstiden starkt präglats av EU-frågor med hög teknisk komplexitet, t.ex. EMU-frågan, som främst engagerat den politiska och ekonomiska eliten. Detta har troligtvis spätt på väljarnas känsla av att EU är en mycket komplex och sluten organisation, vars effekter på det egna samhällets utveckling är svåra att förstå.

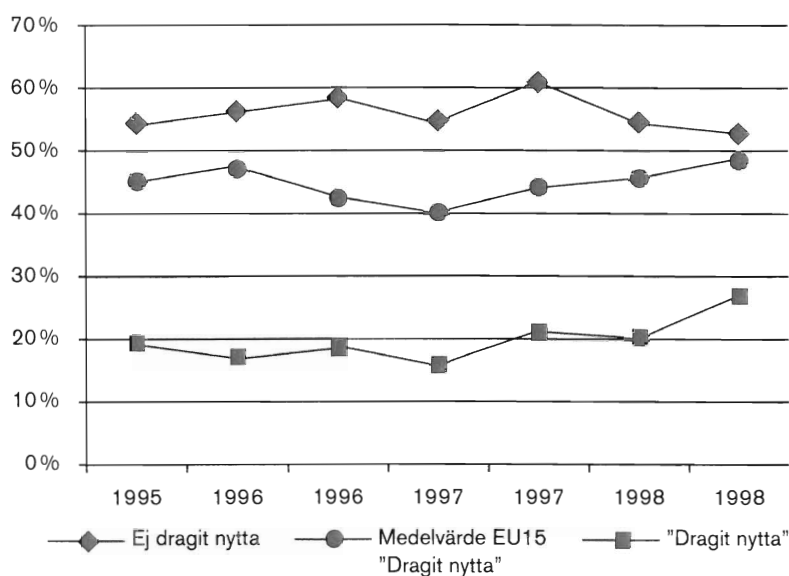
Enbart ett mekaniskt ökande av det allmänna informationsflödet om EU till väljarna framstår emellertid mot denna bakgrund inte som den bästa vägen till att öka väljarnas förståelse för vad Sveriges medlemskap i EU innebär. Snarare är det bristen på förklaringar till Sveriges agerande och en kritisk analys när det gäller konsekvenser av besluten inom EU som behöver åtgärdas både från politiskt håll och från myndigheter. Väljarna vill inte bara ha svar på "Vad- och hur-frågor" utan i ännu högre grad på "Varför-frågor". Detta gäller såväl de partier som förespråkar fortsatt EU-medlemskap som partier som motsätter sig detta. På denna punkt finns det stora brister som måste åtgärdas om de politiska besluten skall vinna bredare folklig legitimitet.

Bland de frågor som naturligt står i förgrunden finns frågan om EU-medlemskapet är bra eller dåligt för Sverige och svenskarna. Enligt Eurobarometer tillhör svenskarna de mest missnöjda med vad EU-medlemskapet inneburit. Till frågan hur attityderna ser ut inom olika politikområden återkommer vi längre fram. Här stannar vi vid den grova bild som framträder i diagram 2 (se nästa sida).

Bland resultaten i Eurobarometer kan noteras att stöd för EU tycks kopplat till vilken nytta det egna landet anses ha haft av medlemskapet. Bland de åtta länder där över 50 procent är positiva till det egna landets medlemskap i EU återfinns sju i toppen av listan över hur stor nytta man anser sig ha haft av EU-medlemskapet. I Sverige är stödet för EU-medlemskapet lägst. Svenskarna är också de som anser sig ha haft minst nytta av medlemskapet i EU.

Under kampanjen inför folkomröstningen 1994 framfördes som argument för medlemskap att det skulle innebära förbättrad ekonomi, lägre matpriser, minskad arbetslöshet, ökade industriinvesteringar, lägre skatter, etc. Undersökningar genomförda av SOM-institutet visar att väljarnas förhoppningar var relativt höga när det gällde utvecklingen inom ekonomin och på arbetsmarknaden. Vid den aktuella tidpunkten stod dessa frågor i centrum av debatten beroende på de för alla kännbara effekterna av den ekonomiska nedgången under 1990-talets första år. Några år senare visar undersökningsresultaten att opinionsläget inom dessa områden svängt. De högt ställda förväntningarna på

Diagram 2. Uppfattad nytta av EU-medlemskapet bland svenska väljare 1995–1998.



Kommentar: procentandel "vet ej" redovisas ej.

Källa: Survey nr 49 – Trend Standard Eurobarometer 49.

Data för hösten 1998 (Eurobarometer 50) tillagda av författaren.

att EU-medlemskapet skulle ge fler jobb, lägre matpriser, ekonomisk tillväxt, etc. hade i alltfler väljares ögon inte förverkligats. Dessutom ansågs de minskade gränskontrollerna gynna spridning av narkotika och grövre brottslighet. Till detta kan läggas att den senare under 1990-talet tidvis intensiva debatten om Sveriges roll som betydande nettobidragsgivare till EU:s budget spädde på underlaget för den mer EU-negativa bedömningen.

På den EU-positiva sidan kunde inräknas att EU-medlemskapet anses ha haft en gynnsam effekt på den militära säkerheten, att möjligheterna till studerandeutbyte ökat och att företagens konkurrensmöjligheter förbättrats. Under 1990-talets sista år kunde också noteras att uppfattningen om EU-medlemskapets inverkan på matpriserna svängt i EU-positiv riktning. Sammanfattningsvis kan dock konstateras att det i slutet av 1990-talet bland väljarna fortfarande fanns fler som såg nackdelar än fördelar med Sveriges medlemskap i EU och att synen på EU-medlemskapets effekter på förhållandena i Sverige fortfarande präglades av en negativ övervikt.

Tabell 1. Inställning till frågan om vad medlemskapet i EU hittills inneburit för Sverige inom olika sakområden (procent).

Ämnesområde	Förbättring			Varken eller			Försämring			Ingen uppfattning			Balansmått		
	1994	97	98	1994	97	98	1994	97	98	1994	97	98	1994	97	98
Miljö	25	12	10	34	62	52	41	26	21	-	-	17	-16	-14	-11
Ekonomi	55	16	15	24	48	38	21	36	35	-	-	12	+34	-20	-20
Sysselsättning	42	10	12	32	61	49	26	29	36	-	-	13	+16	-19	-14
Jordbruk	33	27	16	28	37	25	39	36	42	-	-	17	-5	-9	-26
Social trygghet	7	3	3	42	66	58	51	31	21	-	-	18	-44	-28	-18
Jämställdhet	13	6	5	50	80	64	37	14	13	-	-	18	-24	-8	-8
Militär säkerhet	48	20	17	32	70	51	20	10	11	-	-	21	+29	+10	+6
Nationell självständighet	5	3	2	24	44	34	71	53	51	-	-	13	-65	-50	-49
Möjlighet att påverka utvecklingen i EU	57	34	31	23	42	30	20	24	25	-	-	14	+37	+10	+6
Livsmedelspriser	-	35	36	-	41	34	-	24	20	-	-	9	-	+11	+16
Brottsbekämpning	-	7	10	-	52	43	-	41	33	-	-	14	-	-34	-23
Företagens konkurrensmöjligheter	-	43	32	-	46	37	-	11	11	-	-	20	-	+32	+21
Högre utbildning och forskning	-	-	28	-	-	45	-	-	4	-	-	23	-	-	+24

Kommentarer: 1997 lades ämnesområdena "livsmedelspriser", "brottsbekämpning" och "företagens konkurrensmöjligheter" till. 1998 lades svarsalternativet "ingen uppfattning" till. Dessutom tillkom ämnesområdet "högre utbildning och forskning". Balansmålet är framräknat genom att för varje ämnesområde minska procentandelen i kategorin "förbättring" med procentandelen i kategorin "försämring".

Källa: SOM-institutet, Göteborgs universitet, 1994, 1997 och 1998.

Undersökningsresultaten visar också tydligt att bedömningen av hur EU-medlemskapet påverkat förhållandena i Sverige är starkt kopplad till om man är för eller emot Sveriges EU-medlemskap. Inom dessa huvudgrupper finns en betydande variation, men huvudmönstret är dock att där förespråkarna ser en positiv påverkan på Sverige ser motståndarna en negativ. I tabell 2 visas att de två grupperna gör en likartad bedömning i fem fall. I fyra av dessa dominerar EU-negativa bedömningar (jordbruket, den sociala välfärden, den nationella självständigheten och brottsbekämpningen) och i endast ett fall EU-positiv bedömning (högre utbildning och forskning). Största avståndet mellan de båda grupperna gäller synen på EU-medlemskapets inverkan på Sveriges nationella självständighet (85 procentenheter) och i synen på hur den svenska ekonomin påverkats (72 procentenheter). Uppfattningen om hur matpriserna påverkats går också starkt isär. Officiella uppgifter visar att matpriserna i Sverige sjunkit sedan medlemskapet trädde i kraft 1995. Trots detta anser en betydande del av EU-motståndarna att EU-medlemskapet här haft en negativ effekt.

Tabell 2: Inställning till Sveriges EU-medlemskap fördelat på uppfattning av effekter av medlemskapet (balansmått).

Ämnesområde	I huvudsak för			I huvudsak emot		
	1994	97	98	1994	97	98
Miljö	+13	+4	+4	-49	-29	-27
Ekonomi	+75	+23	+19	-10	-51	-53
Sysselsättning	+53	+4	+8	-29	-38	-36
Jordbruk	+22	+18	-5	-33	-28	-49
Social trygghet	-21	-10	-4	-69	-44	-35
Jämställdhet	-5	+1	+1	-48	-17	-18
Militär säkerhet	+51	+36	+27	+4	-5	-9
Nationell självständighet	-46	-36	-38	-87	-65	-65
Möjlighet att påverka utvecklingen i EU	+70	+58	+53	±0	-21	-32
Livsmedelspriser	-	+45	+49	-	-11	-8
Brottsbekämpning	-	-15	-1	-	-50	-42
Företagens konkurrensmöjligheter	-	+64	+51	-	+12	-2
Högre utbildning och forskning	-	-	+42	-	-	+10

Kommentarer: 1997 lades ämnesområdena "livsmedelspriser", "brottsbekämpning" och "företagens konkurrensmöjligheter" till. 1998 tillkom ämnesområdet "högre utbildning och forskning". Balansmättet är framräknat genom att för varje ämnesområde minska procentandelen i kategorin "förbättring" med procentandelen i kategorin "försämring".

Källa: SOM-institutet, Göteborgs universitet, 1994, 1997 och 1998.

När man granskar resultaten i tabell 2 bör också noteras att de personer som medverkat i opinionsundersökningarna i många fall valt det s.k. mittenalternativet, dvs. sagt att det varken haft positiv eller negativ inverkan på förhållandena i Sverige. När resultaten analyserades uppkom misstanken att den stora koncentrationen på detta svarsalternativ i hög grad skulle bero på att de tillfrågade väljarna inte hade någon åsikt i frågan eller av någon anledning inte ville besvara den. I senare undersökningar visar dock resultaten att denna grupp bara utgör en mindre del. Inställningen bland huvuddelen av dem som använt svarsalternativet ”varken positiv eller negativ inverkan” är således att EU-medlemskapet inte haft så stor inverkan på förhållandena i Sverige. Detta förhållande kan vara värdefullt att hålla i minnet i samband med de opinionsanalyser inom olika politikområden som redovisas i ett följande avsnitt.

EU-motståndare och EU-förespråkare

Hur skall man karaktärisera EU-motståndare och EU-förespråkare? Låt oss först konstatera att det är lätt att falla tillbaka på klichéer när man skall försöka ge en allmän bild. En vanlig kliché säger att den genomsnittlige förespråkaren av EU-medlemskap är en medelålders man som arbetar i den privata sektorn och har en relativt god inkomst. Han bor troligen i en stad i södra Sverige och sympatiserar med något av de icke-socialistiska partierna. Klichén om vad som karaktäriserar en genomsnittlig EU-motståndare anger att det är en kvinna som arbetar i den offentliga sektorn och tjänar under genomsnittet i Sverige. Hon bor i en mindre tätort någonstans i Sverige och sympatiserar med socialdemokraterna eller vänsterpartiet. Vad säger oss aktuella opinionsdata om dessa klichéers tillförlitlighet?

De flesta opinionsundersökningar rörande attityder i EU-frågor visar, och har sedan lång tid tillbaka visat, att män är mer positiva än kvinnor till EU och Sveriges EU-medlemskap. I den senaste SOM-undersökningen uppger 46 procent av männen att de i huvudsak är för Sveriges medlemskap i EU. Motsvarande andel bland kvinnorna var 30 procent. Från den långa serien av svenska valundersökningar vet vi att män uppger ett högre intresse för politik. Detta blir särskilt tydligt inom politikområden som ibland brukar benämnas ”hårda”. I denna grupp ingår bl.a. försvars- och utrikespolitik. Kvinnor visar å andra sidan starkare intresse för ”mjuka” politikområden, t.ex. vård- och omsorgsfrågor, som oftast uppfattas vara starkt kopplade till lokala/nationella förhållanden. EU-frågor har åtminstone hittills främst förts till den utrikespolitiska

sfären och detta förhållande kan vara en möjlig förklaring till att män både visar större intresse för EU-frågor och är mer positiva till EU än vad som framkommit bland svaren från de kvinnor som deltagit i opinionsundersökningarna.

Diagram 3a. Stöd för svenskt EU-medlemskap med hänsyn till genus 1995–1998.

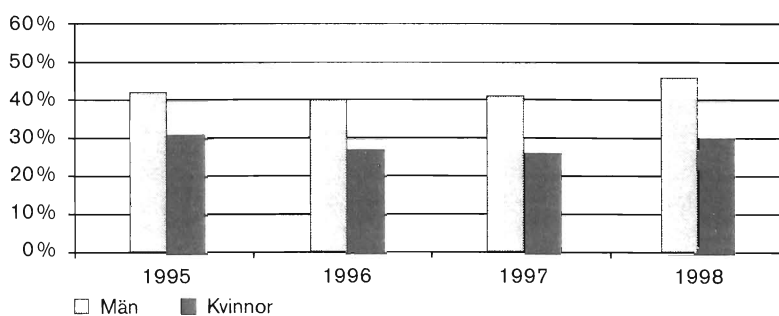


Diagram 3b. Stöd för svenskt EU-medlemskap med hänsyn till utbildning (1998).

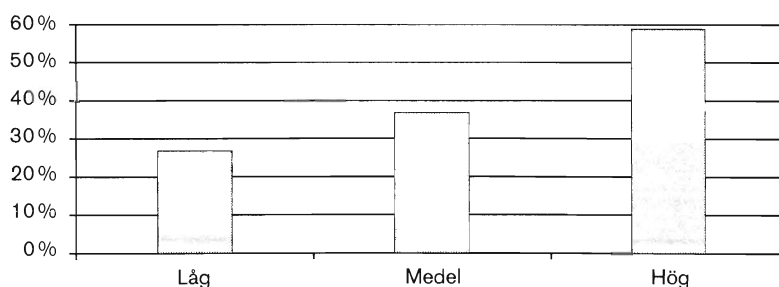


Diagram 3c. Stöd för svenskt EU-medlemskap med hänsyn till inkomst (1998).

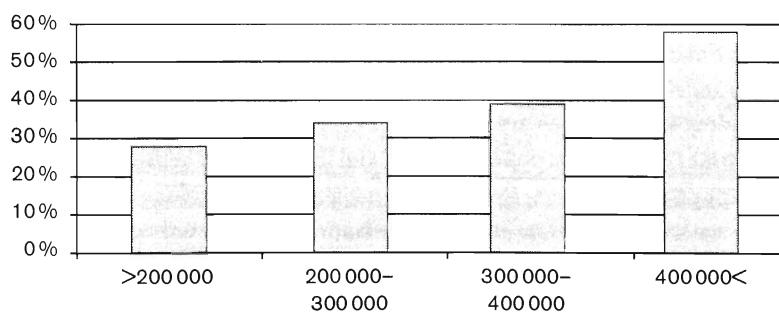


Diagram 3d. Stöd för svenskt EU-medlemskap med hänsyn till arbetsgivare (1998).

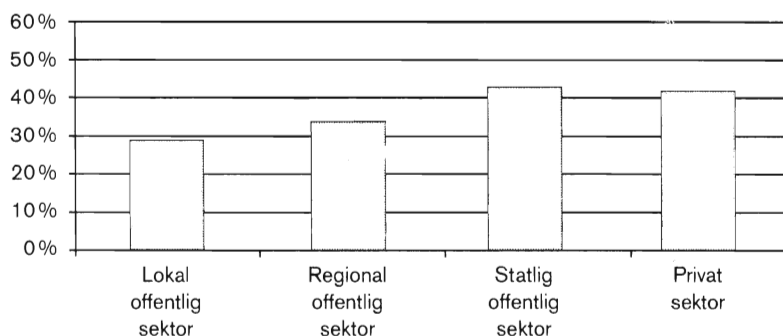


Diagram 3e. Stöd för svenskt EU-medlemskap med hänsyn till bosättningsort.

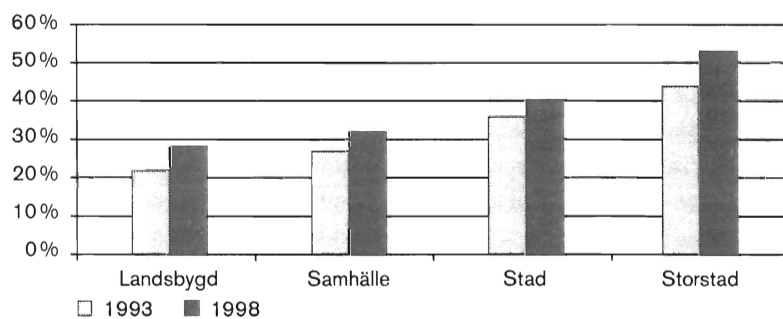
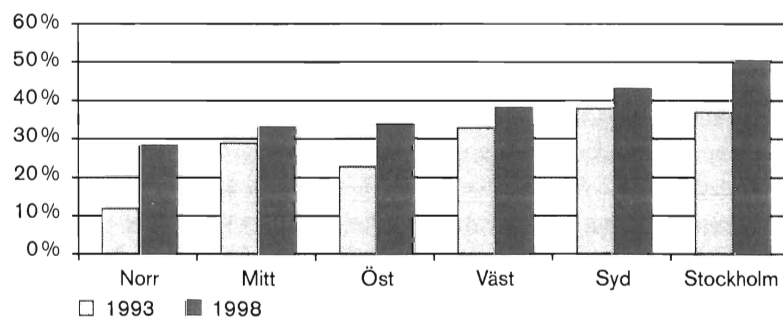


Diagram 3f. Stöd för svenskt EU-medlemskap med hänsyn till bosättningsregion.



Beslutet att ansöka om medlemskap i EU togs ganska överraskande för många svenskar och innebar en drastisk brytning med en politik som dominerat svensk utrikespolitik under hela 1900-talet. En effekt av detta kunde tänkas bli att äldre generationer, som vuxit upp med den traditionella alliansfria utrikespolitiken, skulle vara mindre positiva till Sveriges EU-medlemskap än yngre generationer som mer präglats av förändringar i det svenska välfärdssamhället, utvecklingen av "inre marknaden", internationalisering, händelserna kring Berlinmurens fall, Tysklands återförening och militärblockens upplösning. Resultat från de undersökningar som SOM-institutet genomfört visar dock att åldersfaktorn inte spelar någon mer framträdande roll när det gäller inställningen till Sveriges EU-medlemskap. Vid en jämförelse mellan alla åldersgrupper från 20 till 80 år varierar stödet för, liksom motståndet, mot Sveriges medlemskap i EU endast med några få procentandelar (1998 mellan 38 och 41 procent när det gäller stödet och mellan 41 och 44 procent när det gäller motståndet). Endast bland de yngsta – 15–19 år – visar sig stödet vara svagare (1998 = 21 procent). Det är också inom denna åldersgrupp man finner de flesta som inte anser sig ha någon bestämd åsikt (1998 = 36 procent).

En rad tidigare studier, både i Sverige och utomlands, av opinionsmönster i EU-frågor ger underlag för att i det följande pröva en hypotes om att det i dessa frågor finns en "centrum-periferidimension", där sociala, ekonomiska och geografiska faktorer i speciella kombinationer visar sig ha en betydande förklaringskraft när det gäller inställningen till EU bland väljarna. Personer med hög utbildning, inkomst över genomsnittet, arbete i privat sektor och boende i områden som geografiskt betecknas som centrala, dvs. större städer, ingår i ett socio-ekonomiskt centrum, medan personer som har låg utbildning, låg inkomst, arbetar i företrädesvis offentlig sektor och som bor i geografiskt perifera områden anses ingå i en socio-ekonomisk periferi. De personer som definitionsmässigt ingår i "centrum" förväntas inta en mer positiv attityd till EU än personer som befinner sig i periferin.

När det gäller utbildningsnivåns betydelse visar analysen ett tydligt resultat. Ju högre formell utbildning, desto mer positiv inställning till Sveriges medlemskap i EU. Personer med hög utbildning tenderar att vara mer internationellt orienterade, ha bättre språkkunskaper och vara mer öppna för internationella kontakter och samarbete än personer med låg utbildning. Detta mönster återfinns också i resultat från undersökningar inom övriga EU.

Inkomstnivå har ofta en stark förklaringskraft till rådande opinionsmönster i svenska undersökningar. Opinionsen i EU-frågor utgör i detta fall inget undantag. Ju högre inkomst desto större sannolikhet att attityden till

Sveriges medlemskap i EU är positivt. Från en rad undersökningar är det känt att hög inkomst ofta samvarierar med hög utbildning. En slutsats som bl.a. drogs i en jämförande studie av utfallet av folkomröstningarna om EU-medlemskap i Finland, Sverige och Norge hösten 1994 var att kombinationen hög utbildning och god ekonomi samvarierade med positiv inställning till EU-medlemskap. Denna kombination av resurser antogs stimulera egenintresset hos vissa medborgargrupper av att få tillgång till den inre marknaden för att ännu mer effektivt kunna utnyttja möjligheterna till internationell yrkeskarriär, studier, etc.

När det gäller frågan om i vilken samhällssektor, den offentliga eller privata, man finner det starkaste stödet för/motståndet mot EU är det idag mindre enkelt än för tio år sedan att ge ett någorlunda entydigt svar. Under huvuddelen av den tid Sveriges relation till EEC/EG/EU diskuterats har stödet från anställda inom den privata sektorn varit starkare än från anställda inom den offentliga sektorn. Under 1990-talet har dock opinionsmönstret blivit mer komplext. Statligt anställda visar sig totalt sett vara något mer positiva till EU än privatanställda och betydligt mer positiva än anställda inom den offentliga sektorn på regional och lokal nivå.

En möjlig förklaring till detta är att anställda i statlig tjänst, även innan Sverige blev medlem i EU, arbetat i en internationaliserad omgivning. För en betydande del av dem kan EU-medlemskapet, i stället för att bli uppfattat som ett hot, ha framstått som en möjlighet till ny yrkeskarriär och nya arbetsmöjligheter hemma och utomlands. För anställda i privata näringslivet framställdes under lång tid medlemskap i EU som en möjlighet till fler och säkrare jobb. Senare under 1990-talet, särskilt under de första åren av ekonomisk nedgång i Sverige, presenterades också en motbild i vilken framhölls att den svenska marknaden och de svenska företagen i och med ett svenskt EU-medlemskap skulle bli utsatta för hårdare utländsk konkurrens. En del företag skulle riskera att konkurreras ut och därmed ytterligare öka de då snabbt stigande arbetslöshetstalen. Detta kan ses som en förklaring till att stödet för EU bland de privatanställda är svagare än t.ex. under 1980-talet.

Anställning inom offentlig sektor på regional och lokal nivå förknippas normalt med bl.a. servicefunktioner inom vård, skola och omsorg. Redan i den tidiga EU-debatten i Sverige hävdade många debattörer att välfärdssystemet skulle bli ett av de första offren vid en svensk anslutning till EU. Sverige skulle inte kunna upprätthålla en tillräckligt hög skattenivå för att bekosta de samhällsfunktioner som utgjort grunden i den s.k. välfärdsstaten. Arbetslösheten inom den offentliga sektorn skulle snabbt öka om Sverige blev medlem

i EU. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att skepsisen mot EU varit starkast bland de anställda i offentlig sektor på lokal och regional nivå.

En jämförelse mellan förhållanden i Sverige och andra EU-länder visar att opinionsmönstret bland anställda i olika positioner inom näringsliv och offentlig sektor är relativt likartat. Stödet för EU är starkare bland egna företagare, personer i arbetsledande ställning och tjänstemän än bland arbetare, hemarbetande och arbetslösa.

När det gäller den geografiska faktorn kan konstateras att frågan om Sveriges medlemskap i EU till betydande del avgjordes av väljarna i de stora städerna (Stockholm, Göteborg och Malmö) och i städer belägna främst i landets södra hälft. Oppositionen hade sitt starkaste stöd på landsbygden och i mindre orter, med viss betoning på landets centrala och norra delar. Samma mönster återfinns också i resultat från de senaste årens opinionsundersökningar. Man kan dock notera en viss ökning av stödet för Sveriges EU-medlemskap på landsbygden och särskilt i de nordligaste områdena. En möjlig förklaring till detta skulle kunna vara att det är i dessa områden som man kunnat dra nytta av stöd från EU:s strukturfonder.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det i EU-frågor finns ett opinionsmönster som stöder hypotesen om en "centrum-periferidimension". Väljare som kan knytas till ett geopolitiskt och socio-ekonomiskt centrum intar en mer EU-positiv ställning än väljare som på motsvarande sätt knyts till periferin.

Låt oss avsluta denna del av analysen genom att studera hur EU-frågan faller ut på den politiska vänster-högerdimensionen. Tidigare studier i Sverige och utomlands har visat att socio-ekonomiska faktorer är nära kopplade till denna dimension i politiken. I många europeiska länder uppfattades integrationsprojektet i första hand som ett "vänsterprojekt". Socialister och socialdemokrater tillhörde de ivrigaste tillskyndarna av ett politiskt och ekonomiskt integrerat Europa. Denna typ av "vänsterfederalism" fick dock inte någon nämnvärd spridning i Norden. Kommunistpartiet – senare vänsterpartiet kommunisterna/vänsterpartiet – har hela tiden kraftigt motsatt sig svenskt medlemskap i EEC/EG/EU. Det var därvid, som nämnts tidigare, inte bara "neutralitetsargument" utan också "anti-federalistiska argument" och "antikapitalistiska argument" som anfördes emot fullt medlemskap i EEC, senare EG. I Sverige fick integrationstanken tidigast stöd bland de borgerliga partierna, främst högerpartiet och folkpartiet, och inom delar av det svenska näringslivet. Redan från början utvecklades i denna fråga ett annorlunda opinionsmönster jämfört med flertalet av länderna på kontinenten.

Detta opinionsmönster har i stora drag bibehållit sitt utseende. Vänsterhögerdimensionen är tydlig i det svenska opinionsmönstret. När de svenska väljarna ombeds att placera sig själva på en politisk vänster-högerskala återfinns EU-motståndarna i första hand till vänster och EU-förespråkarna till höger.

Samma förhållande uppstår om väljarna placeras med hänsyn till sin uttalade partisympati. Vänsterpartiet innehåller störst andel sympatisörer som är uttalade motståndare till Sveriges EU-medlemskap. De socialdemokratiska sympatisörerna är mer splittrade i denna fråga. Vid folkomröstningen 1994 röstade fler än hälften av dem emot EU-medlemskap. Idag tycks såväl motståndare som förespråkare av Sveriges EU-medlemskap omfatta cirka en tredjedel, medan en tredjedel bland partiets sympatisörer är obestämda i sin uppfattning. Till detta kommer miljöpartiets sympatisörer, som inte lika tydligt kan placeras in till vänster på den aktuella skalan, men bland vilka EU-motståndet är ungefär lika starkt som bland vänsterpartisterna.

Bland de borgerliga partiernas sympatisörer har stödet för EU-medlemskap varit tveksamt inom centern och kristdemokraterna. Partiledningen har i båda fallen uttalat sitt stöd för Sveriges EU-medlemskap, men i denna fråga mött starkt motstånd både inom partiorganisationen och bland partiets sympatisörer. Under de senaste åren har stödet dock ökat, främst bland kristdemokraterna. Inom folkpartiet och moderata samlingspartiet har stödet hela tiden varit relativt starkt. Partiledningen inom båda partierna tog tidigt ställning för Sveriges anslutning till EU och har haft ett omfattande stöd inom partiorganisationen och bland sympatisörerna.

Det finns emellertid inom samtliga partier en inte oväsentlig opposition mot partiledningen och partiets officiella linje i EU-frågor. Detta förhållande indikerar att alla partier måste, både inåt i partiorganisationen och utåt mot väljarna och andra partier, ständigt utveckla sin argumentation i dessa frågor. Ingen partiledning kan utgå ifrån att partiets traditionella sympatisörer okritiskt skall ställa upp bakom partilinjen i EU-frågor.

Ökad överstatlighet, EMU och säkerhetspolitiskt samarbete

Hittills har analysen främst inriktats på att klarlägga hur väljarna, med utgångspunkt från ett antal bakgrundsvariabler, placerar sig opinionsmässigt när det gäller synen på EU och Sveriges EU-medlemskap. Följande avsnitt innehåller analyser där ramen utgörs av ett urval av politiskt betydelsefulla sak-

frågor. De sakområden som görs till föremål för lite mer ingående studium är ”den nationella suveräniteten”, ”den ekonomiska och monetära unionen (EMU)” och ”den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken”. Avslutningsvis presenteras en översikt över opinionsutvecklingen i ett drygt tiotal frågor som spelar en framträdande roll i den svenska EU-debatten. Liksom i föregående avsnitt görs jämförelser med förhållanden inom övriga EU15 för att ge perspektiv på förhållandena i Sverige.

En av de grundläggande visionerna bakom den europeiska integrationsprocessen är att den skall medverka till att medborgarna i Europas länder utvecklar en gemensam ”europeisk identitet”. Avsikten med detta är att motverka nationell rivalitet som anses vara en av grunderna för internationella konflikter. Genom att arbeta för förverkligandet av denna gemensamma europeiska identifikation utmanas den naturligt dominerande nationella identitet som återfinns i de flesta länder. Detta gäller särskilt i små länder med främst etniskt och språkligt relativt homogen befolkningsstruktur, som t.ex. Sverige. Utöver detta ligger i integrationsprocessen en successiv överföring av suveränitet från den nationella nivån till den gemensamma (överstatliga).

När det gäller den första frågan om utvecklandet av en gemensam europeisk identitet visar undersökningar i EU-länderna att detta arbete inte tycks ha avancerat särskilt långt. Mest ”europeiska” känner sig innevanarna i Luxemburg. Ett troligt skäl till detta är att det är ett litet land, starkt beroende av internationella affärer och av EU, samt med en betydande mängd medborgare från andra länder boende i landet. Av de övriga EU15-länderna är det främst i de äldsta medlemsländerna man finner en betydande (över 50 procent) andel av befolkningen som till någon del känner sig som européer. Sverige och Storbritannien intar de sista platserna med mer än 60 procent av befolkningen som inte till någon del anser sig vara européer.

Intressant är att notera att det inom EU15 är de yngre som i större utsträckning än de äldre upplever sig som européer. Kopplat till detta kan också konstateras att ju högre utbildning man har desto mer sannolikt är det att man känner sig, åtminstone till viss del, som europé. När det gäller frågan om det existerar någon gemensam europeisk kulturell identitet bland medborgarna inom EU15 blir svaret att det är tveksamt. Förnekandet av detta är särskilt starkt i de nordiska länderna, samt i Nederländerna och Storbritannien.

Trots den relativt stora bristen bland allmänheten på upplevelse av en gemensam europeisk identitet har integrationsprocessen drivits vidare. Den på många håll bristande folkliga förankringen av projektet har dock under 1990-talet alltmer kommit att uppmärksammas och bl.a. lett till att EU lanserat

begrepp som ”Medborgarnas Europa”, med tillhörande informationskampanjer, för att stimulera intresset för dessa frågor och åstadkomma en förbättrad folklig legitimitet för det fortsatta arbetet.

Medborgarnas syn på EU:s roll för samhällsutvecklingen har analyserats under en följd av år. De senaste opinionsmätningar som redovisats (från hösten 1998) visar att svenskarna ligger nära EU-genomsnittet när det gäller uppfattningen om vilken roll EU spelar idag. När det gäller vilken roll som EU önskas spela i framtiden kan, något överraskande, bl.a. noteras att i det närmaste 40 procent önskar sig ett starkare EU, medan 26 procent vill att organisationens inflytande skall försvagas. Svenskarnas inställning placerar dem före både belgare, holländare, danskar, finländare och briter.

En kärnfråga gäller hur stor del av den traditionella nationella suveräniteten som skall överlämnas till EU. I den svenska debatten har denna fråga spelat en framträdande roll under 1990-talet. EU-motståndarna har i de allra flesta fall helt avfärdat tanken på överstatligt beslutsfattande. Förespråkarna för Sveriges EU-medlemskap har hävdad att överlämnande av suveränitet över politiska beslut visserligen kan vara förenat med risk, men att detta kompenseras av att Sverige får direkta möjligheter till inflytande över beslut inom EU. Beslut som Sverige i många fall ändå skulle behöva följa.

Ställda inför frågan om EU-medlemskap är bra även om det betyder minskad politisk självständighet visar de svenska väljarna en klar tendens att minska sitt stöd. Detta gäller för alla partiernas sympatisörer. En fördjupning av samarbetet mot en europeisk federation får endast svagt stöd bland svenskarna. I de opinionsundersökningar som genomförs samtidigt inom alla femton EU-länderna framkommer resultat som visar att Sverige tillhör de länder där gemensamt beslutsfattande på EU-nivå erhåller lägst stöd (44 procent). Danmark, Finland och Storbritannien ingår också i denna grupp. I tio av EU:s medlemsländer är stödet för gemensamt beslutsfattande högre än 50 procent. Högst är stödet i Italien (67 procent) och genomsnittet för EU15 är 10 procent lägre. Bland arton preciserade politikområden anser svenskarna dock att beslut på EU-nivå är att föredra i nio fall. Genomsnittet inom EU15 är 14 områden. Bland de svenska väljarna nämns t.ex. miljöfrågor och åtgärder mot arbetslöshet som väl lämpade för gemensamma beslut. Resultatet tyder på en viss kluvenhet bland de svenska väljarna i fråga om vilken roll EU skall spela i olika samhällsfrågor. Även bland EU-motståndare finns stöd för överstatligt beslutsfattande i t.ex. miljöfrågor. Bland EU-förespråkare är visserligen öppenheten större för fler inslag av gemensamma beslut på EU-nivå, men även de vill uppenbart se en begränsad roll för EU.

Med tanke på det relativt jämna opinionsläget mellan EU-motståndare och EU-förespråkare kan det vara av intresse att notera att förslaget om att Sverige skall lämna EU endast har fått ett begränsat stöd i de undersökningar som genomförts sedan 1995. Om en sådan åtgärd kopplas till risk för att landets ekonomi försämras sjunker stödet för utträde även bland dem som allmänt anser att EU-medlemskapet är en dålig sak för Sverige. Den svenska ekonomins beroende av utvecklingen på den inre marknaden och den finansiella utvecklingen inom EU har ofta uppmärksammats i de senaste årens massmediarapportering och i den politiska debatten och kan därmed, inte minst mot bakgrund av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet, troligen betraktas som en förklaring till den förhållandevis starka negativa inställningen till ett utträde ur EU.

Den ekonomiska och monetära unionen (EMU) har under de senaste åren intagit en framträdande plats i den svenska samhällsdebatten. Riksdagens beslut att frågan skall avgöras antingen i en folkomröstning eller i samband med riksdagsval och den socialdemokratiska regeringens strategi att "vänta och se" har givit utrymme för en långsiktig informationskampanj och för en bred debatt i frågan. Utfallet i en förväntad folkomröstning kommer sannolikt att ha grundläggande betydelse för Sveriges relationer till EU. Frågan om när en sådan folkomröstning skall arrangeras har därför blivit en politiskt mycket känslig fråga.

EMU-frågan är komplex och därmed för de flesta svenskar svår att överblicka. Opinionsmönstret har därför hittills präglats av relativt stora kortsiktiga svängningar. Den underliggande trenden tycks dock fram till 1999 ha gått i EMU-positiv riktning. Att observera är dock att startläget var mycket EMU-negativt och att opinionsmönstret idag är förhållandevis jämnt mellan anhängare och motståndare till en svensk anslutning till EMU.

Resultat från opinionsundersökningar visar att attityden till ett svenskt EMU-medlemskap inte bara skiljer sig mellan riksdagspartierna utan att det bland partiernas sympatisörer finns olika uppfattningar i frågan. I denna likasom i en rad andra frågor måste samtliga partiledningar ta hänsyn till att det finns en inte obetydlig opposition mot partilinjen bland partiets sympatisörer. På motståndarsidan, dvs. främst inom vänsterpartiet och miljöpartiet, liksom på förespråkarsidan, dvs. främst bland moderater och folkpartister, är stödet för partilinjen mycket starkt. Inom det socialdemokratiska partiet, liksom bland centerpartister och kristdemokrater, är opinionsläget mer splittrat. I de två förstnämnda fallen tycks opinionsbalansen väga över något i negativ riktning, medan den väger över ungefär lika svagt i positiv riktning i det sistnämnda fallet.

En sammanfattning av resultat från hittills genomförda opinionsundersökningar visar att kvinnor är mer negativa till EMU än män. Detsamma gäller för lågutbildade jämfört med högutbildade, låginkomsttagare jämfört med höginkomsttagare, etc., dvs. det allmänna opinionsmönster vi tidigare påvisat när det gäller den allmänna inställningen till EU framträder även i denna fråga. De som är emot ett svenskt medlemskap i EU framstår dock som något mer övertygade i sin uppfattning i EMU-frågan än vad EU-förespråkarna gör. Tre fjärdedelar bland EU-motståndarna var i en undersökning genomförd i slutet av 1998 klart emot EMU-medlemskap, medan endast drygt hälften av EU-anhängarna var klart för ett sådant beslut. Det bör noteras att trettio procent av de tillfrågade var tveksamma i sin uppfattning i frågan. Det finns alltså ett betydande utrymme för förändringar i opinionsmönstret genom opinionsbildningsinsatser från partier och organisationer.

I den svenska debatten förekommer rikliga hänvisningar till hur andra EU-länder tagit ställning i EMU-frågan. En jämförelse med opinionsläget i EMU-frågan i andra EU-länder kan av denna anledning vara av intresse. Inom hela EU har stödet för EMU stigit kraftigt under de två senaste åren. De ivrigaste tillskyndarna finner vi i Italien, Luxemburg och Nederländerna. I åtta länder ligger stödet på 75 procent eller högre. Analysen visar också, kanske inte överraskande, att svenskarna tillhör de mest negativa till detta projekt. Endast i Danmark och Storbritannien är EMU-motståndet starkare. I samtliga dessa tre länder har dock opinionsutvecklingen gått i EMU-positiv riktning. De senaste danska opinionsundersökningarna visar t.ex. på en kraftig ökning av stödet för medlemskap i EMU.

Att lägga märke till är att Danmark och Storbritannien tidigare förhandlat sig till ett särskilt undantag från kravet på att gå med i den ekonomiska och monetära unionen så snart de uppställda villkoren är uppfyllda. I Sverige har det av denna anledning ansetts mest naturligt att följa den politiska debatten i dessa länder, men EMU-debatten har tidvis varit intensiv även i de länder som redan anslutit sig, t.ex. Tyskland och Frankrike. Det finns därför lika stor anledning att följa denna debatt om man vill skaffa sig ett kvalificerat och brett underlag för ett framtida ställningstagande i EMU-frågan.

Under år 2000 kommer den svenska EMU-debatten att intensifieras. Än mer betydelsefullt är att deltagandet i denna breddas så att legitimiteten i det kommande beslutet inte kan ifrågasättas. Eftersom ett folkligt förankrat ställningstagande i EMU-frågan förväntas ha en avgörande betydelse för Sveriges framtida relation till EU blir den därmed sannolikt den viktigaste opinionsbildningsfrågan i inledningen av 2000-talet. Som konstaterats ovan finns det

relativt stort utrymme för opinionspåverkan och därmed förändring i det nuvarande opinionsmönstret.

Den historiskt sett kanske mest betydelsefulla politiska sakfrågan när det gäller Sveriges relation till den europeiska integrationsprocessen har gällt förhållningen mellan EU-medlemskap och fortsatt militär alliansfrihet. Redan i samband med överlämnandet av ansökan om medlemskap sommaren 1991 reste EU-motståndarna starka tvivel mot att Sverige skulle kunna bibehålla sin försvarspolitiska linje. Maastrichtavtalet innehöll artiklar där utformandet på sikt av ett gemensamt försvar sattes upp som mål. Från såväl den borgerliga fyrpartiregeringen fram till 1994 och därefter från de socialdemokratiska regeringarnas sida har hävdats att det går att förena EU-medlemskap med militär alliansfrihet. Vid upprepade tillfällen, och så sent som i samband med EU:s toppmöte i Köln i juni 1999, har dock utvecklingen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken vållat häftig, men kortvarig debatt i Sverige. Ämnet uppfattas tydligen, åtminstone inom delar av den politiska eliten, som fortsatt kontroversiellt.

I samband med folkomröstningen om EU-medlemskap 1994 visade opinionsundersökningar att EU-förespråkarnas argumentet om att EU var en "fredsfaktor" hade starkt genomslag. Detta ansågs även bland många EU-motståndare tala för medlemskap. Argumentet att det fanns uppenbar risk för att EU skulle utvecklas till en ny militärmakt, i nära samarbete med NATO, ansågs av både EU-motståndare och många EU-förespråkare tala emot ett svenskt medlemskap.

Sveriges deltagande i NATO:s "Partnerskap för fred" och i fredsbevarande aktioner på Balkan under ledning av NATO tycks hos många väljare ha dämpat farhågorna för negativa effekter av samarbete med NATO. Opinionsundersökningar visar dock att en klar majoritet av svenskarna fortfarande tar avstånd från medlemskap i NATO. Däremot visar det sig att fortsatt utveckling av försvarssamarbete inom EU:s ram successivt har blivit mer accepterat. Sedan 1995 har försvarssamarbete inom EU fått allt starkare stöd i svensk opinion. En undersökning genomförd i slutet av 1998 visade att 40 procent stödde ett sådant förslag, medan endast 26 procent motsatte sig det.

Detta resultat kan tyckas överraskande positivt, eftersom det skulle betyda att svenskarna var beredda att acceptera en gemensam försvarspolitik, vilket i praktiken skulle innebära acceptandet av EU som en militärallians. I nämnda undersökning fanns emellertid också en fråga som gav möjlighet att precisera vad de som svarat menade med "försvarssamarbete". En analys av dessa uppgifter visar att omkring 20 procent valde det mest långtgående alternativet,

vilket innebar deltagande fullt ut i alla former av säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU. Endast 8 procent sade sig vara helt emot varje form av sådant samarbete. Omkring 50 procent av de tillfrågade avsåg med sitt svar en utveckling av konfliktförebyggande och fredsbevarande insatser, dvs. en syn som ligger helt i linje med den officiella svenska politiken. Förekomsten av detta svarsalternativ kan troligen också förklara varför 26 procent på den första frågan svarade att de inte ville att Sverige skulle delta i försvarssamarbete inom EU:s ram, medan denna andel sjunkit till 8 procent på den andra frågan. Uppenbarligen har begrepp som "konfliktförebyggande", "fredsbevarande" och "humanitära" insatser, även med insats av militär personal, en starkt positiv klang bland svenskar, medan traditionellt militärt försvarssamarbete (militärallians) uppfattas mer negativt.

Av de ovan redovisade frågorna är det endast i EMU-frågan som de svenska väljarna kommer att ges en möjlighet att direkt medverka vid avgörandet. Även om det formellt är riksdagen som fattar beslut i frågan tycks den allmänna meningen bland riksdagens ledamöter vara att folkmajoritetens åsikt skall följas. Därför är det naturligt att tillmäta denna fråga något större betydelse i de kommande årens opinionsbildningsarbete. Utfallet i den förmodade folkomröstningen kommer med stor sannolikhet att ha avgörande betydelse också för opinionsutvecklingen i en rad andra EU-relaterade frågor. Bland dessa finns naturligt frågor som rör hur mycket ytterligare överstatlighet som Sveriges skall godkänna inom EU-samarbetet, dvs. frågan om vilka nationella vitala intressen som bör skyddas och till vilket pris detta skall ske.

EU-besluten, opinionsbildningen och legitimiteten

Hos de flesta medborgare finns idag inte bara en allmän åsikt om EU. Det finns därutöver en rad mer områdesspecifika åsikter. Dessa bildar mönster. En analys av dem visar att den grundläggande uppfattningen om EU, och om det i huvudsak är bra eller dåligt att Sverige är medlem i EU, hos de flesta färgar av sig på åsikterna även i detaljfrågor. Men samtidigt visar både EU-förespråkare och EU-motståndare upp en successivt alltmer utvecklad förmåga att nyansera sina åsikter om vad EU-medlemskapet betyder för det svenska samhället. Detta kan vara ett resultat av att EU-frågorna stegvis blir en allt naturligare del av svenskarnas politiska, ekonomiska, sociala och kulturella

vardag. Det visar också att svenskarna anser sig alltmer kompetenta att göra skillnad mellan sina åsikter i olika sakfrågor.

Betyder detta att den hittills dominerande frågan om EU-medlemskap eller ej för Sverige under det närmaste decenniet inte kommer att lika tydligt dominera debatten och kräva ett nytt avgörande? Valet till Europaparlamentet sommaren 1999 gav ingen klarhet i frågan. Snarare blev opinionsläget i EU-frågor än mer svårtytt. Är det troligt att ett sådant avgörande ögonblick i stället kan uppstå i samband med en folkomröstning om svenskt medlemskap i EMU? Det förefaller knappast troligt. Även om sådana resonemang ibland framskymtar i den politiska debatten tycks konsekvenserna av att driva den svenska EU-medlemskapsfrågan till sin spets genom att koppla resultatet i EMU-folkomröstningen direkt till frågan om utträde ur EU verka avhållande på både EU-motståndare och EU-förespråkare. Väljarna kommer under de närmaste åren med största sannolikhet att vänja sig vid att behandla de flesta EU-frågor som vanliga, "vardagspolitiska", frågor. Därtill kommer troligen en ökande medvetenhet om att det, förutom en lokal, regional och nationell politisk arena också finns en europeisk. Det kommer att ställa delvis nya krav på partierna och övriga aktörer på den politiska arenan.

Att i detta läge endast förlita sig på traditionella informationssatsningar kommer troligen inte att tillfredsställa väljarnas önskemål. Ur ett väljarperspektiv kommer det att också krävas andra insatser för att förbättra EU-politikens legitimitet och öka det folkliga engagemanget. En utgångspunkt i detta arbete bör vara att "det europeiska integrationsprojektet" inte är färdigtänkt. Det har inte fått sin slutliga organisatoriska form. Samarbetets innehåll och omfattning är möjligt att förändra.

För att den demokratiska processen inför Sveriges ställningstaganden till EU:s framtida utveckling skall fungera tillfredsställande krävs en tydligare och mer utvecklad redovisning av vad partier och andra organiserade politiska intressen vill få ut av Sveriges EU-medlemskap, både nationellt och på Europainivå. Det europeiska samarbetet startade som ett elitprojekt, men det kan inte fortsätta vara det om det skall vinna legitimitet i väljarnas ögon.

Den allmänna debatten om EU och Sveriges EU-medlemskap har hittills ofta färgats av starkt vinklad och förenklad argumentation från både EU-motståndare och EU-förespråkare. Detta är ett vanligt mönster i samband med val- och folkomröstningskampanjer. Det återkommer sannolikt under kampanjen inför en eventuell folkomröstning om EMU. I denna typ av situation är väljarna vana vid kampanjdebatternas villkor och förmår ofta ganska väl se igenom partiernas propaganda. Eftersom EU-medlemskapet har en betydande

de effekt på medborgarnas vardagsliv även utanför dessa kampanjperioder är det emellertid nödvändigt att det också utvecklas en bred, kontinuerlig och kritiskt analyserande samhällsdebatt kring de vardagsfrågor som EU-medlemskapet berör. Såväl positiva som negativa konsekvenser av regeringens och oppositionens – och för den del alla andra centrala politiska aktörers – politiska program och beslut i EU-frågor måste mer öppet än hittills redovisas och diskuteras. Många av de frågor som kommer upp till beslut är komplexa och ställer ofta krav på omfattande analysinsatser. Idag görs denna typ av analyser regelmässigt inom regeringskansliet, partier, organisationer, myndigheter, företag och vid universitet och högskolor. Tyvärr kommer, av olika anledningar, endast en bråkdel av de överväganden som framkommer i dessa rapporter till väljarnas kännedom och ingår därmed inte i underlaget för deras bedömning. Förenklat och vinklat kampanjmaterial dominerar i stället det allmänna informationsutbudet. Därigenom undervärderas väljarna. Om de skall förväntas engagera sig och om EU-politiken skall vinna nödvändig legitimitet får inte den opinionsbildande eliten underskatta väljarnas behov av och förmåga att tillgodogöra sig redovisningar med ett brett, kritiskt analyserande perspektiv. Först när EU-frågorna, med gemensamma ansträngningar från alla nämnda parter, gjorts mer begripliga i relation till vardagspolitiken och när för- och nackdelar med de politiska förslagen tydligare klargjorts har EU-politiken någon reell möjlighet att tilldra sig ett djupare väljarengagemang. Först då kan man tala om en opinionsbildningsprocess som kan ge besluten i EU-frågor en nödvändig folkligt förankrad legitimitet.

Källor och litteratur

Den historiska framväxten av och förändringar i väljaropinionen rörande EU i Sverige finns bl.a. redovisad i en serie av uppsatser publicerade i den rapportserie som sedan mitten av 1980-talet årligen utges av *SOM-institutet vid Göteborgs Universitet*. Författaren till detta kapitel, Rutger Lindahl, har medverkat i dessa rapporter med artiklar om EG/EU-opinionen i stort sett varje år sedan 1987. Bland författare som under senare år behandlat EU-relaterade frågor kan nämnas Ulf Bjereld, Marie Demker, Ann-Marie Ekengren och Jonas Hinnfors. I detta sammanhang kan också nämnas att de svenska valundersökningarna har innehållit frågor kring EU och Sveriges medlemskap. Resultat från analyser av de uppgifter som insamlats finns redovisade bl.a. i Olof Petersson *Väljarna och världspolitiken* (Stockholm: Norstedts förlag,

1982). Boken innehåller en redovisning av opinionsutvecklingen i frågan om Sveriges medlemskap i EEC/EG under slutet av 1960- och början av 1970-talet. I boken *Ett knappt ja till EU*, red. Mikael Gilljam och Sören Holmberg (Stockholm: Norstedts juridik, 1996) analyserar en rad författare från olika utgångspunkter resultatet av folkomröstningen om EU hösten 1994. En jämförande undersökning av resultaten av folkomröstningarna i Finland, Norge och Sverige finns redovisad i boken *To Join or Not to Join*, red. Anders Todal Jenssen, Pertti Pesonen och Mikael Gilljam (Oslo: Scandinavian University Press, 1998). Det första svenska valet till Europaparlamentet 1995 har analyserats av statsvetarna Sören Holmberg och Mikael Gilljam i boken *Sveriges första Europaparlamentsval* (Stockholm: Norstedts juridik, 1998). Jan Olsson tar i boken *EU och demokratin* (Lund: Studentlitteratur, 1999) bl.a. upp frågor som rör folkligt inflytande eller elitinflytande över opinionsbildning och politiska beslut i EU-frågor.

En rad svenska opinionsundersökningsinstitut som t.ex. *Sifo*, *Temo*, *SCB*, *Gallup*, *Testologen*, *Skop* redovisar regelbundet resultat av opinionsundersökningar rörande svenska folkets inställning i EU-frågor.

På europeisk nivå redovisas regelbundet (normalt två gånger per år) resultat från de s.k. Eurobarometer-undersökningarna som genomförs i samtliga EU-länder. Resultaten kan hämtas från EU:s hemsida: <http://www.europa.eu.int/en/comm/dg10/inftom/epo/polls.html>. Resultat från dessa undersökningar har använts i en rad studier av opinionsutvecklingen inom EU. Ett av dessa arbeten skall nämnas här: Oskar Niedermayer och Richard Sinnott (red.) *Public Opinion and Internationalized Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

Under de senaste åren har frågor rörande opinionsutvecklingen när det gäller relationen mellan Sverige och EU tagits upp i flera doktorsavhandlingar. Mikael af Malmborg diskuterar i sin avhandling i historia *Den ståndaktiga nationalstaten* (Lund: Lund University Press, 1995) Sveriges förhållande till den europeiska integrationsprocessen under ett tidigt efterkrigsskede – 1945–1959. Cynthia Kite tar i sin doktorsavhandling i statskunskap, *Scandinavia Faces EU* (Statsvetenskapliga institutionen, Umeå Universitet, 1996) upp de strategier som partierna i de skandinaviska länderna använde sig av i frågor som rörde frågan om medlemskap i EEC/EG/EU under perioden 1961–94. Henrik Oscarssons avhandling i statsvetenskap *Den svenska partirymden* (Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs Universitet, 1998) innehåller bl.a. en analys av hur väljarna placerar de svenska partierna i förhållande till varandra när det gäller EU-frågor. Jacob Gustavsson behandlar i sin

doktorsavhandling i statskunskap, *The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish reorientation on EC membership* (Lund: Lund University Press, 1998) Sveriges förhållande till integrationsprocessen i Europa från 1945 och framåt. Analysen koncentreras kring beslutet inom det socialdemokratiska partiet att ändra strategi i EU-frågan.

EU och inkomstskatterna

av Kristina Ståhl

EU:s arbete med att harmonisera medlemsstaternas skattelagstiftning har varit mest framgångsrikt när det gäller momsen. Genom gemensam lagstiftning på EU-nivå har man lyckats åstadkomma att alla medlemsstater tar ut moms på varor och tjänster som säljs i och mellan länderna. Momsen är tekniskt sett uppbyggd på samma sätt i alla EU-länder och reglerna om vad som skall beskattas, vilka avdrag som får göras etc. är i stort sett desamma inom hela unionen. Det finns också minimiskattesatser som medlemsländerna måste respektera, dvs. de får inte sänka momsen under en viss fastställd miniminivå. Däremot finns ännu inga maximiskattesatser fastlagda men man arbetar för att införa även sådana för att på sikt kunna minska skillnaderna mellan ländernas momssatser. Också när det gäller vissa punktskatter, t.ex. alkohol- och tobaksskatterna, har man kommit långt i harmoniseringsarbetet. Även om man också här fortfarande har stora skillnader i skattesatser mellan medlemsländerna, är skatternas konstruktion och tekniska utformning gemensam. Framgångarna i arbetet med att harmonisera momsen och punktskatterna har utan tvekan varit en viktig förutsättning för att den gränsöverskridande handeln skall kunna fungera någorlunda friktionsfritt.

När det gäller inkomstskatterna ser det annorlunda ut. Inkomstskatter är de skatter som bolag betalar på sina vinster och enskilda betalar på sina arbetsinkomster, kapitalinkomster etc. Det är den typen av skatter som den här uppsatsen skall handla om. Som många känner till finns idag nästan ingen gemensam lagstiftning på EU-nivå som styr hur dessa skatter skall se ut. Det betyder dock inte att EU-medlemskapet är utan betydelse för inkomstskatternas del och att medlemsstaterna är fria att utforma sina inkomstskatter regler helt efter eget gottfinnande. Syftet med uppsatsen är att beskriva de rättsliga och andra krav på inkomstbeskattningen som följer av EU-medlemskapet och som, i den mån det inte redan har skett, kan komma att minska skillnaderna mellan ländernas skatteregler.

Harmonisering genom lagstiftning

EU har alltså ännu inte utfärdat särskilt mycket lagstiftning om hur inkomstbeskattningen skall se ut i medlemsländerna. I och för sig har det inte saknats ambitioner att harmonisera även detta område av beskattningen. Framför allt kommissionen har gång på gång argumenterat för det nödvändiga i att harmonisera åtminstone vissa delar av inkomstbeskattningen. Genom åren har också flera konkreta förslag till gemensam lagstiftning presenterats. Hittills har dock kommissionen misslyckats med att få medlemsländerna med sig på några mer ambitiösa harmoniseringsprojekt, och endast ett fåtal av alla de förslag som lagts fram har till slut antagits av EU:s ministerråd.

En viktig anledning till medlemsländernas ovilja att införa bindande inkomstskattelagstiftning på EU-nivå är utan tvekan den stora betydelse inkomstbeskattningen anses ha i den ekonomiska politiken. Medlemsländerna har helt enkelt önskat behålla så stor handlingsfrihet som möjligt och har inte velat binda sig vid en gemensam lagstiftning. Det kan också vara så att det mer framgångsrika arbetet med att harmonisera moms och punktskatterna har inverkat negativt på möjligheterna att nå resultat även när det gäller inkomstskatterna. I takt med att utrymmet för det nationella självbestämmandet har minskat när det gäller utformningen av moms och punktskatterna kan det ha bedömts vara än viktigare att behålla detta självbestämmande intakt när det gäller inkomstskatterna.

En stor bromskloss i arbetet med att harmonisera inkomstskatterna är vidare kravet på att alla beslut om antagande av gemensam lagstiftning på skatteområdet måste vara enhälliga. Det räcker alltså med att en medlemsstat lägger in sitt veto mot ett förslag för att det skall falla helt. Eftersom medlemsstaterna har delvis olika syn på hur beskattningen bör vara utformad, och då det dessutom är så att en del medlemsstater byggt upp stora delar av sin ekonomi kring att ha särskilda skatteregler för viss typ av verksamhet etc., är det kanske inte så förvånande att det hittills har varit så svårt att komma överens i EU:s ministerråd.

Ett exempel som kan illustrera problematiken är försöken att införa gemensamma regler för beskattning av sparande. Kommissionen har länge arbetat för att införa regler som skall förhindra att EU-medborgare undkommer skatt genom att sätta in sina sparpengar på bankkonton i andra medlemsländer. Enligt det nu liggande förslaget vill man att alla medlemsstater skall förbinda sig att antingen ta ut en skatt på minst 20 procent på räntor som betalas till sparare i andra medlemsstater eller lämna information om ränteinkomster-

na till skattemyndigheten i spararens hemland. Det är dock mycket osäkert om detta förslag kommer att kunna röstas igenom i rådet, bl.a. eftersom en medlemsstat, Luxemburg, baserar en stor del av sin ekonomi på finansiell verksamhet. Där är man naturligtvis rädd för att regler av det beskrivna slaget skulle slå undan benen för en viktig del av denna verksamhet. Även om andra medlemsstater pressar på skall det därför mycket till innan man lyckas uppnå enhällighet i rådet om att anta förslaget.

Helt utan resultat har kommissionens arbete dock inte varit. Vissa skatteregler för internationella koncerner är sedan ca tio år tillbaka harmoniserade på EU-nivå. Dessa regler syftar till att koncerner med verksamhet i flera medlemsländer skall kunna omstrukturera verksamheten och företa vissa kapitalöverflyttningar mellan olika koncernbolag utan att det skall hindras av skatte-skäl. De flesta bedömare menar nog också att sannolikheten för ytterligare framgångar i harmoniseringsarbetet är störst just när det gäller skatteregler av betydelse för det internationella företaget. Överhuvudtaget har kommissionen under hela 1990-talet koncentrerat sina ansträngningar till att försöka harmonisera de skatteregler som har särskild betydelse för internationella transaktioner och förhållanden, och har lämnat sådana skatteregler som framför allt rör rent inhemska förhållanden utanför arbetet. Det är en förändring jämfört med tidigare, då man hade mycket mer långtgående ambitioner och ville harmonisera i stort sett hela inkomstbeskattningen. Den nya strategin är enligt min mening den för närvarande enda realistiska, men som framgång har även den visat sig vara svår att genomdriva i ministerrådet.

Harmonisering domstolsvägen

Grundfördragen och inkomstskatterna

Det finns således inte så mycket gemensam lagstiftning inom EU som styr hur medlemsländerna får utforma sin inkomstbeskattning. Därmed är dock inte sagt att medlemsländerna är helt fria att införa de skatteregler de själva önskar. Redan EU-medlemskapet i sig innebär vissa begränsningar i staternas skattesuveränitet. EG-domstolen har nämligen i flera domar slagit fast att inkomstbeskattningen inte får utformas på ett sådant sätt att medborgare och företag i andra EU-länder diskrimineras eller realiserandet av den gränslösa inre marknaden på annat sätt försvåras.

De grundläggande förpliktelser som följer av EU-medlemskapet framgår av fördragen om upprättande av unionen, vilka kan liknas vid EU:s grundlag.

I fördragen finns i och för sig inga bestämmelser som specifikt rör medlemsstaternas inkomstbeskattning. Däremot finns där allmänna bestämmelser som förbjuder medlemsstaterna dels att diskriminera medborgare och företag i andra medlemsländer, dels att ha nationella regler som på annat sätt hindrar eller försvårar rörligheten av varor, tjänster, personer och kapital över landgränserna. Från början var det med all sannolikhet inte medlemsstaternas avsikt att de allmänna fördragsbestämmelserna skulle få genomslag också på inkomstskatteområdet. Medlemsstaternas uppfattning verkar tvärtom ha varit att fördragets bestämmelser i sig inte inkräktade på den nationella självbestämmanderätten i inkomstskattefrågor, utan att detta självbestämmande endast kunde beskäras genom antagande av konkret gemensam lagstiftning. Så länge inga harmoniseringsåtgärder vidtagits på ett visst inkomstskatteområde, synes området därmed av medlemsstaterna ha betraktats som en "fredad zon". EG-domstolen skulle så småningom visa sig vara av en annan uppfattning.

I början av 1980-talet uppvaktades kommissionen av ett antal försäkringsbolag, som menade att den franska bolagsskatten gynnade franska bolag till nackdel för bolag från andra medlemsländer med verksamhet i Frankrike. Närmare bestämt beskattades franska bolag mycket lindrigare än utländska bolag för aktieutdelningar som de uppbar på sina aktieinnehav. De utländska försäkringsbolagen menade att detta var en fördragsstridig diskriminering som hindrade dem från att konkurrera på samma villkor som franska bolag på den franska försäkringsmarknaden. Kommissionen lät sig övertygas av argumentationen, stämde in Frankrike inför EG-domstolen och yrkade att Frankrike skulle fällas för fördragsbrott.

Det här var första gången i domstolens historia som den hade att ta ställning till om medlemsstaterna redan genom att underteckna fördragen i praktiken av sagt sig något av sin skattesuveränitet på inkomstskatteområdet. Föga överraskande argumenterade Frankrike med emfas inför domstolen att så inte var fallet. Det anfördes bl.a. att olika behandling av inhemska och utländska bolag var en naturlig följd av att inkomstskattereglerna ännu inte hade harmoniserats på gemenskapsnivå. Så länge en sådan harmonisering inte hade kommit till stånd måste varje land ha rätt att utforma sin bolagsskatt på det sätt det själv önskade. EG-domstolen gick dock på kommissionens linje och fann att de franska skattereglerna diskriminerade utländska bolag på ett otillåtet sätt. Frankrike fälldes därmed för fördragsbrott och var tvunget att ändra sin lagstiftning.

Denna dom var på många sätt banbrytande, men väckte ändå inte så stor uppståndelse när den kom. Anledningen var förmodligen att det inte var

många som då såg hela vidden av vilken betydelse avgörandet skulle kunna få för medlemsstaternas möjligheter att självständigt utforma sina inkomstskatteregler. Det har emellertid med tiden visat sig att domen bara var den första i vad som skulle bli en lång rad av avgöranden från domstolen där inkomstskatteregler av olika slag underkänts då de ansetts strida mot en eller annan fördragsbestämmelse. Eftersom EG-rätten är överordnad medlemsstaternas nationella rätt har detta tvingat fram en hel del lagändringar, både i de medlemsländer som direkt har berörts av domsluten och i andra medlemsländer som haft samma eller liknande lagstiftning som den som underkänts. Men inte nog med det. Förutom att en lag som strider mot EG-rätten måste ändras för framtiden innebär en dom från EG-domstolen vanligtvis också att medlemsstaterna inte heller för tiden fram till domen kan kräva in skatt med stöd av den underkända lagen. Tvärtom medför inte sällan domen att skatt som tagits ut med stöd av lagen måste återbetalas för flera år tillbaka. Om EG-domstolen inte uttryckligen säger något annat har domen nämligen effekt även retroaktivt. Domen säger alltså i princip att den underkända lagen har varit ogiltig ända sedan den tillkom (eller ända sedan det aktuella landet gick med i EU). Detta är något som måste respekteras även av medlemsländernas egna myndigheter och domstolar.

Företagens etableringsfrihet

Vilka typer av skatteregler är det då som har underkänts av domstolen? Det första målet gällde som nämnts de franska bolagsskattereglerna, vilka ansågs diskriminera utländska bolag med verksamhet i Frankrike. Man skulle kunna säga att reglerna hindrade utländska bolag från att etablera sig på den franska marknaden genom att beskatta dem hårdare än franska bolag som bedrev samma typ av verksamhet. I domstolens praxis finns också exempel på det motsatta förhållanden, dvs. på länder som genom sina skatteregler hindrar sina egna bolag från att etablera sig utomlands. Ett fall från år 1998 gällde den brittiska koncernen Imperial Chemical Industries (ICI) med dotterbolag både i Storbritannien och i andra EU-länder. Enligt de brittiska bolagsskatteregler som prövades i målet tilläts koncerner som bestod av flera brittiska bolag att kvitta vinster som uppkommit i ett bolag mot förluster som uppkommit i ett annat bolag. På så sätt kunde bolagsskatten sänkas. Om koncernen, såsom var fallet med ICI-koncernen, också innehöll bolag i andra länder bortföll dock rätten till kvittning. De brittiska bolag som ingick i koncernen förlorade alltså rätten att kvitta vinster mot förluster mellan sig bara p.g.a. att det också fanns ut-

ländska bolag i koncernen. EG-domstolen menade att dessa regler kunde avhålla brittiska koncerner från att etablera dotterbolag i andra EU-länder och att de därför stred mot fördragsbestämmelserna om fri etableringsrätt.

Fallen visar således att både skatteregler som beskattar utländska bolag hårdare än svenska bolag och skatteregler som avhåller svenska bolag från att etablera sig utomlands kan strida mot EG-rätten. I svensk skatterätt finns flera regler som ligger klart i farozonen för att bli underkända om de skulle prövas av EG-domstolen. Ett exempel på det förstnämnda, dvs. på en regel som skulle kunna anses diskriminera utländska bolag, är beskattningen av utländska försäkringsbolag som bedriver försäkringsverksamhet i Sverige. Av främst administrativa skäl beskattas sådana bolag mer schablonmässigt än svenska bolag. I vissa situationer kan detta leda till en hårdare beskattning av de utländska försäkringsbolagen. I synnerhet gäller det under förlustår, då de utländska bolagen p.g.a. beskattningens schablonmässiga karaktär måste betala skatt trots att de inte uppvisar någon vinst. Ett exempel på det sistnämnda, dvs. en regel som skulle kunna anses avhålla svenska bolag från att etablera sig utomlands, är att ett svenskt moderbolag som etablerar ett dotterbolag i ett annat EU-land inte får avdrag för medel i form av s.k. koncernbidrag som lämnas till det utländska dotterbolaget, trots att avdrag medges för motsvarande bidrag till svenska dotterbolag. Avdrag medges inte ens om det utländska dotterbolaget bedriver verksamhet i Sverige och därmed kan beskattas för det mottagna bidraget här. Några av de bolag som drabbats av dessa regler har börjat föra processer där de just argumenterar för att reglerna inte får tillämpas eftersom de strider mot EG-rätten. Än så länge är fallen inte slutgiltigt avgjorda men ett par fall har underställts EG-domstolen för prövning och domar därifrån är att vänta inom kort.

Förutom skatteregler som direkt diskriminerar utländska bolag eller som hindrar inhemska bolag från att etablera sig utomlands finns också skatteregler som mer indirekt får dessa effekter. I ett mål som avgjordes under sommaren år 1999 var det fråga om en fransk skatt på företag som sålde vissa farmaceutiska produkter i Frankrike. Vid beräkning av skatten medgavs avdrag för kostnader i samband med den forskningsverksamhet som företaget hade haft för att få fram produkterna. Endast kostnader för verksamhet som bedrivits i Frankrike var dock avdragsgill. Société Baxter och ett antal andra företag som drabbades av skatten ansåg att dessa regler indirekt diskriminerade utländska bolag och de fick medhåll av EG-domstolen. I och för sig kunde man enligt domstolen tänka sig att det fanns franska bolag som hade forskningsverksamhet utomlands och utländska bolag som hade sådan verksamhet

i Frankrike. Domstolen menade dock ändå att det typiskt sett var utländska bolag som drabbades av inskränkningen i avdragsrätten, eftersom dessa regelmässigt utvecklat sin forskningsverksamhet utanför Frankrike. Även om reglerna inte öppet diskriminerade just de utländska bolagen vad de ändå indirekt diskriminerande och därför otillåtna.

Medborgarnas fria rörlighet

Som vi sett ovan är det inte ovanligt att man vid beskattningen gör skillnad mellan utländska och inhemska bolag. När det gäller enskilda personer förekommer det däremot knappast alls att beskattningen påverkas av i vilket land personen är medborgare. Det är därför endast helt undantagsvis som skatte regler direkt diskriminerar utländska medborgare. Det betyder dock inte att EG-rätten skulle sakna betydelse vid beskattningen av enskilda personer. Här kommer vi tillbaka till resonemanget om indirekt diskriminering. Det är nämligen mer eller mindre regelmässigt så att man vid beskattningen gör skillnad mellan personer som bor i landet och personer som bor utomlands. Om reglerna då är till nackdel för de som bor utomlands och beskattar dem hårdare kan det enligt domstolens praxis vara en indirekt diskriminering av utländska medborgare som är förbjuden enligt fördragen. Förbudet mot diskriminering skyddar ju inte bara företag som vill etablera sig i andra EU-länder utan även personer som vill ta anställning eller starta egen verksamhet utomlands.

För att förklara närmare vad EG-domstolen menar med indirekt diskriminering kan det vara belysande med en parallell till en annan typ av diskriminering, könsdiskriminering. En regel som säger att endast män kan få anställning som brandman skulle uppenbarligen vara direkt könsdiskriminerande. En regel som säger att man för att kunna bli brandman måste uppfylla vissa fysiska krav på styrka etc. skulle däremot på ytan vara könsneutral. Om de fysiska kraven ställs så högt att de i praktiken endast kan uppfyllas av män skulle det dock kunna hävdas att regeln indirekt diskriminerar kvinnor. På motsvarande sätt kan en regel som säger att personer som bor utomlands skall beskattas hårdare än personer som bor i landet på ytan förefalla neutral i förhållande till personernas nationalitet. Även det egna landets medborgare kan ju bosätta sig utomlands. Domstolen har dock i flera mål slagit fast att sådana regler kan vara indirekt diskriminerande för utländska medborgare, eftersom det framför allt är utländska medborgare som bor utomlands.

Ett illustrativt exempel är den belgiske medborgaren Roland Schumacker. Roland Schumacker hade tagit arbete i Tyskland men bodde kvar hemma i

Belgien. I Tyskland finns vissa särskilda skattelättnader kopplade till en persons försörjningsbörda etc. För att komma i åtnjutande av dessa lättnader krävdes dock tidigare att man var bosatt i Tyskland. Den som endast arbetade i Tyskland med bodde i ett annat land fick alltså inte använda sig av de förmånliga skattereglerna, och blev därmed hårdare beskattad än den som också bodde i Tyskland. Formellt var reglerna neutrala i förhållande till den skattskyldiges nationalitet, även tyska medborgare som bodde utomlands nekades tillgång till skatteförmånerna. EG-domstolen fann ändock i en dom år 1995 att reglerna indirekt diskriminerade utländska medborgare eftersom det framför allt är utländska medborgare som bor utomlands. Roland Schumacker tillerkändes därmed rätt att bli beskattad enligt de regler som gällde för personer bosatta i Tyskland, och Tyskland fick lov att ändra sin lagstiftning.

På motsvarande sätt framtvängde den belgiske fysioterapeuten G.H.E.J. Wielockx bara några månader senare en ändring i de holländska reglerna för avdrag för pensionssparande. Herr Wielockx var även han belgisk medborgare och bodde i Belgien. Han satte upp en praktik i Nederländerna där han bedrev sin fysioterapiverksamhet men valde att bo kvar i Belgien. Vid den holländska beskattningen nekades han avdrag för de avsättningar han gjort till ett pensionssparande. För att få avdrag krävdes nämligen att man var bosatt i Nederländerna. EG-domstolen fann även dessa regler indirekt diskriminerande och därmed otillåtna.

Schumacker- och Wielockx-målen har fått stor uppmärksamhet bland skattefolk i hela Europa och har påverkat utgången också i svenska skattervister. Den tyske medborgaren Florian Wallentin åberopade t.ex. med framgång EG-domstolens praxis när hans svenska taxering för år 1996 skulle prövas av länsrätten i Luleå. Florian Wallentin arbetade under juli 1996 som praktikant hos Stiftelsesamfälligheten i Luleå stift. Han tjänade 8 724 kr på sin praktikplats. En svensk praktikant hade kunnat lyfta hela beloppet skattefritt eftersom det var lägre än det skattefria grundavdrag som gäller för personer bosatta i Sverige. Eftersom Florian Wallentin inte betraktades som bosatt fick han dock inget grundavdrag utan beskattades för hela praktiklönen. Han överklagade sin taxering till länsrätten, som med hänvisning till bl.a. ovannämnda mål från EG-domstolen fann att de svenska skattereglerna var diskriminerande och att skatten därför skulle återbetalas. Domen är överklagad och om länsrättens avgörande står sig i högsta instans lär även Sverige bli tvunget att ändra sin lagstiftning.

I både Schumackers och Wielockx fall, liksom också i det svenska länsrättsfallet, handlade det alltså om att skattereglerna i arbetslandet var oför-

månligare för personer från andra länder. Reglerna kunde därför tänkas hindra sådana personer från att ta anställning eller bedriva egen verksamhet i landet. På samma sätt som inom bolagsbeskattningen finns vidare även inom personbeskattningen skatteregler i bosättningslandet som kan få till effekt att personer hindras från att flytta till ett annat land och ta arbete där. Också sådana skatteregler har prövats av EG-domstolen i ett fall från år 1999. Fallet rörde den holländske medborgaren F.C. Terhoeve. Herr Terhoeve var anställd av ett holländskt företag och arbetade och bodde i Nederländerna. Under perioden januari till november år 1990 sändes han ut av sin arbetsgivare för att tjänstgöra i Storbritannien. Under den brittiska tjänstgöringstiden flyttade han också till en tillfällig bostad i Storbritannien.

I Nederländerna finns en särskild socialförsäkringsavgift som delvis liknar de egenavgifter som svenska löntagare numera måste betala. Liksom de svenska egenavgifterna utgår socialförsäkringsavgiften bara på inkomster upp till en viss nivå. Till skillnad från de svenska avgifterna utgår dock de holländska inte bara på arbetsinkomster utan också på t.ex. kapitalinkomster och fastighetsinkomster. När Terhoeves holländska socialförsäkringsavgift för år 1990 skulle beräknas betraktades han som icke bosatt i Nederländerna under tjänstgöringstiden i Storbritannien och som bosatt i Nederländerna under resten av året. De holländska skattemyndigheterna utfärdade därför två olika skattsedlar för de olika perioderna. Socialförsäkringsavgiften beräknades för varje period för sig utan hänsynstagande till den avgift som utgick för den andra perioden. Samma gränobelopp för högsta tillåtna avgift kom därmed att tillämpas två gånger trots att det ju hela tiden rörde sig om inkomster som intjänats under ett och samma år. Terhoeves sammanlagda socialförsäkringsavgift blev därför högre än om han bott och arbetat hela året i Nederländerna. EG-domstolen ansåg att de holländska reglerna kunde hindra eller avskräcka holländare från att flytta och ta arbete i andra EU-länder och att reglerna därför inte var tillåtna. Följaktligen blev Terhoeves socialförsäkringsavgift nedsatt till den nivå som skulle ha gällt om han bott kvar i Nederländerna hela året och Nederländerna tvingades återigen böja sig för EG-domstolen och ändra i sina skatteregler.

Fri rörlighet för tjänster

Även Sverige har i ett par mål fått bakläxa av EG-domstolen för sina skatteregler. Det mest kända fallet är nog ett från år 1998 som gällde en skatt som svenska försäkringstagare måste betala på sina utländska livförsäkringar. Den

som tecknar en livförsäkring i ett svenskt försäkringsbolag behöver inte betala någon skatt på försäkringen. I stället betalar försäkringsbolaget en särskild skatt på sitt försäkringskapital. När det gäller utländska försäkringsbolag som, utan att etablera en fast filial eller liknande här, säljer försäkringar på den svenska marknaden har Sverige dock ingen möjlighet att beskatta själva försäkringsbolaget. I stället fick försäkringstagaren betala en skatt på försäkringspremien.

Den svenska medborgaren Jessica Safir hade tecknat en livförsäkring i Skandia Life Assurance Company Ltd., ett brittiskt dotterbolag till svenska Skandia. Hon ålades att betala svensk premieskatt om 15 procent av premiebeloppet. Hon överklagade till länsrätten i Dalarna och hävdade att premieskatten stred mot fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för tjänster eftersom skatten endast togs ut på utländska och inte på svenska försäkringar. Länsrätten hänsköt frågan till EG-domstolen för att den skulle få ta ställning till om de svenska reglerna var förenliga med fördragsbestämmelserna eller inte. EG-domstolen kom fram till att det på olika sätt är mer betungande att skatten läggs på försäkringstagaren jämfört med att den läggs på försäkringsbolaget. De svenska reglerna kunde därför enligt domstolen leda både till att försäkringstagare avhåller sig från att teckna försäkringar i utländska försäkringsbolag och till att sådana bolag avhåller sig från att tillhandahålla sina tjänster på den svenska marknaden. Bestämmelserna var därför fördragsstridiga. Efter det beskedet från EG-domstolen fanns inget annat att göra för länsrätten än att förordna om att skattepengarna skulle återbetalas till Jessica Safir.

Den svenska regeringen hade förekommit EG-domstolens utslag och hade ändrat de svenska premieskattereglerna redan innan utslaget kom. Det är dock tveksamt om de ändringar som företogs är tillräckliga för att de nya reglerna skulle hålla för en eventuell förnyad granskning av EG-domstolen. Reglerna har visserligen lättats upp en aning och gjorts något mer förmånliga för den som tecknar försäkringar i utländska bolag. Men fortfarande är det försäkringstagaren själv som måste stå för skatten om han/hon väljer att teckna en utländsk försäkring, medan svenska försäkringar endast beskattas hos försäkringsbolaget.

Kan en skattediskriminering aldrig accepteras?

Efter att ha läst ovanstående genomgång av domstolens praxis är det säkert någon som frågar sig om all skattediskriminering av företag, personer, tjänster etc. med koppling till utlandet nu är förbjuden. Finns det överhuvudtaget

inga skäl som skulle kunna motivera att man beskattar svenska och utländska personer och inkomster olika? Låt oss återigen göra parallellen till könsdiskriminering och reglerna för att få bli brandman. Förvisso kan man hävda att det är en indirekt könsdiskriminering av kvinnor att ställa upp så höga krav på fysisk styrka etc. att det i praktiken endast är män som kan uppfylla kraven. Men tänk om nu arbetet som brandman verkligen fordrar att man är så stark som reglerna kräver? Skulle det då inte kunna vara godtagbart att, trots att kvinnor missgynnas, ändå upprätthålla kraven?

I grundfördragen finns vissa öppningar för att en medlemsstat som kan åberopa mycket starka skäl för det skall få rätt att behålla regler trots att de är diskriminerande eller på annat sätt försvårar realiserandet av den inre marknaden. Regler som direkt diskriminerar företag eller medborgare från andra EU-länder kan enligt fördragsbestämmelserna tillåtas endast om de är nödvändiga för att upprätthålla allmän ordning, säkerhet och hälsa. Det är emellertid mycket svårt att tänka sig inkomstskatteregler som skulle kunna motiveras med dessa hänsyn, och det har heller aldrig varit aktuellt för EG-domstolen att godta inkomstskatteregler på de grunderna. Betydelsefullare är då den praxis EG-domstolen utvecklat kring möjligheten att godta regler som endast är indirekt diskriminerande. Här har domstolen varit något mer generös och accepterat även andra grunder för att få behålla reglerna än de som uttryckligen anges i fördragsbestämmelserna.

När det rör sig om indirekt diskriminering har domstolen sagt att en sådan diskriminering kan accepteras om den är motiverad av ett "tillräckligt viktigt allmänintresse". För att godtas måste diskrimineringen vidare stå i någon rimlig proportion till tyngden av detta allmänintresse. I de inkomstskattemål som har prövats av domstolen har uppfinningsrikedomen när det gäller att hitta sådana allmänintressen varit stor hos de medlemsländer som fått sina skattebestämmelser ifrågasatta. Alltifrån att den diskriminerade åtnjuter andra skattefördelar som kompenserar för diskrimineringen till att diskrimineringen är nödvändig av administrativa skäl har anförts som argument för att reglerna skall accepteras. Domstolen har dock åtminstone hittills förhållit sig relativt kallsinnig till medlemsstaternas argumentation, och det är endast helt undantagsvis som domstolen godtagit indirekt diskriminerande skattebestämmelser på den grunden att det finns ett allmänintresse som motiverar att de upprätthålls.

I domstolens praxis har egentligen endast två grunder för att rättfärdiga indirekt diskriminerande skattebestämmelser vunnit acceptans. Den ena är behovet att hindra skatteflykt. För att få gehör för detta argument krävs dock

att medlemsstaten visar att den verkligen uttömt alla andra vägar att förhindra skatteflykt och att den diskriminerande skattebestämmelsen inte är mer ingripande än vad som är nödvändigt för att stävja det oönskade skatteundandragandet. Medlemsländerna har regelmässigt misslyckats med att uppfylla domstolens krav i dessa hänseenden. Den andra grunden för rättfärdigande som domstolen ansett acceptabel är hänsynen till skattesystemets övergripande struktur och "inre sammanhang". Det sistnämnda argumentet räddade Belgien från att bli fällt av domstolen i ett mål år 1992.

Målet hade initierats av den tyske medborgaren Hanns-Martin Bachmann. Han hade flyttat till Belgien och tagit anställning där. Vid flytten behöll han en pensionsförsäkring som han tidigare hade tecknat i ett tyskt försäkringsbolag och fortsatte att göra premieinbetalningar på försäkringen. Vid den belgiska beskattning vägrades han dock avdrag för premiebetalningarna. Belgien medgav nämligen endast avdrag för försäkringar som tecknats i belgiska försäkringsbolag. EG-domstolen ansåg att avdragsförbudet för premiebetalningar till utländska bolag i princip utgjorde en indirekt diskriminering av utländska medborgare. Domstolen menade nämligen att det fanns en risk för att det framför allt var utländska medborgare som tecknade försäkringar i utländska bolag och att det alltså framför allt var utländska medborgare som drabbades av avdragsförbudet. Domstolen ansåg vidare att avdragsförbudet i princip också stred mot bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster, eftersom det försvårade för utländska försäkringsbolag att sälja pensionsförsäkringar i Belgien.

Domstolen kom dock trots det fram till att avdragsförbudet ändå kunde godtas med hänsyn till önskemålet att upprätthålla det inre sammanhanget i det belgiska skattesystemet. Den belgiska beskattningen av pensionsförsäkringar var nämligen uppbyggd på så sätt att avdragsrätten för premier hängde ihop med skattskyldigheten för utfallande försäkringsbelopp. Om premien var avdragsgill var utfallande belopp skattepliktiga och om avdrag för premien inte medgavs var utfallande belopp skattefria. Enligt domstolen krävde det inre sammanhanget i det belgiska systemet att avdrag endast skulle behöva medges om det kunde tillförsäkras att utfallande belopp skulle kunna beskattas i Belgien. Så var inte fallet om försäkringen tecknats i ett utländskt bolag. Belgien skulle i och för sig kunna rikta ett skattekrav även mot utbetalningar från utländska bolag, men om försäkringstagaren flyttade från Belgien skulle det i realiteten inte finnas någon möjlighet att driva igenom kravet. Både försäkringstagaren och försäkringsbolaget skulle ju då befinna sig utom räckhåll för de belgiska skattemyndigheterna. Belgien fick därför behålla avdragsförbudet för de utländska försäkringarna.

Även om det alltså går att få domstolen att acceptera diskriminerande skattebestämmelser sker detta endast helt undantagsvis. I de helt övervägande antalet fall som ställts under domstolens prövning har den skattskyldige fått rätt och medlemsstaten har blivit tvungen att ändra sin lagstiftning. Efter domen i Bachmann-målet har medlemsstaterna t.ex. i senare skattemål nästan alltid försökt försvara den skatteregel som prövats med att den varit motiverad med hänsyn till skattesystemets struktur och inre sammanhang. EG-domstolen har dock genomgående tillbakavisat den argumentationen. Man skall komma ihåg att domstolen ser som en av sina viktigaste uppgifter att värna fördragen och driva integrationsprocessen framåt. Det är därför inte särskilt förvånande att den regelmässigt prioriterar realiserandet av fördragens målsättningar framför medlemsstaternas intresse att upprätthålla en etablerad skattestruktur.

EG-domstolen som motor i harmoniseringsarbetet

EG-domstolen har alltså genom sina domar framtvingat lagändringar på ett flertal områden, vilket lett till att vissa skillnader mellan ländernas skattelagstiftning utjämnats. Man skulle därför kunna säga att de bristande framgångarna i arbetet med att införa harmoniserade skatteregler lagstiftningsvägen i viss mån har kompenseras genom harmonisering domstolsvägen. Genom domstolspraxis kan man dock aldrig uppnå samma långtgående rättslikhet som är möjlig genom lagstiftning. EG-domstolen kan nämligen i princip endast konstatera att existerande skatteregler strider mot EG-rätten, men har ingen möjlighet att mer i detalj föreskiva vilka andra regler som skall sättas i deras ställe. EG-domstolen är ju, trots att den gärna går i spetsen för utvecklingen och driver integrationen framåt, sist och slutligen just en domstol och inte en lagstiftare.

Även om EG-domstolens praxis aldrig helt kan ersätta lagstiftningsåtgärder kan det eventuellt tänkas att domstolens aktivism på skatteområdet i sig kan medföra att lagstiftningsarbetet påskyndas. EG-domstolens domar har inte alltid mottagits väl i medlemsstaterna. Många har, enligt min mening med viss rätt, anklagat domstolen för att den går för långt och tolkar in mycket mer i fördragen än vad som går att utläsa ur fördragstexterna. Man menar att domstolen genom sin praxis ger fördragen ett innehåll som medlemsstaterna aldrig någonsin avsåg när de slöt dem. En möjlig väg för medlemsstaterna att ta tillbaka initiativet på skatteområdet vore onekligen att utfärda mer gemensam lagstiftning. Då kan de själva lägga fast kriterierna för

hur beskattningen skall vara utformad och blir inte som nu helt utlämnade till domstolens bedömningar. Det är därför inte omöjligt att den irritation vissa av domstolens domar väckt hos medlemsstaterna kan komma att driva på harmoniseringsarbetet något i framtiden.

Harmonisering genom marknadskrafterna

Är då lagstiftning från rådet och rättspraxis från EG-domstolen de enda vägar att uppnå harmoniserade inkomstskatteregler? Eller kan man tänka sig att en harmonisering kan åstadkommas på annat sätt än inom ramen för det politiska och juridiska systemet? Många bedömare menar att en ökad harmonisering i framtiden kommer att drivas fram inte främst på politisk/juridisk väg utan av marknadskrafterna. Resonemanget går ut på att den ökade rörligheten över landgränserna i längden kommer att omöjliggöra för en stat att upprätthålla en beskattning som alltför mycket avviker från den som finns i andra länder. Pengar, företag, kapitalägare och arbetskraft kommer att söka sig till stater som kan erbjuda ett förmånligt skatteklimat, vilket kommer att tvinga andra stater att anpassa sin beskattning. På så sätt åstadkoms också en harmonisering, men en harmonisering styrd av marknaden och inte av politiska beslut.

Det kanske tydligaste exemplet på en marknadsstyrd harmonisering är bolagsskatten. Sedan mitten av 1980-talet har bolagsskattesatserna successivt sänkts och blivit mer enhetliga inom EU. Den svenska, även i ett internationellt perspektiv mycket låga, bolagsskattesatsen på 28 procent är ett klart uttryck för önskemålet att öka skattesystemets konkurrenskraft. Och just "skattekongress" är den träffande benämning man brukar använda för fenomenet att stater, i syfte att locka till sig kapital och ekonomisk verksamhet eller att öka de egna företagens konkurrenskraft, sänker skatterna till allt lägre nivåer.

Skattekongressen kan ta sig uttryck både i en allmänt sänkt skattenivå och i en förmånlig beskattning av vissa särskilt utvalda inkomster eller kategorier av skattskyldiga. En sådan skattekongress kan ha flera negativa konsekvenser. Det hävdas t.ex. ibland att kapitalets fria rörlighet i längden kommer att göra det omöjligt att upprätthålla en beskattning av det finansiella kapitalet. Chefen för OECD:s skatteavdelning Jeffrey Owens uttalade vid en kongress i Kyoto, Japan, i augusti 1997 att skatten på finansiellt kapital i praktiken är frivillig och att bara de som har dåliga rådgivare eller är extremt ärliga beta-

lar skatt på sina kapitalplaceringar. När möjligheterna minskar att beskatta det finansiella kapitalet finns en uppenbar risk att skattebördan flyttas till andra områden där beskattningen är lättare att upprätthålla. De svenska, i ett internationellt perspektiv mycket höga, skatterna på arbete, fastigheter och konsumtion kan ses som uttryck för detta. En sådan omfördelning av skattebördan kan av naturliga skäl uppfattas som orättvis av många.

Det är för övrigt inte alltid så lätt för en stat att kompensera ett skattebortfall i ena änden av skattesystemet med en höjning av skatten i den andra änden. Så kan t.ex. en av skattekonkurrens förorsakad sänkning av kapitalbeskattningen leda till sådana spänningar i hela skattesystemet att möjligheten minskar att effektivt beskatta även vissa andra inkomster. För en småföretagare är det exempelvis ofta egalt om han/hon tillgodogör sig avkastningen av verksamheten som kapitalinkomst eller arbetsinkomst, och han/hon kan därför förväntas välja det alternativ som är förmånligast ur skattesympunkt. Sverige har följaktligen sedan flera år tillbaka tvingats att ha särskilda regler som syftar till att förhindra just att småföretagare omvandlar högbeskattad arbetsinkomst till lågbeskattad kapitalinkomst. Sådana regler leder dock alltid till tillämpningssvårigheter, och ju större skillnaden i skattesatserna är mellan olika typer av inkomster desto större blir också intresset att hitta kryptiska hål i regelsystemet som möjliggör att inkomster kanaliseras till det lågbeskattade området.

Det är vidare inte säkert att sådant som hittills har ansetts vara i princip opåverkat av den internationella skattekonkurrensen kommer att vara det även i framtiden. Det har t.ex. tidigare hävdats att arbetstagare är tämligen ovilliga att flytta och söka jobb i andra länder, och att det därför går att beskatta arbete relativt hårt. Från flera håll varnas det dock nu för att åtminstone den högutbildade arbetskraften blir alltmer lätttrölig och att den yngre generationen överhuvudtaget har en mycket öppnare attityd till att arbeta utomlands. Detta lär med nödvändighet komma att återverka på hur högt arbete kan beskattas.

Det sagda illustreras väl av det förslag till särskilda skattelättnader för vissa utländska arbetstagare som nyligen presenterats i Sverige. Enligt förslaget skall utländska experter, forskare, chefs- och andra nyckelpersoner som arbetar tillfälligt i Sverige komma i åtnjutande av särskilda skattelättnader. Bakgrunden är givetvis att den höga svenska beskattningen av arbetsinkomster försvårat för företag och forskningsinstitutioner att rekrytera sådana personer till Sverige. Vidare anses att beskattningen av arbetsinkomster har viss betydelse när utländska företag överväger en nyetablering i Sverige. Som redan

nämnts är den svenska bolagsskatten i sig nog så konkurrenskraftig. Vid en företagsetablering måste dock i regel ett antal utländska chefs- och andra nyckelpersoner följa med för att svara för igångsättandet och driften av det svenska företaget. Hur dessa kommer att beskattas kan vara en inte obetydlig faktor vid valet av investeringsland. När våra grannländer införde förmånliga skatteregler för dessa kategorier restes därför krav från näringslivet på motsvarande skattelättnader i Sverige, då det befarades att Sverige annars skulle te sig mindre attraktivt än dessa länder när internationella företag väljer land för nyetableringar.

Arbetsinkomstbeskattningen kan för övrigt ha betydelse också för svenska företags beslut att flytta utomlands. Att svenska företag valt att lägga viss produktion i utlandet p.g.a. de höga svenska lönekostnaderna, vilka åtminstone delvis beror på höga löneskatter, är sedan länge ett välkänt faktum. En ny trend är nu att vissa företag även flyttar, eller överväger att flytta, sina huvudkontor till utlandet. Ericsson är ett exempel på det. Ericssons nye VD Kurt Hellströms förklaring i en intervju i *Veckans Affärer* i augusti 1999 till varför han vill styra Ericsson från London är belysande. "Nu har jag flyttat ut från Sverige, betalar 15 procent skatt i Hongkong. Då längtar man inte precis till 60 procent i Sverige igen."

Exemplen visar dels att också arbetsinkomstbeskattningen numera står under ett internationellt tryck, dels att även andra skatter än de man kanske i förstone tänker på kan påverka olika investeringsbeslut etc. Ett annat exempel på det sistnämnda är fastighetskatten. Man skulle kunna tro att eftersom skatteobjektet, dvs. det som beskattas, är helt orörligt (det går ju inte att flytta själva fastigheten till ett annat land) borde åtminstone fastighetsbeskattningen vara opåverkad av den internationella skattekonkurrensen. Då fastighetskatten kan ha betydelse för i vilket land företag väljer att lokalisera sig och personer väljer att bosätta sig kan dock inte heller denna skatt bli hur hög som helst.

Skattekonkurrensen kan således komma att leda till en allmänt sänkt skattnivå och minskade skatteintäkter. Vissa välkomnar en sådan utveckling och ser skattekonkurrensen som ett sunt sätt att sänka det totala skattetrycket och storleken på de offentliga utgifterna. Andra uttrycker farhågor för att skattekonkurrensen i realiteten underminerar "folkets urgamla rätt att sig beskatta" och omöjliggör ett upprätthållande av det välfärdssystem som folkflertalet egentligen anser är önskvärt.

Inom EU har man uppmärksammat att åtminstone vissa former av skattekonkurrens kan ha skadliga effekter och man arbetar för närvarande för att

minska skattekonkurrensen inom unionen. Det man framför allt vill åt är inte länder som generellt har sänkt bolags- och andra skatter för att öka sin internationella konkurrenskraft. I stället är man ute efter länder som, inom ramen för ett annars normalt skattesystem, inför skattebefriade eller lågbeskattade "öar" i syfte att locka till sig olika typer av investeringar. Irland är ett exempel på ett land som med denna teknik framgångsrikt lyckats etablera sig som ett nytt finansiellt centrum inom EU. Eftersom skatteregler av den nu beskrivna typen anses leda till snedvridningar på marknaden (investeringsbesluten styrs inte av företagsekonomiska överväganden utan av skatteskäl) och till att andra medlemsstater förlorar skatteintäkter vill man nu sätta stopp för dem. Alla medlemsländer har därför lovat dels att avstå från att införa nya skadliga skattebestämmelser, dels att på några års sikt avveckla eventuella redan existerande skadliga bestämmelser. Det kan dock noteras att detta löfte "bara" är politiskt och inte juridiskt bindande.

Ett problem för EU-länderna är givetvis att skattekonkurrensen inte är begränsad till EU-området. EU:s medlemsländer konkurrerar inte endast inbördes utan också i hög grad med länder utanför unionen. Om arbetet med att komma tillrätta med skattekonkurrensen inom EU skulle bli lyckosamt kan det därför leda till att investeringar och kapital i stället i ökad utsträckning söker sig till länder utanför EU. I och för sig finns även på andra håll en strävan att minimera skattekonkurrensen mellan staterna. Framför allt inom OECD har denna fråga hög prioritet. Så länge inte alla världens länder är med i samarbetet, något som än så länge får betraktas som en utopi, lär det dock vara svårt att helt komma tillrätta med problemet. Som någon lätt desillusionerat har sagt: Det kommer alltid att finnas minst ett skatteparadis.

Jag har tidigare berört försöken att inom EU införa regler som skall förhindra att EU-medborgare undkommer skatt genom att sätta in sina sparpengar på bankkonton i andra medlemsländer. Som nämnts har bl.a. Luxemburg haft invändningar mot att införa sådana regler, eftersom det skulle kunna undergräva en viktig del av landets ekonomiska verksamhet. Det är dock inte bara Luxemburg som befävar att EU-regler av detta slag bara skulle leda till att pengarna flyttades till stater utanför EU. Diskussioner har nu inletts med potentiella tillflyktsländer utanför EU som t.ex. Schweiz, Lichtenstein och Monaco i syfte att uppnå någon slags överenskommelse om dessa frågor. Frågan är dock om inte risken är stor att den enda harmonisering som kommer att kunna åstadkommas på detta område är en av marknadskrafterna framtvungad harmoniserad skattebefrielse.

Inkomstskatterna i framtiden

Hur kommer inkomstbeskattningen i EU:s medlemsländer att se ut om tio år? Har harmoniseringen kommit längre än idag och vilka faktorer har styrts utvecklingen? Om detta kan man bara sja men många bedömare menar att EMU kommer att minska möjligheterna att upprätthålla internationellt avvikande skatter och skattenivåer. En gemensam valuta underlättar jämförelser av priser, inkomster och skatter och kommer att leda till en än tätare integration av medlemsstaternas ekonomier. Om medlemsländerna vill ha kontroll över utvecklingen kommer att krävas att de i större utsträckning än hittills kan visa handlingskraft i rådet och ena sig om gemensamma lagstiftningsåtgärder. Argumentet att bindande skattelagstiftning på EU-nivå utgör ett oacceptabelt ingrepp i den nationella suveräniteten klingar alltmer ihåligt i takt med att marknadens krav inskränker de reella möjligheterna för den enskilda staten att upprätthålla en egen skattepolitik.

Också för att hävda sig gentemot EG-domstolen är det viktigt för medlemsstaterna att samla sig kring gemensamma lagstiftningsåtgärder. EG-domstolen har under den senaste tioårsperioden flyttat fram positionerna rejält på inkomstskatteområdet. Det är knappast felaktigt att säga att den rättsliga utvecklingen just nu styrs av domstolen snarare än av politikerna. Den som liksom jag anser att ny rätt primärt bör skapas inom ramen för det politiska systemet skulle därför också av den anledningen välkomna ett kraftfullare agerande från rådets sida.

Min egen bedömning är att skillnaderna mellan medlemsländernas inkomstskatter kommer att fortsätta att minska, men att det inte är realistiskt att inom en överskådlig framtid förvänta sig en lika genomgripande harmonisering som den som skett på t.ex. momsområdet. En så pass radikal harmonisering kan endast åstadkommas lagstiftningsvägen, och det finns ännu ingenting som tyder på att medlemsstaterna är redo för att samla sig kring så långtgående åtgärder. Däremot tror jag att vi även på relativt kort sikt kan förvänta oss en del mer begränsade lagstiftningsåtgärder på EU-nivå inom framför allt företagsbeskattningen och kapitalbeskattningen. Här finns en tydlig press både från marknadskrafterna och från EG-domstolen, och jag tror att medlemsstaterna kommer att finna att deras möjligheter att bevara den nationella skattesuveräniteten faktiskt är större om de agerar gemensamt i rådet än om de överlåter till marknaden och till EG-domstolen att styra utvecklingen.

Källor och litteratur

Den som vill sätta sig närmare in i de frågor som behandlas i uppsatsen är än så länge i stor utsträckning hänvisad till engelskspråkig litteratur. De mest använda introducerande beskrivningarna av skatterätten i EU är *European Tax Law* skriven av Ben Terra och Peter Wattel (Kluwer, 1997) och *EC Tax Law* skriven av Paul Farmer och Richard Lyal (Clarendon Press, 1994). En lärobok på svenska om EU och skatterna författad av Roger Persson Österman och Kristina Ståhl är under utgivning.

I avsnittet om EG-domstolens roll i harmoniseringsarbetet refererar jag till en hel del domar från EG-domstolen. I de verk jag nämnt ovan finns mer ingående beskrivningar av EG-domstolens praxis. Fallen behandlas också i Ståhl, K, *Aktiebeskattning och fria kapitalrörelser* (Iustus, 1996). Den bästa bilden av hur domstolen resonerar får man dock genom att läsa själva rättsfallen. De är i regel skrivna på ett sådant sätt att de kan förstås även av icke-jurister. Domarna från tiden efter Sveriges inträde i unionen finns på svenska, men för tiden dessförinnan är man hänvisad till att läsa dem på något av de andra officiella språken. De fall jag behandlar är, i den ordning de uppträder i texten, följande:

270/83 Commission v. French Republic
 C-264/96 Imperial Chemical Industries
 C-254/97 Société Baxter
 C-279/93 Schumacker
 C-80/94 Wielockx
 C-18/95 Terhoeve
 C-118/96 Safir
 C-204/90 Bachmann

När det slutligen gäller frågan om marknadskrafternas inverkan på beskattningen, betydelsen av ekonomins globalisering etc. finns en belysande och lättillgänglig presentation i uppsatsen "EMU och våra framtida skatter", författad av Krister Andersson och publicerad i *Europaperspektiv 1998*. Även Klas Eklunds bok *Jakten på den försvinnande skatten* (SNS, 1998) behandlar denna problematik och är också den skriven för en bredare publik.

Entreprenörskapet som tillväxtmotor i EU

av Magnus Henrekson & Dan Johansson

Vid andra världskrigets slut var USA det i särklass rikaste industrilandet. De följande decennierna innebar att de europeiska länderna genom en högre tillväxt kom att närma sig den amerikanska inkomstnivån. Man brukar tala om att det pågick en upphinnarprocess (*catching up*). I slutet av 1970- och början av 1980-talet fanns många bedömare som trodde att USA snart skulle bli både upphunnet och omsprunget av Japan, och kanske också av andra länder som Tyskland. Dessa länder sades då ha en effektivare modell för ekonomisk utveckling.

Under de senaste tio åren har bilden återigen förändrats. Den amerikanska ekonomin har i förhållande till OECD-snittet och Europa utvecklats mycket starkt, vilket gjort att knappast någon idag ifrågasätter USA:s ledande roll i världsekonomin. Framgången för den amerikanska ekonomin framstår som desto mer anmärkningsvärd med tanke på att USA redan från början haft en topposition vad gäller ekonomiskt välstånd. USA har också varit exceptionellt framgångsrikt med att skapa sysselsättning jämfört med ekonomierna i Europa. Särskilt kan här nämnas att den svenska tillväxten i förhållande till andra länder varit låg i ca trettio år, vilket inneburit att Sverige numera har en per capita-inkomst som klart understiger OECD:s genomsnitt. Likaså har sysselsättningen i Sverige fallit från en internationell toppnivå i slutet av 1980-talet till en mer genomsnittlig nivå bland OECD-länderna.

Syftet med denna uppsats är att lyfta fram *en* potentiellt viktig förklaringsfaktor till den snabba tillväxten (under 1990-talet) och kraftfulla sysselsättningsutvecklingen (sedan början av 1970-talet) i USA jämfört med EU i allmänhet och Sverige i synnerhet. Den faktor som lyfts fram är skillnader i de institutionella förutsättningarna för företagande – särskilt små- och nyföretagande och entreprenörskap.

I det första avsnittet görs en översikt över tillväxt- och sysselsättningsutvecklingen sedan början av 1970-talet i USA, å ena sidan, och EU och Sverige, å andra sidan. Analysen i det andra avsnittet visar att entreprenörskap och företagande sannolikt är nyckelfaktorer i den ekonomiska utvecklingsprocessen. Vi beskriver företagandet som en komplex informationsprocess där kunskap om konsumenterna – deras behov och önskemål samt hur dessa ska kunna tillfredsställas så effektivt som möjligt – är avgörande för konkurrenskraft och tillväxt. Ekonomiskt välstånd skapas som ett resultat av att individer och företag identifierar, skapar, väljer, utvidgar och exploaterar affärsidéer, dvs. ny kunskap. Den i avsnittet presenterade teorin om kompetensblock fastslår att effektiviteten i denna process är beroende av kompetensen hos de enskilda ekonomiska aktörerna. Slutsatsen är att företagandets institutionella förutsättningar är avgörande för ett lands eller en regions ekonomiska framgång.

Idealt skulle vi vilja studera dessa förutsättningar i detalj för ett stort antal länder i Europa och USA och sedan försöka uppskatta effekterna på ekonomisk tillväxt och sysselsättning. En sådan bred länderjämförelse ligger dock utanför ramen för denna studie och vi begränsar oss därför i det tredje avsnittet till att diskutera de viktigaste bestämningsfaktorerna för företagandets villkor i ett av EU-länderna, nämligen Sverige. De faktorer som behandlas är i tur och ordning beskattningen av entreprenörsinkomster, kapital och arbete, det privata sparandet och riskkapitalförsörjningen, lönebildningen, effekterna av regleringar på arbetsmarknaden och den offentliga sektorns dominerande roll som producent av välfärdstjänster. I det fjärde avsnittet kartläggs viktiga förändringar i den svenska industri- och företagsstrukturen under de senaste decennierna. De förändringar som kan noteras ligger i linje med vad vi förväntar oss från det svenska regelsystemets utformning. Det sista avsnittet innehåller de viktigaste slutsatserna. Vi konstaterar där att Europa och Sverige bör ha goda möjligheter att knappa in på USA:s tekniska och ekonomiska försprång om villkoren för entreprenörskap och företagande förbättras.

Tillväxt och sysselsättning i EU, Sverige och USA

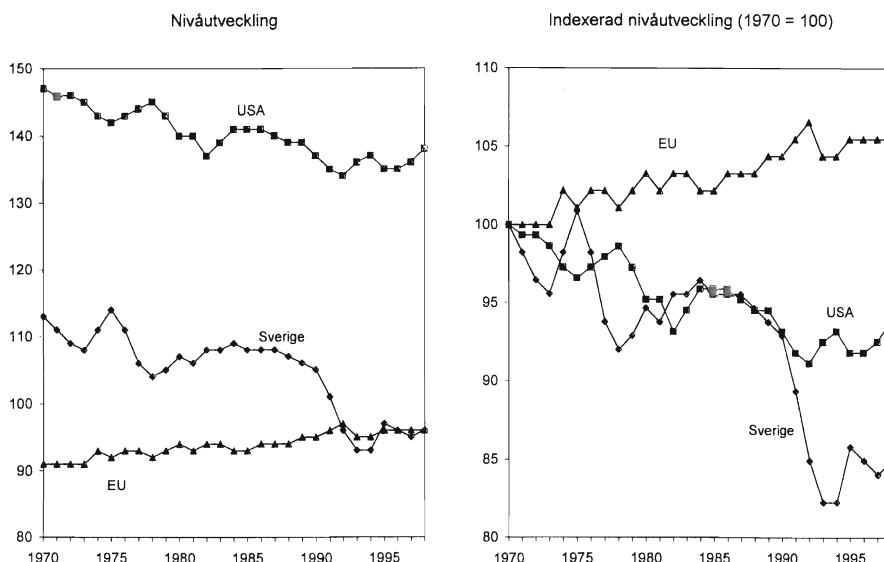
I *Tabell 1* presenteras tillväxten i BNP och BNP per capita i EU, Sverige och USA under perioderna 1970–1998 och 1990–1998. Sveriges långsiktiga eftersläpning framgår klart; BNP-tillväxten har legat ungefär en procentenhet lägre än i EU och USA sedan 1970, medan tillväxten i USA och EU som helhet har varit ungefärligen lika snabb sett över en trettioårsperiod. Däremot blir bilden en annan om man bara tittar på 1990-talet. Då framgår att tillväxten i USA varit mycket kraftfull jämfört både med Sverige och EU som helhet. USA:s goda utveckling under 1990-talet framträder om möjligt än tydligare i *Figur 1* där vi kan se att svensk och amerikansk relativ BNP per capita hade en parallell utveckling fram till slutet av 1980-talet, medan USA därefter haft en mycket god utveckling relativt både Sverige och EU. Detta är särskilt anmärkningsvärt med tanke på att den empiriska tillväxtforskningen genomgående pekar på att, allt annat lika, så är det lättare att växa snabbt för ett fattigare än ett rikare land. Den genomsnittliga inkomstnivån i USA år 1990 låg drygt 44 procent över genomsnittet i EU och 30,5 procent över snittet i Sverige. I *Figur 1* ser vi också att det fanns en nedåtgående trend i Sveriges relativa rikedom även innan 90-talskrisen brutit ut.¹

De data som presenterats visar att tillväxten i Sverige sedan 1970 legat klart under EU- och OECD-genomsnittet. Den ackumulerade effekten av den lägre tillväxttakten är stor. Vid en köpkraftsparitetsjusterad jämförelse av per capita-inkomsten hamnar Sverige på den nedre tredjedelen bland OECD-länderna. Även USA växte fram till slutet av 1980-talet klart långsammare än OECD och EU. Under 1990-talet har detta förändrats och USA har under 90-talet haft en snabb tillväxt jämfört med Sverige och EU, vilket gjort att landet återtagit den ekonomiska och teknologiska tättposition som många under 1980-talet trodde att man höll på att förlora.

Tabell 1. Årlig genomsnittlig tillväxttakt i BNP och BNP per capita i Sverige, USA och EU, 1970–1998 och 1990–1998 (%).

	1970–1998		1990–1998	
	BNP	BNP per capita	BNP	BNP per capita
EU	2,5	2,0	2,1	1,1
Sverige	1,7	1,3	1,0	0,5
USA	2,9	1,9	2,7	1,6

Källa: OECD, *Economic Outlook*, juni 1999.

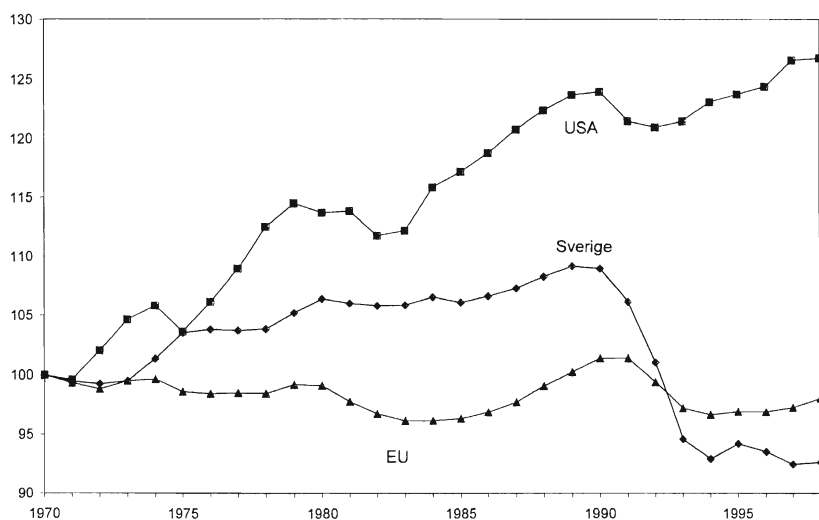


Figur 1. Köpkraftsparitetsjusterad BNP per capita i EU, Sverige och USA relativt OECD-genomsnittet 1970–98 (OECD:s genomsnitt = 100).

Källa: OECD, *National Accounts Main Aggregates 1960–1997 Volume 1*, 1999 och OECD, *Main Economic Indicators*, januari 1999.

Sysselsättningsutvecklingen i USA har under de senaste tre decennerna följt en helt annan bana än i EU och Sverige. Som framgår av *Figur 2* har den befolkningsjusterade sysselsättningen ökat med 27 procent i USA mellan 1970 och 1998, medan den under samma tid sjunkit med 7 procent i Sverige och med 2 procent i EU.

Trots en avsevärt snabbare sysselsättningstillväxt i USA än i Sverige var sysselsättningsfrekvensen, mätt som antalet sysselsatta som andel av befolkningen i yrkesaktiv ålder, år 1998 enligt OECD-statistiken fortfarande bara 4 procentenheter lägre i Sverige än i USA: 70,2 kontra 74,3 procent. Däremot var den genomsnittliga sysselsättningen i EU mätt på detta sätt mer än 10 procentenheter lägre än i USA (62,8 procent).² Dessa siffror tar dock ingen hänsyn till eventuella olikheter i arbetstid. Ett sätt att göra detta är att definiera den totala potentiella sysselsättningen genom att multiplicera en maximal års-



Figur 2. Den befolkningsjusterade sysselsättningsutvecklingen i EU, Sverige och USA 1970–1998, index 1970 = 100.

Anm: Indexserierna har definierats som (index för sysselsättning/index för totalbefolkning x 100).

Källa: OECD Economic Outlook, juni 1999.

arbetstid med antalet invånare i yrkesaktiv ålder, och sedan jämföra denna potentiella sysselsättning med faktisk, arbetstidsjusterad sysselsättning. En sådan jämförelse görs i *Tabell 2*. Låt oss här utgå från att en maximal årsarbetstid är 2 000 timmar (40 timmar per vecka i 50 veckor). Den genomsnittliga årsarbetstiden år 1998 var i USA 1 957 timmar, i Europa 1 631 timmar (genomsnitt för samtliga europeiska länder för vilka data finns tillgängliga) och i Sverige 1 551 timmar. Som andel av den potentiella sysselsättningen blir den arbetstidsjusterade sysselsättningsnivån beräknad på detta sätt 52,7 procent i Europa, 54,5 procent i Sverige och 72,7 procent i USA. Ur tabellen framgår också att sysselsättningsnivån i Europa minskat med drygt 9 och i Sverige med 3 procentenheter sedan 1973, medan den ökat med ca 10 procentenheter i USA. I tabellen har vi även tagit med Japan, som också har en betydligt högre sysselsättningsnivå än Europa.

Tabell 2. Sysselsättningsnivån i ett antal OECD-länder, 1973 och 1998.

Land	År	Genomsnittlig arbetstid per sysselsatt	Sysselsättningsfrekvens (%)	Arbetstidsjusterad sysselsättningsnivå (%)
Sverige	1973	1 557	73,6	57,3
	1998	1 551	70,2	54,5
USA	1973	1 924	63,4	61,0
	1998	1 957	74,3	72,7
Japan	1973	2 201	71,0	78,1
	1995 a)	1 889	74,0	69,9
Finland	1973	1 915	69,1	66,1
	1998	1 693	64,7	54,8
Frankrike	1973	1 904	66,0	62,8
	1997 a)	1 634	58,9	48,1
Norge	1973	1 712	67,7	58,0
	1998	1 401	78,8	55,2
Spanien	1979 b)	2 022	56,4	57,0
	1998	1 821	51,2	46,6
Storbritannien	1973	1 929	71,6	69,0
	1998	1 737	70,9	61,6
Tyskland	1973	1 868	68,5	64,0
	1998	1 580	60,7	48,0
Europa-genomsnitt c)	1973	1 844	67,6	62,0
	1998	1 631	65,0	52,7

Anm: Sysselsättningsfrekvens definieras som total sysselsättning genom total befolkning i arbetsför ålder (15–64 år). Arbetstidsjusterad sysselsättningsnivå definieras som sysselsättningsfrekvens x (genomsnittlig arbetstid per sysselsatt/2 000). a) Senast tillgängliga år. b) Tidigast tillgängliga år. c) Avser genomsnittet för de europeiska länder som ingår i tabellen. Samtliga europeiska länder för vilka data finns tillgängliga har redovisats.

Källa: OECD, *Employment Outlook*, juli 1995, juli 1996 och juli 1999 samt OECD, *Economic Outlook*, juni 1999.

Vi kan således konstatera att tillväxt och sysselsättning utvecklats klart mer förmånligt i USA jämfört med Europa och Sverige på senare tid. Vår hypotes är att detta bl.a. beror på att betingelserna för företagande i allmänhet och entreprenörskap i synnerhet är mer förmånliga i USA än i Sverige och de flesta andra mogna industriländer i Europa, vilka generellt sett präglas av ett högre regleringstryck och en större offentlig sektor. Till grund för vår hypotes ligger vår syn på hur en modern marknadsekonomi fungerar. Denna skisseras i nästföljande avsnitt.

Den kunskapsbaserade informationsekonomin

Det frivilliga kontraktet är den fundamentala grund som marknadsekonomin vilar på. Frivilligheten innebär att de kontraktsslutande parterna måste vara överens innan en transaktion genomförs och att inget tvång dem emellan får förekomma. Följaktligen kan ett företag endast bli lönsamt genom att producera en vara eller tjänst som konsumenterna efterfrågar och detta mer effektivt än konkurrenterna. Företagen måste därför skaffa information och kunskap om både konsumenternas behov och önskemål och om hur de varor och tjänster som konsumenterna efterfrågar ska produceras. Likaså måste de bygga upp en sådan kompetens att produktion och distribution sker billigare och effektivare än hos konkurrenterna. I en marknadsekonomi är därför företagets ut hålliga lönsamhet och långsiktiga överlevnad villkorat av att de effektivt bygger upp och utnyttjar produktiv information, kunskap och kompetens. Med anledning av detta kan ekonomin beskrivas som en kunskapsbaserad informationsekonomi.

Företagen använder produktionsfaktorer som på olika sätt sätts samman och används för att producera varor och tjänster. Alla varor och tjänster, produktionsfaktorer, distributionsvägar, kombinationer av produktionsfaktorer m.m. kan betraktas som *kombinationer*.³ Introduktionen av nya kombinationer i ekonomin kallar vi också i enlighet med Schumpeter för innovationer. Vi kan nu definiera möjlighetsmängden som alla möjliga kombinationer. Vidare definierar vi affärsmöjlighetsmängden som alla ekonomiskt lönsamma kombinationer. Både möjlighetsmängden och affärsmöjlighetsmängden är i praktiken näst intill oändliga. De kan också utvidgas genom forskning, utveckling och lärande. Låt oss samtidigt konstatera att varje individ har en begränsad kognitiv förmåga att samla in, analysera och bearbeta information – individerna är "begränsat rationella".⁴ Dessutom är mycket av den existerande kunskapen tyst (*tacit*), dvs. den går ej att kodifiera. Sammantaget gör dessa förutsättningar det omöjligt för någon individ eller grupp av individer att överblicka eller att ha fullständig information om alla kombinationer och den pågående ekonomisk-tekniska utvecklingen.

Det ekonomiska välståndet bygger på att individerna lyckas samordna sina planer och aktiviteter på ett effektivt sätt – att de lyckas välja kombinationer som tillfredsställer behoven, och att ständig nyutveckling sker av varor och tjänster som konsumenterna föredrar. Hur ska då detta gå till om det är omöjligt för någon att få överblick? Hur ska de olika företagen kunna välja rätt produkt bland det oändliga antalet möjliga kombinationer? Det är här

teorin om den experimentellt organiserade ekonomin och kompetensblock kommer in.

Då det är omöjligt för någon att ha fullständig information om ekonomin och den ekonomiska processen är det också i princip omöjligt att veta om en viss affärsidé eller innovation kommer att accepteras av kunderna och nå förväntad lönsamhet. Varje affärsidé, innovation och företag kan därför betecknas som ett kontrollerat affärsexperiment som testas på marknaden, därav namnet den experimentellt organiserade ekonomin. Industriell dynamik förutsätter en effektiv process för att identifiera, välja, utvidga och exploatera affärsidéer. I enlighet med det tidigare resonemanget måste företagen således bygga upp kunskap om konsumenternas preferenser och hur dessa bäst tillfredsställs utan att någon känner till helheten. Denna process är mycket komplex och för att vara effektiv krävs att en rad aktörer med olika men kompletterande kompetenser interagerar i ett s.k. *kompetensblock*. I kompetensblocket ingår:

- Kompetenta kunder
- Innovatörer
- Entreprenörer
- Industrialister
- Yrkeskunnig arbetskraft
- Risk- (venture) kapitalister
- Aktörer på andrahandsmarknaden

Varje aktör fyller en funktion i den industriella processen.⁵ Den kompetenta kunden fungerar som företagets länk till marknaden och ger uppslag till produkter och produktförbättringar. Innovatören är den som integrerar olika tekniska lösningar till en fungerande produkt, medan entreprenören identifierar lovande produkter och introducerar dem i ekonomin. Industrialisten är den som har kompetensen att leda och utveckla det lilla företaget till storskalig verksamhet. Yrkeskunnig arbetskraft är en förutsättning för att bedriva avancerad produktion. Det förutsätts inte att arbetskraften har en lång formell utbildning. Det kan vara minst lika viktigt med skickliga hantverkare med gedigen yrkeserfarenhet. Riskkapitalisten väljer sedan bland olika projekt och finansierar dessa. Utöver finansiella resurser bidrar riskkapitalisten med ledningskompetens, nätverkskontakter, marknadskunnande och industriell erfarenhet. Det väsentliga är kombinationen av finansiella resurser och kompetens. Slutligen krävs aktörer på andrahandsmarknaden som ger *exit*-möjligheter för riskkapitalister och entreprenörer.

Vi kan se den industriella dynamiken som en kedja av händelser där varje aktör bidrar med sin kompetens i den industriella utvecklingens olika skeden. Kompetensblocket förutsätter en kritisk massa av kompetenser och aktörer för att skapa industriell dynamik. Fattas en viss kompetens, eller snarare den kritiska massan av en viss kompetens, bryts en länk i kedjan, och den industriella dynamiken hämmas. Alla kompetenser eller aktörer måste finnas på plats för att skapa ett konkurrenskraftigt näringsliv. Den individberoende kompetensen dominerar dock de andra produktionsfaktorerna i så måtto att kvaliteten på kompetensen bestämmer effektiviteten i de övriga produktionsfaktorerna. Kompetensen fungerar som en hävstång för de övriga produktionsfaktorernas lönsamhet. Med andra ord är det investeringar i individuell kompetens, och inte investeringar i fysiskt kapital, som enligt kompetensblocksteorin är primärt avgörande för den ekonomiska utvecklingen.

De villkor entreprenören och de andra aktörerna verkar under har därmed stor betydelse av åtminstone två skäl. För det första bestämmer de incitamenten för individerna att bygga upp och använda olika typer av kompetens. För det andra påverkar spelreglerna selektionen av företag. Institutionerna – samhällets spelregler – kan gynna eller missgynna olika typer av företag och branscher.

En rad slutsatser avseende företagandets villkor följer ur den presenterade teorin. Några av dessa presenteras här. Eftersom framgångsrikt företagande är ett resultat av enskilda individers kreativitet och förmåga att samverka i grupp, går det aldrig att på förhand identifiera vinnarna. Regelsystemet ska därför vara neutralt utformat, dvs. vare sig gynna eller missgynna olika ägare, branscher eller företag. Vidare behöver individerna goda incitament att bygga upp och använda produktiv kompetens (humankapital). Entreprenören erfordrar kompensation för sitt risktagande, och det ska vara möjligt att premiera de anställda för deras yrkeskunnande. Detta implicerar låga skatter och en flexibel lönebildning där lönen sätts nära den anställde. Incitamenten måste också vara utformade så att alla kompetenser i kompetensblocket byggs upp. De ekonomiska spelreglerna måste befrämja flexibla marknader. Det är speciellt viktigt att marknaden för kompetens, arbetsmarknaden, fungerar väl. Det krävs goda förutsättningar för privat förmögenhetsbildning, eftersom privat förmögenhetsuppbyggnad i en marknadsekonomi ofta är ett resultat av att enskilda individer bygger upp och utnyttjar produktiv kompetens.

Företagandets villkor

Vi kommer i detta avsnitt att mer specifikt diskutera ett antal spelregler som påverkar ekonomins funktionssätt och därmed är avgörande för hur väl kompetensblocken fungerar. Framställningen avser betingelserna i ett EU-land, nämligen Sverige. En implicit utgångspunkt är att villkoren i USA är avsevärt mer neutrala än i Sverige (och övriga EU). I USA finns naturligtvis också snedvridande regleringar, dock inte i samma omfattning som i Sverige och övriga EU.

Skattepolitiken. Två aspekter är här särskilt viktiga: (i) beskattningen av entreprenören/företagaren och beskattningen av arbete/avkastningen på humankapital. För att utvärdera beskattningens incitamentseffekter på viljan att vara entreprenör/företagare räcker det inte att begränsa sig till beskattningen av företaget. I stället är det nödvändigt att titta på den totala skattebelastningen, dvs. beskattningen på såväl företags- som ägarnivån. Fram till 1991 missgynnade det svenska skattesystemet nya, små och mindre realkapitalintensiva företag, medan såväl stora företag som institutionellt ägande gynnas. Under lång tid var det en extrem skillnad i beskattning beroende på typ av ägare och finansieringssätt: skulder var den mest gynnade finansieringsformen och nyemission den minst gynnade och hushåll hade betydligt högre skatter än andra – se *Tabell 3*.

Det skattesystem som gällde 1994 behandlade i stort sett individuellt och institutionellt ägande lika och det skattemässiga gynnandet av skuldfinansiering upphörde. Återinförandet av dubbelbeskattningen 1995 innebar återigen att institutionellt ägande och skuldfinansiering kom att gynnas. Fr.o.m. 1997 har vissa lättnader i dubbelbeskattningen av aktieutdelningar införts för onoterade bolag. Detaljreglerna är komplicerade, men effekterna är sannolikt små för de minsta bolagen. De stora vinnarna bland ägarna förefaller således vara de förhållandevis stora onoterade företagen. För mindre företag och företag som lyder under de s.k. fåmansbolagsreglerna gäller också att den tillåtna (utdelningsbara) avkastningen är låg jämfört med de avkastningskrav som en företagare i praktiken arbetar med.

Sverige och många andra europeiska länder utmärks av en mycket hög beskattning av arbete. En första uppenbar effekt av detta är att avkastningen på individuell kompetensuppbyggnad sjunker. En andra lite mer svårgripbar effekt är att det utgör ett effektivt hinder för en dynamisk utveckling av stora delar av tjänstesektorn. En avgörande skillnad mellan varu- och tjänsteproduktion är att om en konsument vill konsumera en vara är det sällan ett realistiskt

alternativ att tillverka varan själv. När det gäller tjänster är det ofta annorlunda, i många fall kan den potentielle köparen istället för att köpa tjänsten välja att producera den själv, om än i regel med lägre produktivitet och kvalitet än vad den professionelle tjänsteproducenten skulle åstadkomma.

Tabell 3. Effektiva marginalsatser för olika kombinationer av ägare och finansiering, 1960, 1980, 1991, 1994 och 1995.

	Skuld- finansiering	Nyemission	Återinvesterade vinster
<i>1960</i>			
Hushåll	27,2	92,7	48,2
Skattebefriade institutioner	-32,2	31,4	31,2
Försäkringsbolag	-21,7	41,6	34,0
<i>1980</i>			
Hushåll	58,2	136,6	51,9
Skattebefriade institutioner	-83,4	-11,6	11,2
Försäkringsbolag	-54,9	38,4	28,7
<i>1991</i>			
Hushåll	31,3	62,0	54,6
Skattebefriade institutioner	-10,0	7,3	20,4
Försäkringsbolag	14,0	33,5	32,0
<i>1994</i>			
Hushåll	32,0/27,0 a)	28,3/18,3 a)	36,5/26,5 a)
Skattebefriade institutioner	-14,9	21,8	21,8
Försäkringsbolag	0,7	32,3	33,8
<i>1995</i>			
Hushåll	32,0/27,0 a)	67,7/57,7 a)	48,0/38,0 a)
Skattebefriade institutioner	-3,5	25,7	25,7
Försäkringsbolag	21,0	53,3	50,4

a) Exklusive förmögenhetsskatt. Förmögenhetsskatten på onoterade aktier avskaffades 1992.

Anm: Den effektiva marginalsatzen är beräknad under antagandet om en real avkastning före skatt på 10 procent. En negativ siffra betyder att den reala avkastningen efter skatt är högre än före skatt. Den faktiska inflationen vid olika tidpunkter spelar roll för utfallet.

Källa: Jan Södersten, se särskilt hans studie "Sweden" från 1984 i Mervyn King och Don Fullerton (red.), *The Taxation of Income from Capital. A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany*. (Chicago: University of Chicago Press.)

Kostnaden för en tjänst utgörs främst av arbetskostnaden. Av kostnaden för en tjänst inkl. moms utgörs i normalfallet mellan 63 och 75 procent av skatter och sociala avgifter. Detta gör att tjänsteproducenten måste ta ut ett mycket högt pris för tjänsten för att kunna ta ut en lön som går att leva på, men därmed blir tjänsten så dyr att "gör-det-själv" i många fall blir billigare. Man kan visa att den professionella tjänsteproducenten i Sverige i regel måste vara 200 till 300 procent effektivare än "gör-det-själv" för att det skall löna sig att köpa tjänsten på marknaden. I USA räcker det med att den professionelle är i intervallet 40–90 procent bättre. Förutsättningarna för specialisering och framväxt av en modern, sofistikerad tjänstesektor blir därmed betydligt större.⁶

Vad får det för konsekvenser att det föreligger stora hinder för en ökad specialisering inom tjänstesektorn? Ur ett statistiskt perspektiv innebär hög skatt på arbete att många effektiva byten över marknaden ej kan komma till stånd. Men det är troligen ännu viktigare att det i ett *dynamiskt* perspektiv leder till en lägre förnyelsekraft och produktutveckling inom tjänsteproduktionen. Skälet till detta är att det vid en professionell, ofta entreprenöriell, tjänsteproduktion finns helt andra incitament att investera i ny kompetens och att utveckla bättre verktyg, alltmer ändamålsenliga kontraktsformer, nya organisationsformer osv. Därmed finns också anledning att tro att produktivitetsutvecklingen i normalfallet blir snabbare än vid egenproduktion. Detta implicerar att en ekonomi med ett lägre skatteuttag på arbete på lång sikt, allt annat lika, tenderar att ha en snabbare tillväxt i (alternativt långsammare tillbakagång av) marknadsarbetets omfattning per person i yrkesaktiv ålder. Vår jämförelse i avsnitt 2 av utvecklingen i Sverige/Europa och USA sedan 1970-talet stämmer med denna hypotes.

Sparandet och riskkapitalförsörjningen. Ett tillräckligt stort eget kapital är fundamentalt för både etablering och expansion. Ju mer riskfylld verksamheten är, desto större andel av finansieringen måste dessutom utgöras av eget kapital. Även om goda säkerheter finns, är ändå en betydande egenkapitaltillförsel från ägarna ofta en förutsättning för att erhålla omfattande kreditfinansiering. Skälet till detta är att en utomstående långgivare har svårt att bedöma ägarens kompetens och företagets framtida fortlevnad. En stor insats av eget kapital ger ägaren möjlighet att signalera att projektet har en hög förväntad avkastning, vilket gör det lättare att ge krediter.

Det finns en hel del vetenskapligt stöd för att en individs privata förmögenhetsställning har betydelse för sannolikheten dels att bli företagare, dels att expandera verksamheten. Uppsalaforskarna Thomas Lindh och Henry Ohlsson finner t.ex. i sina empiriska studier att sannolikheten att bli egen-

företagare ökar i Sverige bland dem som erhåller ett arv eller en lotterivinst.⁷ De finner också att ökade förmögenhetsskillnader samvarierar positivt med egenföretagarandelen. Kombinationen av ett lågt sparande och en mycket jämn fördelning av detta låga sparande innebär att få människor antingen själva eller via sina närstående har möjlighet att få ihop ett nödvändigt riskkapital för att realisera sina idéer. Dessutom är skatten på sparande/sparandeuppbyggnad fortfarande mycket hög i Sverige.

Den låga lönsamheten för individuellt sparande i aktier och den under lång tid extremt höga beskattningen av avkastning på finansiellt sparande kombinerades med höga marginalskatter och avdragsrätt för pensionssparande (med vissa särregler). Detta har ytterligare ökat tendensen till en *institutionalisering* av sparandet. Avdragsrätten för pensionssparande, eller snarare det kraftiga relativa gynnandet av denna sparform, har därför inneburit att en stor del av hushållens sparande placerats i de minst riskfyllda formerna; utbudet av riskkapital till små, nya och snabbväxande företag har därigenom ytterligare begränsats. Tillgänglig statistik (OECD, *Financial Statistics*), visar att den genomsnittliga finansiella nettoförmögenheten (exklusive pensionsförmögenhet) är mycket låg i Sverige vid en internationell jämförelse.

Sammanfattningsvis gäller, givet en viss nivå på det totala sparandet, att ett lägre privat och icke-institutionaliserat sparande medför ett mindre utbud av finansiellt kapital i former som är av avgörande betydelse för små och nya företag. Stora företag har däremot helt andra möjligheter att erhålla finansiering direkt från finansiella institutioner eller genom emissioner direkt på marknaden. Som redan påpekats är utbudet av kompetent riskkapital av särskilt stor betydelse för de mindre företagens tillväxtmöjligheter. Den svenska marknaden för sådant kapital är outvecklad.⁸ *Venture capital*-företag missgynnas också skattemässigt i Sverige genom att avkastningen trippelbeskattas. Om riskkapitalisten dessutom tar aktiv del i företaget beskattas denne som aktiv delägare enligt fåmansbolagsreglerna, dvs. större delen av avkastningen behandlas som inkomst av tjänst. Detta bromsar sannolikt utbudet av kompetent kapital.

Lönebildningen. Hur priset på arbetskraft bestäms är en viktig faktor som företag måste ta med i beräkningen när de beslutar om sin affärsstrategi. *A priori* finns skäl att tro att ett visst lönebildningssystem inte är lika väl anpassat till behoven i alla branscher och till företag av olika storlek och ålder. De svenska löntagarorganisationerna drev framgångsrikt en starkt utjämnande lönepolitik åtminstone från mitten av 1960-talet fram till det centraliserade förhandlingssystemets sammanbrott år 1983. Kombinationen av en stark fack-

föreningsrörelse och centraliserade löneförhandlingar verkar mycket effektivt ha underlättat en internationellt sett unik sammanpressning av lönespridningen.

I den utsträckning lönebildningssystemet medförde att de lägsta lönerna drevs upp i jämförelse med vad de skulle blivit med en annan institutionell struktur på arbetsmarknaden, bidrog systemet till att förskjuta den ekonomiska aktiviteten mot större och mer kapitalintensiva företag. Lönebildningsinstitutioner som pressar upp de lägre lönerna missgynnar små företag, eftersom mindre företag tenderar att i större utsträckning sysselsätta lägre utbildad arbetskraft än större företag. En centraliserad lönebildning riskerar också att missgynna småföretag och entreprenöriella företag genom att lönesättningen standardiseras och knyts till observerbara karaktäristika som yrke, befattning, utbildning och ålder. Att så är fallet följer av de belägg som finns, framförallt från amerikansk forskning, för att mindre företag ofta föredrar en högre grad av flexibilitet och individualisering i lönesättningen.

Arbetsmarknadsregleringar. Lagen om anställningsskydd, LAS, ger anställda ett kraftfullt skydd mot ogrundade uppsägningar. Den enda grund som finns för uppsägningar är grov försumlighet och arbetsbrist (då uppsägningar sker enligt väl definierade turordningsregler). Denna reglering ökar kostnaden för att anställa och friställa arbetskraft. Det finns också forskningsresultat av annat slag som är förenliga med uppfattningen att ett omfattande anställningsskydd drabbar företag olika beroende på storlek och eventuellt också andra karaktäristika. Eugenia Kazamaki Ottersten fann i en intervjustudie att LAS i första hand skapar problem för mellanstora företag.⁹ Stora företag kan oftast antingen finna vägar att kringgå reglerna eller så har man lärt sig leva med dem, eller, slutligen, har man slutit särskilda avtal med facket som eliminerar de kostsamma effekterna. I riktigt små företag, å andra sidan, är det istället så att, särskilt i dåliga tider, både det lokala facket och de anställda tydligt uppfattar att företagets överlevnad kan stå på spel. I ett sådant läge brukar det vara förhållandevis enkelt att komma överens om åtgärder som inte strikt följer LAS-reglementet. Icke desto mindre är det många företag som rapporterar att LAS begränsar deras handlingsmöjligheter på ett sådant sätt att en ökad försiktighet vid nyrekryteringar blir följd. Dessa företag hänvisar till de strikta turordningsreglerna och de ökade kostnaderna som följer av långa uppsägningstider. I en rapport från NUTEK dras en liknande slutsats:

”arbetsrätten är ett annat exempel, där regelutformningen helt går emot de speciella behoven för att ett ungt, växande företag verkligen skall kunna få tag i rätt personer. Stora, etablerade företag med möjligheter till omplaceringar favoriseras av denna lagstiftning”.¹⁰

I USA har man funnit att såväl sannolikheten att en anställd slutar ett jobb (frivilligt eller på grund av uppsägning) som sannolikheten att ett jobb försvinner (t.ex. på grund av nedläggning) minskar ju större, äldre och kapitalintensivare företaget är. Då ligger det nära till hands att tro att de kostnader en reglering som LAS ger upphov till i högre grad drabbar nyare, mindre och mindre kapitalintensiva företag. Därigenom förskjuts också sysselsättningsfördelningen mot branscher med mindre fluktuationer i sysselsättningen på anläggningsnivå och längre genomsnittliga anställningstider.

Den offentliga sektorns roll. Valet att låta den offentliga sektorn svara för en stor del av tjänsteproduktionen har medfört att en viktig del av ekonomin stängts för privat företagsamhet och entreprenörskap. Det politiska beslutet att till övervägande del låta produktionen av offentligt finansierade tjänster ske inom offentliga monopol är en viktig förklaring bakom den svaga sysselsättningsutvecklingen i den privata sektorn under efterkrigstiden och den fortsatta dominansen för stora företag och anläggningar i den svenska ekonomin. Trots de senare årens försök med konkurrensutsättning av offentlig verksamhet är den privata andelen av produktionen av tjänster fortfarande begränsad.

En annan stor marknad med potential för nyföretagande och kreativt entreprenörskap är den offentliga sektorns inköp av varor och tjänster som produceras på marknaden. Dessa inköp överstiger 10 procent av BNP. Marknaderna domineras här i hög grad av närmare 1 500 kommunala bolag. I stort sett hela denna marknad skulle kunna öppnas genom att man på bred front introducerar anbudsförfaranden på lika villkor. De empiriska beläggen för att detta i normalfallet leder till kraftiga produktivetsförbättringar är mycket omfattande. Det finns också skäl att tro att konkurrens inte bara ger en engångseffekt utan att den ökade dynamiken leder till högre ökningstakt i produktiviteten.

Förväntade effekter på kompetensblocken. Genomgången av spelreglerna för företagande visar att det svenska regelsystemet under lång tid haft snedvridande effekter. Den största kostnaden är dock troligen att systemet förhindrat eller hämmat uppbyggnaden och användningen av produktiv kompetens. Därmed har också kompetensblockens funktion att skapa industriell utveckling och ekonomisk tillväxt hämmats. Främst är det åtgärder som vidtagits under 1970-talet som varit negativa. Vi tänker inte minst på den kraftiga ökningen av skattetrycket, förändringen av arbetsmarknadslagstiftningen, den kraftiga löneutjämningen och den offentliga sektorns expansion. Den ökade beskattningen av individer har gjort det mindre attraktivt att bygga upp och använda

all slags produktiv kompetens. Den utomordentligt höga progressivitet som länge präglade det svenska skattesystemet bör ha haft speciellt negativ effekt på drivkrafterna för utbildning och riskfyllt entreprenörskap. Varje investering är förknippad med risk och osäkerhet och kan därför liknas vid ett experiment. Olika typer av investeringar är olika riskfyllda. Ersättningsinvesteringar, t.ex. nyinköp av utslitna maskindelar, är mindre riskfyllda än investeringar i ny teknik, då det med större säkerhet går att bedöma värdet av ersättningsinvesteringar. Enligt grundläggande finansteori kompenseras risk med högre avkastning. Progressiviteten minskar nettokompensationen för den risk det innebär att investera i ny teknik. Därmed blir det relativt mindre lönsamt att investera i ny teknik, nyskapande verksamhet och uppbyggnad av ny kompetens. Förnyelsen av näringslivet kan därmed hämmas. Andra särdrag i det svenska skattesystemet, t.ex. de tidigare investeringsfonderna, har verkat i samma riktning.

Analysen kan utan problem utsträckas till att även omfatta de övriga aktörerna i kompetensblocket. Man kan exempelvis förvänta sig att den individbaserade kompetensen hos industrialisten i högre utsträckning byggs upp i traditionella näringar, då även i detta fall avkastningen på investeringar i humankapital i nya riskfyllda verksamheter reduceras av progressiviteten i skattesystemet. Som redan nämnts hämmar höga skatter också riskkapitalmarknadernas utveckling. För det första har uppkomsten av väl fungerande riskkapitalmarknader för ny teknik hämmats genom att progressiviteten minskat avkastningen på att bygga upp kunskap inom nya verksamheter. För det andra har den kraftiga inkomstutjämnningen och hindren för privat förmögenhetsuppbyggnad fått till följd att kompetenta riskkapitalister disponerar mindre kapital.

I Sverige har man försökt kompensera bristen på privata riskkapitalister med hjälp av statliga stöd, vilket inte verkar ha haft avsedd effekt. Det finns studier som visar att statliga stöd till företag snarast haft en negativ effekt på produktiviteten.¹¹ Detta är också i linje med vad man bör förvänta sig enligt kompetensblocksteorin. Privata affärsänglar har byggt upp sina tillgångar genom aktivt företagande inom branschen. De har skapat sina tillgångar genom att identifiera och exploatera affärsmöjligheter. Statliga riskkapitalister har *tilldelats* medel via skattesystemet. De bör därför ha sämre förutsättningar (i termer av kompetens och erfarenhet) att identifiera och bygga upp nya verksamheter. Sammanfattningsvis har skattesystemet såväl direkt som indirekt gjort det mindre lönsamt att bygga upp kompetens inom nya verksamheter än att fortsätta i traditionella banor, och förnyelsen har därmed sannolikt hämmats.

Flera andra särdrag i de svenska spelreglerna utöver skattesystemet har sannolikt försvagat kunskapsbildningen och snedvridit allokeringen av kunskap. Ett lönebildningssystem med omfattande inslag av standardisering och där lönen i stor utsträckning bestäms på stort avstånd från den enskilde arbetstagen försvårar uppkomsten av löneskillnader som speglar sådana olikheter i kompetens hos arbetstagarna som inte kan härledas till direkt observerbara karaktäristika som ålder, anställningstid och formell utbildning. Därmed försvåras uppbyggnaden av ett kvalificerat yrkeskunnande och minskar utnyttjandet av den så viktiga tysta kunskapen.

Den nuvarande utformningen av arbetsmarknadslagstiftningen minskar också rörligheten på arbetsmarknaden och låser därför in arbetskraften i rådande strukturer. Lagstiftningen har förmodligen särskilt negativ effekt på snabbväxande företag. Som diskuterats tidigare kan varje affärsbeslut liknas vid ett experiment, p.g.a. att det är omöjligt att ha fullständig information om beslutets ekonomiska konsekvenser. Så är även fallet vad gäller nyanställningar. Det är omöjligt för såväl arbetsgivare som arbetstagarer att med säkerhet veta om den nyanställda kommer att nå förväntad produktivitet och trivas på arbetsplatsen. Då en nyanställds lön för de flesta mindre företag är en betydande kostnad blir varje felrekrytering mycket betungande, eftersom det är omständligt att rätta till misstaget. Varje företag måste därför ha en omfattande urvalsprocess för att minimera riskerna för felrekryteringar. Den av lagstiftningen framtvungade omfattande urvalsprocessen utgör rimligen ett hinder för snabb företagstillväxt.

Snabb tillväxt hos ett företag underlättas av – eller kanske t.o.m. förutsätter – en någorlunda enkel anställningsprocess. För att förstå betydelsen av en oreglerad arbetsmarknad för ett snabbväxande företag, låt oss exemplifiera med SUN Microsystems. Detta företag grundades 1982 och växte på 15 år till ca 25 000 anställda. Ett företag som har 20 000 anställda och vill öka antalet anställda med säg 2 000 på ett år måste med en personalomsättning på 20 procent nyanställa 500 personer per månad. Med den rekryteringshastigheten blir många rekryteringar ofrånkomligen mindre lyckade. Om arbetsmarknaden är kraftigt reglerad kommer knappast något företag att kunna välja en sådan snabbväxarstrategi och det är mycket osannolikt att man i en sådan ekonomi kommer att se något företag som växer lika snabbt som SUN har gjort.

Undersökningar i USA visar att dessa snabbväxare, ofta kallade gaseller, står för en oproportionerligt stor andel av sysselsättningstillväxten. En rimlig tolkning av detta förhållande är att endast en mindre del av företagen har en stor potential för en snabb tillväxt. Det är därför av stor vikt att sådana före-

tag kommer till och att ledningen för dessa företag verkligen finner det rationellt att expandera. Om det svenska systemet hindrar gasellföretagens tillväxt kan stora negativa effekter på sysselsättning och ekonomisk tillväxt knappast undvikas.

Slutligen har den offentliga sektorns kraftiga expansion förhindrat uppkomsten av kompetensblock inom stora delar ekonomin. Denna sektor har varit och är till stora delar politikerstyrd och privat företagande på lika villkor har inte varit tillåtet. En självklar konsekvens är att det inte existerar entreprenörer eller några sofistikerade riskkapitalmarknader inom de delar av ekonomin som domineras av den offentliga sektorn. Observera att frånvaron av fri konkurrens förhindrar konkurrens mellan olika ägare och motverkar framväxten av organisatoriska alternativ. I den kunskapsbaserade informationsekonomin får detta allvarliga konsekvenser. Ett företags (en organisations) ledning har det yttersta ansvaret för verksamheten och ledningens kompetens är avgörande för företagets (organisationens) effektivitet. Möjligheten att välja organisatoriska lösningar för verksamheten är vidare avgörande för företagets (organisationens) funktion. Att förhindra konkurrens mellan ägare och organisatoriska lösningar minskar därför potentialen för att finna konkurrenskraftiga lösningar som över tiden genererar ekonomiskt välstånd och sysselsättning.

Under det senaste decenniet har i Sverige en rad förändringar genomförts som förbättrar kompetensblockens funktion och ger bättre förutsättningar för industriell verksamhet. Förändringarna bör gynna mindre, nyare företag och human-, arbets- och kunskapsintensiva företag i förhållande till stora – särskilt realkapitalintensiva – företag:

- Den kraftiga sänkningen av bolagsskatten från 55 till 30 (senare 28) procent har mildrat flera av skattesystemets icke-neutrala effekter.
- Avskaffandet av investeringsfondssystemet år 1991 innebar att ett annat element som gynnade etablerade företag framför nykomlingar försvann.
- Sänkningen av de högsta marginalskatterna för individer har ökat avkastningen på utbildning och kompetensutveckling samt försvagat incitamenten att ersätta marknadsproduktion med mindre effektiv hemmaproduktion.
- Införandet av en enhetlig 30-procentig avkastningsskatt på kapital har minskat det skattemässiga missgynnandet av individuella direktinvesteringar i näringslivet.
- Kreditmarknaderna har avreglerats sedan mitten av 1980-talet, vilket un-

derlättar för nya företag utan stora realsäkerheter och gamla upparbetade kontakter att få tillgång till krediter.

- Övergivandet av centraliserade löneförhandlingar har gått hand i hand med en ökad spridning i relativlönerna, vilket över tiden sannolikt kommer att bidra till minskade snedvridningar i sysselsättningsfördelningen mellan branscher och företag.
- Viss överflyttning av offentligt finansierade verksamheter till den privata sektorn har möjliggjorts sedan 1991. Därmed har arenan för entreprenöriella aktiviteter börjat vidgas till viktiga tjänsteområden med stor potentiell efterfrågan.
- En del lättnader i arbetsmarknadens regelsystem har genomförts och mycket tyder på att ytterligare liberaliseringar kommer att genomföras under de närmaste åren. I praktiken ges idag större möjligheter till flexibilitet genom ökade möjligheter till prov-, visstids- och projektanställning och genom ett ökat inslag av samarbete i nätverk mellan soloföretagare. Detta underlättar framväxten av entreprenöriella företag.

Faktum kvarstår dock att de delar av regelsystemen som anses ha de största negativa effekterna på kunskapsbildning och industriell dynamik – till exempel skattesystemets utformning och den rigida arbetsmarknadslagstiftningen – till stora delar är intakta.

Industristrukturen och företagens storleksfördelning

I föregående avsnitt konstaterades att det svenska regelsystemet under lång tid verkar ha försvårat framväxten av konkurrenskraftiga kompetensblock. Svenska institutioner har också haft en kraftigt snedvridande utformning vad gäller ägande, finansiering, bransch och storleksklass. Enligt vår analys bör man förvänta sig att detta leder till bristande förnyelse, låg tillväxt av mindre företag och dominans av stora företag. I statistiken över antalet företag bör detta visa sig i form av en bristande tillväxt av antalet mindre företag och i en snedvriden storleksfördelning av företag. I det följande ska vi undersöka om så är fallet. Vi inleder med en kort beskrivning av det statistiska datamaterial som ligger till grund för analysen. Därefter studeras förändringen av antalet företag i olika storleksklasser och företagens sysselsättningsfördelning i Sverige mellan 1968 och 1993. Vi jämför sedan den svenska företags- och sysselsätt-

ningsstrukturen med den i andra europeiska länder. Därefter jämförs skillnader mellan Sveriges och USA:s industristruktur. Vi kompletterar sedan den svenska statistiken med nya uppgifter och studerar avslutningsvis den svenska utvecklingen mellan 1993 och 1997 för att se om förändringar av incitamenten för produktiva aktiviteter och de minskade snedvridningarna i regelverken fått förväntad effekt. Enligt vår teoretiska analys bör dessa förändringar haft positiv effekt på den industriella utvecklingen, framför allt för de mindre företagen.

När (förändringen av) antalet företag i olika storleksklasser i Sverige studeras används data från Statistiska Centralbyrån. Denna statistik får betecknas hålla hög kvalitet, också i ett internationellt perspektiv. Uppgifter finns tillgängliga från 1968 och framåt. Fram till slutet av 1970-talet hade statistiken svårigheter med att täcka offentligt ägda företag. Generellt har det också varit problem med att hantera de allra minsta företagen. Bl.a. har det vid olika tidpunkter använts olika nivåer på omsättningen för att avgöra om ett företag ska inkluderas i statistiken eller ej, vilket haft stor betydelse för det registrerade antalet av de allra minsta företagen (0–1 anställda). Då dessa utgör den absoluta majoriteten av det totala antalet företag får detta därför stort genomslag om företagets storleksfördelning beräknas. Av denna anledning redovisas antalet företag. Dessutom exkluderas den minsta storleksklassen (0–1 anställda). Från och med 1984 är det möjligt att ta hänsyn till koncerntillhörighet, dvs. om ett företag bildar en självständig enhet eller ingår i en grupp med moderbolag och gemensam ägare.

I jämförelsen mellan Sverige och övriga västeuropeiska länder används statistik från Eurostat (EU:s statistikorgan) kompletterad med data från Sverige. De statistiska svårigheterna vid internationella jämförelser är betydande. Visserligen pågår ett integrationsarbete för att få ökad jämförbarhet av medlemsländernas statistik, men arbetet har kommit olika långt i respektive land. Det har visat sig svårt att få statistik som täcker samtliga branscher och företag. Det är speciellt svårt att täcka mindre företag och företag i tjänstesektorn. I den internationella statistiken indelas företagen också i färre storleksklasser än i Sverige: mikro (0–9 anställda), små (10–99 anställda), medelstora (100–499 anställda) och stora företag (500 eller fler anställda).¹² Dessutom täcker statistiken betydligt färre år än dess svenska motsvarighet. Statistiken för mikroföretag är mycket osäker, varför dessa exkluderas ur undersökningen. Vi använder oss därför av senast tillgängliga statistik och jämför det genomsnittliga antalet små, medelstora och stora företag per miljoner invånare mellan åren 1988 och 1990. Länderna har också rangordnats med avseende på detta.

Tabell 4. Antalet privata företag/milj. invånare i hela näringslivet och i tillverkningsindustrin i Sverige i olika storleksklasser, koncernkorrigerat 1984–93 (%).

	<i>Hela näringslivet</i>			<i>Tillverkningsindustrin</i>		
	1984	1993	Förändring (%)	1984	1993	Förändring (%)
2–4	5 705	7 232	27	683	741	8
5–9	2 574	2 933	14	450	439	–2
10–19	1 340	1 360	1	321	246	–23
20–49	705	696	–1	219	171	–22
50–99	210	191	–9	78	58	–26
100–199	92	85	–8	39	26	–33
200–499	54	54	0	22	23	5
500+	39	35	–10	19	16	–16

Anm: Företag med 0–1 anställda är utelämnade.

Källa: SCB, *Centrala Företags- och Arbetsställeregistret (CFAR)* och egna beräkningar.

Vi har i tidigare forskning visat att antalet företag i storleksklasserna 10–19, 20–49, 50–99 och 100–199, de s.k. mellanstora företagen, uppvisar en avvikande utveckling jämfört med antalet företag i andra storleksklasser. Mellan perioden 1968 och 1993 växte antalet företag i dessa storleksklasser betydligt långsammare än i de övriga storleksklasserna. I tillverkningsindustrin minskade antalet mellanstora företag mycket kraftigt (med upp till en tredjedel). Samma mönster upprepades när endast privata företag studerades och när hänsyn togs till koncerntillhörighet, se *Tabell 4*. På grund av statistikens begränsningar gick det i detta fall endast att studera utvecklingen sedan 1984.

I *Tabell 5* redogörs för sysselsättningens storleksfördelning, dvs. andelen sysselsatta, i olika storleksklasser, samt dess förändring mellan 1984 och 1993. Uppgifterna avser privata företag där hänsyn tagits till koncerntillhörighet. I detta fall har vi även inkluderat den minsta storleksklassen (0–1 anställda). Skälet är att de minsta företagen sysselsätter en mycket låg andel av det totala antalet sysselsatta och de statistiska problemen har därför i detta fall inte så stor inverkan på resultaten. Det motsatta gäller om vi skulle studera storleksfördelningen av företag, dvs. andelen företag i olika storleksklasser. Vi noterar att andelen sysselsatta ökar i företag med upp till 10 anställda i såväl hela näringslivet som i tillverkningsindustrin. Andelen sysselsatta minskar i övriga storleksklasser, med undantag av andelen sysselsatta i storleksklassen 200–499 anställda i tillverkningsindustrin. Minskningen är generellt större bland de mellanstora företagen.

Tabell 5. Koncernkorrigerad storleksfördelning för anställda i hela näringslivet och tillverkningsindustrin i Sverige, 1984–1993 (%).

<i>Hela näringslivet</i>										
Storleks- klass	0-1	2-4	5-9	10-19	20-49	50- 99	100- 199	200- 499	500+	Summa
1984	2,0	6,6	7,1	7,7	8,9	6,1	5,3	7,1	49,1	100
1993	2,7	8,1	7,9	7,6	8,6	5,5	4,9	6,8	47,8	100
Förändring (%)	35,0	22,7	11,3	-1,3	-3,4	-9,8	-7,5	-4,2	-2,6	

<i>Tillverkningsindustrin</i>										
Storleks- klass	0-1	2-4	5-9	10-19	20-49	50- 99	100- 199	200- 499	500+	Summa
1984	0,4	2,0	3,1	4,5	6,8	5,5	5,4	6,9	65,5	100
1993	0,5	2,6	3,6	4,2	6,4	5,1	4,6	9,1	63,8	100
Förändring (%)	25,0	30,0	16,1	-6,7	-5,9	-7,3	-14,8	31,9	-2,6	

Källa: SCB och egna beräkningar.

Tabell 6. Genomsnittligt antal företag per miljon invånare, 1988–1991.

	<i>Hela ekonomin</i>			<i>Industrin</i>		
	Små	Medelstora	Stora	Små	Medelstora	Stora
Tyskland	3 997 (3)	275 (3)	55 (3)	1 187 (3)	144 (2)	33 (2)
Frankrike	2 325 (11)	181 (10)	37 (8)	669 (10)	84 (9)	19 (10)
Storbritannien	2 975 (5)	275 (2)	52 (5)	650 (12)	75 (11)	22 (5)
<i>Sverige</i>	<i>2 713 (9)</i>	<i>229 (6)</i>	<i>61 (2)</i>	<i>773 (8)</i>	<i>112 (5)</i>	<i>35 (1)</i>
Italien	2 262 (12)	108 (12)	17 (12)	1 365 (2)	77 (10)	11 (11)
Spanien	2 824 (7)	162 (11)	25 (11)	1 055 (5)	74 (12)	10 (12)
Belgien	2 445 (10)	195 (9)	42 (7)	678 (9)	91 (7)	21 (8)
Portugal	3 382 (4)	243 (5)	34 (9)	1 504 (1)	161 (1)	21 (7)
Danmark	4 085 (2)	247 (4)	43 (6)	1 131 (4)	124 (4)	21 (9)
Luxemburg	4 767 (1)	477 (1)	64 (1)	668 (11)	141 (3)	26 (4)
Finland	2 799 (8)	225 (7)	52 (4)	787 (7)	101 (6)	27 (3)
Norge	2 854 (6)	198 (8)	34 (10)	895 (6)	86 (8)	21 (6)
Genomsnitt	3 119	234	43	947	106	22

Anm: Rang inom parentes. Med Tyskland avses Västtyskland. Siffrorna för Italien, hela ekonomin, påverkas av att NACE 9 (övrig service) är exkluderad för Italiens del. Detta förklarar troligen det låga antalet små företag per miljon invånare i hela ekonomin för Italien. Däremot påverkas inte uppgifterna för industrin av detta.

Källa: Eurostat (1992, 1994), *Enterprises in the European Community, Second and Third Report*. Luxemburg, SCB, *Basfakta – tabeller ur företagsregistret*, samt egna beräkningar.

Jämförs sedan Sverige med andra europeiska länder (runt 1990, brist på data gör att det ännu ej går att få jämförbarhet för senare år) framträder bilden av Sverige som dominerat av stora företag (*Tabell 6*). Sverige uppvisar flest antal stora företag i industrin och näst flest stora företag i hela ekonomin. Sverige redovisar också relativt få små företag.

En liknande bild erhålles när sysselsättningsfördelningen studeras (*Tabell 7*). Sverige uppvisar högst andel sysselsatta i stora företag i hela ekonomin och

Tabell 7. Sysselsättningsfördelningen bland de anställda (%), 1988–1991.

	<i>Hela ekonomin</i>				
	Mikro	Små	Medelstora	Stora	
Tyskland	16,5 (9)	28,7 (6)	18,1 (5)	36,6 (2)	100
Frankrike	22,4 (7)	27,3 (8)	15,8 (10)	34,5 (4)	100
Storbrit.	26,6 (4)	21,8 (11)	17,3 (7)	34,2 (5)	100
<i>Sverige</i>	<i>14,7 (11)</i>	<i>25,2 (9)</i>	<i>17,0 (9)</i>	<i>43,1 (1)</i>	<i>100</i>
Italien	45,1 (1)	25,2 (10)	10,6 (11)	19,2 (10)	100
Spanien	26,9 (3)	36,2 (2)	17,2 (8)	19,7 (9)	100
Belgien	17,0 (8)	28,5 (7)	19,2 (3)	35,3 (3)	100
Portugal	24,3 (5)	35,3 (3)	19,5 (2)	20,9 (8)	100
Danmark	23,1 (6)	36,7 (1)	17,3 (6)	22,9 (7)	100
Luxemb.	15,2 (10)	34,2 (4)	26,2 (1)	24,4 (6)	100
Norge	30,9 (2)	32,9 (5)	18,7 (4)	17,5 (11)	100
Genomsnitt	23,9	30,2	17,9	28,0	

	<i>Industrin</i>				
	Mikro	Små	Medelstora	Stora	
Tyskland	5,5 (10)	24,4 (8)	20,0(9)	50,1 (3)	100
Frankrike	9,6 (7)	25,0 (7)	21,6 (8)	43,8 (4)	100
Storbrit.	11,4 (3)	18,4 (11)	16,4 (11)	53,9 (1)	100
<i>Sverige</i>	<i>6,0 (9)</i>	<i>21,0 (10)</i>	<i>21,8 (6)</i>	<i>51,2 (2)</i>	<i>100</i>
Italien	19,1 (1)	37,8 (3)	18,0 (10)	25,2 (9)	100
Spanien	17,0 (2)	38,9 (2)	21,7 (7)	22,4 (10)	100
Belgien	6,7 (8)	26,2 (6)	24,1 (5)	42,9 (6)	100
Portugal	10,9 (4)	39,3 (1)	28,6 (2)	21,1 (11)	100
Danmark	10,1 (5)	35,1 (4)	26,6 (4)	28,1 (8)	100
Luxemb.	4,3 (11)	21,0 (9)	31,0 (1)	43,7 (5)	100
Norge	9,6 (6)	30,4 (5)	26,9 (3)	33,2 (7)	100
Genomsnitt	10,0	28,9	23,3	37,8	

Anm: Andelen anställda i mikroföretag i Storbritannien påverkas positivt av att Storbritannien mäter antalet sysselsatta.

Källa: Se Tabell 6.

näst högst andel sysselsatta i stora företag i industrin. En relativt låg andel av arbetskraften sysselsätts i mikro- och småföretag. I till exempel hela ekonomin uppvisar Sverige lägst andel sysselsatta i mikroföretag och i industrin näst lägst sysselsättningsandel i små företag av länderna i undersökningen.

Tabell 8, som listar de tjänstebanscher där den relativa sysselsättningen är osedvanligt stor i USA respektive Sverige, ger oss möjlighet att kommentera skillnaderna i industristrukturen mellan de båda länderna. Ur tabellen framgår tydligt att den relativa sysselsättningen i USA är avsevärt större i produktionen av många hushållsnära tjänster såsom reparationer av varaktiga varor,

Tabell 8. Jämförelse av tjänstesektorer med stor relativ sysselsättningskillnad USA/Sverige 1994.

Särskilt stora branscher i USA relativt Sverige	Andel av sysselsättningen (%)	
	USA	Sverige
Hushållsarbete	0,8	0,02
Reparation av hushållsvaror och fordon	1,1	0,2
Restaurang och hotell	7,2	2,3
Detaljhandel	11,3	7,5
Tvätterverksamhet	0,6	0,2
Telekommunikationer	1,0	0,6
Bank- och finansinstitut	2,9	1,6
Försäkringsverksamhet	1,9	1,1

Särskilt stora branscher i Sverige relativt USA	Andel av sysselsättningen (%)	
	USA	Sverige
Renings-, renhållnings- och rengöringsverksamhet	0,4	1,0
Barn-, ungdoms- och åldringvård m.m.	2,3	10,4
Sjötransport	0,1	0,5
Postverk	0,7	1,5
Landtransport exkl. lastbilar	0,8	1,7

Anm: Vad gäller branschen Barn-, ungdoms- och åldringvård m.m. (Welfare Services) är skillnaden mellan USA och Sverige sannolikt mindre än vad statistiken visar. Delar av dessa verksamheter registreras i andra näringsgrenar. Exempelvis är delar av barnomsorgen företagsanknuten i USA, vilket leder till att verksamheten registreras inom den näringsgren där föräldern arbetar. Verksamheter som i Sverige hänförs till åldringvård förefaller i USA att ibland registreras som hälso- och sjukvård, restaurang och hotell etc. Trots detta finns starka skäl att tro att branschen *de facto* är avsevärt större i Sverige.

Källa: Henrekson, Magnus (1998), "En ond cirkel för tjänstesektorn", *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 4(2), s.137–151.

hotell och restaurang, detaljhandel, tvätteriverksamhet och hushållsarbete. Den är också i många fall högre i kunskapskrävande verksamheter.

Hushållsnära tjänsteproduktion uppvisar i USA inte bara en hög sysselsättningsandel utan har i många fall också haft en mycket snabb sysselsättningsstillväxt.¹³ Särskilt slående är den helt olikartade utvecklingen i detaljhandeln i de två länderna. Sysselsättningen i denna sektor ökade med 4,5 miljoner personer (47 procent) i USA mellan 1970 och 1994, medan den samtidigt minskade med 36 000 personer i Sverige (-14 procent). Tvätteriverksamhet och hushållsarbete har varit krympande branscher i båda länderna, men sysselsättningsnedgången har varit avsevärt kraftigare i Sverige. Sysselsättningen har däremot ökat i hälso- och sjukvårdssektorn, men snabbast i USA trots en lägre subventionsgrad och mer av privata lösningar. Sysselsättningsutvecklingen i flera humankapitalintensiva tjänstebanscher som finansinstitut, uppdragsverksamhet och forskningsinstitutioner har också varit betydligt snabbare i USA.

Som framgår av den s.k. Tjänstebeskattningsutredningen (SOU 1997:17) är den privata tjänstesektorn i Sverige osedvanligt liten även vid en jämförelse med övriga OECD-länder. Det gäller framförallt delsektorer som parti- och detaljhandel, hotell och restaurang samt övriga privata tjänster. I den senare kategorin är sysselsättningsandelen ungefär hälften så stor som genomsnittet för OECD-länderna (7 respektive 15 procent). Bland övriga privata tjänster ingår många serviceyrken inom städning, renhållning, reparation och övriga hushållstjänster, men även näringsgrenar som privat undervisning, sjukvård och rekreation.

Kompletterar vi det svenska datamaterialet med nya uppgifter och studerar utvecklingen av antalet privata företag med hänsyn till koncern tillhörighet i samma storleksklasser som tidigare, men mellan 1993 och 1997, framträder en annan bild än förut (*Tabell 9*). Samtliga storleksklasser visar en positiv utveckling. Med undantag av de allra största företagen har i tillverkningsindustrin antalet mellanstora företag ökat snabbast. Ökningarna ligger mellan 16 procent (20-49 anställda) och 27 procent (100-199 anställda). Antalet stora företag har ökat med nästan en tredjedel. I hela näringslivet observeras en liknande utveckling. Antalet företag har ökat i samtliga storleksklasser och antalet stora företag har även här ökat mest, med mer än en fjärdedel. Den näst högsta ökningen skedde i storleksklassen 100-199 anställda, där antalet företag ökade med något mer än en femtedel. Liksom i tillverkningsindustrin har antalet företag ökat snabbare i storleksklasserna med tio eller fler anställda än i de mindre storleksklasserna.

Tabell 9. Antalet privata företag/milj. invånare i hela näringslivet och i tillverkningsindustrin i olika storleksklasser i Sverige, koncernkorrigerat 1993–1997 (%).

	<i>Hela näringslivet</i>			<i>Tillverkningsindustrin</i>		
	1993	1997	Förändring (%)	1993	1997	Förändring (%)
2–4	7 152	7 580	6	755	763	1
5–9	2 908	3 136	8	450	473	5
10–19	1 350	1 513	12	248	295	19
20–49	689	773	12	174	201	16
50–99	186	221	19	58	71	22
100–199	80	97	21	26	33	27
200–499	51	60	18	23	26	13
500+	32	41	28	16	21	31

Anm: Företag med 0–1 anställda är utelämnade. Omläggningen av näringsgrensstatistiken år 1993 gör att antalet företag för år 1993 skiljer sig marginellt åt mellan denna tabell och Tabell 4.

Källa: SCB och egna beräkningar.

Även när sysselsättningsutvecklingen studeras mellan 1993 och 1997 observeras en annorlunda utveckling än för den tidigare tidsperioden. De mellanstora företagen uppvisar en kraftig ökning av andelen sysselsatta. I tillverkningsindustrin ökar andelen sysselsatta i företag med 100–199 anställda med ca 17 procent. Andelen anställda i de övriga storleksklasserna minskar med undantag av storleksklassen 200–499 anställda, vilken uppvisar en mindre ökning. Utvecklingen är likartad i hela näringslivet. De mellanstora företagen uppvisar en ökning av andelen sysselsatta och ökningen är störst i storleksklassen 100–199 anställda. Andelen sysselsatta i företag med 200–499 anställda uppvisar en förhållandevis kraftig ökning. I övriga storleksklasser sjönk andelen sysselsatta eller så var andelen oförändrad.

Från den empiriska genomgången framgår att tillväxten av antalet mellanstora (10–199 anställda) företag varit låg fram till 1993. I tillverkningsindustrin minskade antalet mellanstora företag mycket kraftigt. Samma mönster observeras när sysselsättningsutvecklingen studeras. Mellan 1993 och 1997 är utvecklingen den motsatta. Antalet liksom sysselsättningsandelen i mellanstora företag ökar kraftigt. Notera att en rad förändringar av regelsystemen som minskade snedvridningarna genomfördes i början av 1990-talet. I ett europeiskt perspektiv visar genomgången att Sverige runt 1990 hade relativt många stora (500+ anställda) och relativt få små (10–99 anställda) företag. Mikro- (0–9 anställda) och små (10–99 anställda) företag sysselsatte förhållandevis få

anställda i Sverige, medan stora företag (500+) sysselsatte relativt många. Sverige och USA uppvisar en rad skillnader i industristrukturen, bl.a. sysselsätts en lägre andel av arbetskraften i det svenska näringslivet i kunskapsintensiv verksamhet och i verksamheter som konkurrerar med det obetalda egenarbetet.

Vi konstaterar att de ovan presenterade observationerna överensstämmer med de förutsägelser av den industriella utvecklingen som går att göra med utgångspunkt från teorin om kompetensblock och det svenska regelsystemets utformning.

Den långsamma förnyelsen och det lilla antalet mindre företag som denna analys visar på har med största sannolikhet haft en negativ effekt på sysselsättning och ekonomisk tillväxt; färre (snabbväxande) företag betyder färre sysselsatta. Det är dock också mycket viktigt att förstå att få (snabbväxande) mindre företag i sig har en menlig effekt på kunskapsbildning och kompetensblockens funktion. I kompetensblocket representerar industrialisten den viktiga kompetensen att organisera produktionen i större skala, dvs. att få företagen att växa. Denna kompetens förvärfvas antagligen till stor del genom erfarenhet och praktiskt arbete i företag. Det är troligt att ett färre antal växande företag och ett mindre antal mellanstora företag medför att färre personer förvärvar och besitter den industriella kompetensen. I förlängningen betyder då detta en sämre industriell utveckling. Forskning visar också att antalet företagare har en positiv effekt på den regionala dynamiken.¹⁴ Vår tolkning av detta är att företagarna besitter en viktig kompetens som deras egna och andras företag drar nytta av. Många företagare innebär en bred kompetensbas för att generera industriell utveckling.

Det finns flera indikationer på att bristen på industriell kompetens har hämmat den ekonomiska utvecklingen. I NUTEK:s undersökning av det medicintekniska företagandet skrivs:

”Det handlar bland annat om att få in kompetent ledningspersonal med erfarenhet av hela den medicintekniska innovationsprocessen (en ”bristvara” enligt mångas uppfattning), att bygga upp säljorganisationen och att skapa en affärsnärlig företagskultur. Att hitta de rätta personerna har i många fall visat sig svårt. Att hämta chefer från storföretagen är en vanlig lösning som inte alltid fungerar, detta på grund av skillnaderna i små- och storföretagandets villkor.”¹⁵

I en jämförelse av den industriella utvecklingen i Ohio och Sverige uppgavs också i flera av de intervjuer som låg till grund för undersökningen att bl.a. bristen på personer med industriell kompetens hämmade den svenska utvecklingen.¹⁶

För det andra har empiriska undersökningar visat att mindre företag ofta är mer innovativa och nyskapande än sina stora motsvarigheter. Ett ekonomiskt system som missgynnar små företag försämrar därmed kunskapsbildningen i näringslivet ytterligare. Dessa resultat och den här presenterade teorin och analysen sätter fokus på kunskapsbildning och nya företags tillväxt, snarare än själva etableringen av nya företag.

Avslutning: Så kommer Europa ikapp

Den ekonomiska utvecklingen skiljer sig kraftigt mellan olika länder. I USA har utvecklingen varit mycket god under 1990-talet med hög tillväxt i både produktion och sysselsättning, medan utvecklingen i Europa och i synnerhet i Sverige varit svagare på dessa områden. Därmed har USA återtagit sin tidigare teknologiska och ekonomiska rättsposition. Självfallet finns flera delförklaringar till dessa skillnader, men i denna artikel har vi särskilt lyft fram en, nämligen institutionernas/spelreglernas betydelse för entreprenörskap och företagstillväxt.

Analysen av institutionernas roll motiveras med teorin om kompetensblocket i vilken betonas att kompetensen hos olika individer är avgörande för företags konkurrenskraft och industriell utveckling. Kompetensblocket definierar den minsta mängd av individer med olika men kompletterande kompetenser som krävs för att skapa industriell dynamik. I kompetensblocket ingår bland annat innovatörer, entreprenörer, industrialister och kompetenta riskkapitalister. För att väl fungerande kompetensblock skall uppstå krävs en god uppsättning av lämpliga institutioner. Av särskild vikt är att institutionerna ger goda incitament för utbildning och riskfyllt företagande.

Den amerikanska ekonomin är i stort sett avreglerad och skatterna låga. I EU och särskilt i Sverige är skatterna oftast högre och avregleringen har på många områden, särskilt vad gäller arbetsmarknaden, inte varit lika långtgående. Enligt vår analys har de amerikanska spelreglerna givit en bättre grogrund för uppkomsten och funktionen av kompetensblock än de svenska (och europeiska). Vi har specifikt redogjort för den svenska skattepolitikens, lönebildningens, arbetsmarknadspolitikens och den offentliga sektorns negativa effekter på investeringar i produktiv kompetens och ekonomins funktionsätt. Till exempel har de höga skatterna minskat drivkrafterna till utbildning, riskfyllt företagande (investeringar i ny teknik) och uppkomsten av väl fungerande riskkapitalmarknader. Det svenska systemet har också haft

snedvridande effekter, där individuellt ägande, egenfinansiering, små och nya företag missgynnats. Enligt den presenterade teorin bör detta leda till en långsammare industriell förnyelse och en skev företagsstruktur. Vi finner en rad empiriska belägg för att så är fallet. Vi har bland annat visat att antalet mellanstora företag (10–199 anställda) och de mellanstora företagens andel av sysselsättningen utvecklats svagt fram till början av 1990-talet, att de svenska storföretagen i ett internationellt perspektiv sysselsätter en stor andel av arbetskraften och att en liten andel sysselsätts i kunskapsintensiva branscher jämfört med USA.

Det är av särskild vikt att betona att vår studie indikerar att de förändringar som gjorts under 1990-talet vad gäller skattesystem, kapitalmarknadens funktionssätt och arbetsmarknaden kan avläsas i form av en mer positiv utveckling för de mellanstora företagen. Fortfarande kvarstår dock en lång rad problem i Sverige, men vad vår analys pekar på är att fortsatta avregleringar av arbetsmarknaden och lönebildningen, lägre skatter på arbete, borttagen dubbelbeskattning, och ökade möjligheter för privata entreprenörer att penetrera utbildnings-, vård- och omsorgsmarknaderna skulle stimulera svensk ekonomi. Liknande problem finns i flera europeiska länder. Bättre betingelser för entreprenörskap och företagande i Sverige och Europa skulle göra det möjligt för Europa att ta upp kampen med USA om det ekonomiska och teknologiska ledarskapet i världsekonomin. Enligt vår analys bör vi förvänta oss att länder som Storbritannien, Nederländerna och Irland, vilka har sänkt sitt skattetryck och kommit långt i avregleringsprocessen kommer att ta täten i en sådan upphinnarprocess.

Källor och litteratur

Kapitlet bygger på en rad källor som spänner över flera fält, främst företagandets villkor, teorin om den experimentellt organiserade ekonomin (EOE) och kompetensblock samt entreprenörskapets betydelse för industriell utveckling och ekonomisk tillväxt.

Diskussionen om företagandets villkor bygger främst på vår egen forskning. Frågeställningen om företagandets villkor i olika länder och dess effekter på den ekonomiska utvecklingen är synnerligen komplex och någon uttömmande analys finns ännu inte. Detta skulle kräva ett mycket omfattande arbete och inkludera forskare från berörda länder. I vår egen forskning utgår vi från Sverige och kartlägger svenska förhållanden. Vi jämför sedan Sverige

med USA och EU. Resultaten har redovisats i en rad publikationer, se särskilt:

- Davis, Steven J. & Henrekson, Magnus, "Industrial Policy, Employer Size and Economic Performance in Sweden", i Freeman, Richard B., Topel, Robert & Swedenborg, Birgitta (red.), *The Welfare State in Transition* (Chicago: University of Chicago Press, 1997).
- Henrekson, Magnus, *Företagandets villkor. Spelregler för sysselsättning och tillväxt* (Stockholm: SNS Förlag, 1996).
- Henrekson, Magnus & Johansson, Dan, "Institutional Effects on the Evolution of the Size Distribution of Firms", *Small Business Economics*, 1999: 12(1), 11–23.
- Henrekson, Magnus & Johansson, Dan, "Företagsstrukturen: Endast Sverige snapsglas har, eller?", *Ekonomisk Debatt*, 1999: 27(3), 139–149.

Teorin om den experimentellt organiserade ekonomin (EOE) och kompetensblock har framförallt utvecklats av Gunnar Eliasson vid Kungliga tekniska högskolan, tidigare Industriens utredningsinstitut. Teorin kan ses som en utveckling av en specifik svensk idétradition som analyserar industriell dynamik, där inte minst Erik Dahmén tidigare givit värdefulla bidrag. Till skillnad från Dahmén, som betonade de fysiska aspekterna av produktionen, betonar istället teorin om EOE och kompetensblock det intellektuella kapitalets betydelse för industriell utveckling. Teorin om EOE och kompetensblock är av relativt sent datum. Flera av de viktigaste bidragen skrevs inte förrän under andra hälften av 1990-talet, se t.ex.:

- Eliasson, Gunnar, "The Knowledge Based Information Economy" i Eliasson, G., Fölster, S., Lindberg, T., Pousette, Tomas & Taymas, E., *The Knowledge Based Information Economy* (Stockholm: IUI, 1990).
- Eliasson, Gunnar & Eliasson, Åsa, "The Biotechnical Competence Bloc", *Revue d'Economie Industrielle*, 1996: 78(4), 7–26.
- Eliasson, Gunnar, *Firm Objectives, Controls and Organization. The Use of Information and the Transfer of Knowledge within the Firm* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1996).

Entreprenörskapets betydelse för den ekonomiska utvecklingen har diskuterats av såväl praktiker som teoretiker under mycket lång tid. Schumpeter är den teoretiker som främst förknippas med att ha lyckats formulera en teori om entreprenörens roll för företagande och ekonomisk utveckling. Dagens forskning analyserar bl.a. vilka faktorer som gynnar/missgynnar entreprenör-

skap, t.ex. betydelsen av olika ”spelregler”. Några av de viktigaste arbetena om entreprenörskapets betydelse för den ekonomiska utvecklingen är:

- Baumol, William J., *Entrepreneurship, Management and the Structure of Payoffs* (Cambridge, MA: MIT Press, 1993).
- Blanchflower, David G. & Oswald, Andrew J., ”What Makes an Entrepreneur?”, *Journal of Labor Economics*, 1998:16(1), 26–60.
- Kirzner, Israel M., *Competition and Entrepreneurship* (Chicago: University of Chicago Press, 1973).
- Knight, Frank H., *Risk, Uncertainty and Profit* (New York: Houghton Mifflin, 1921).
- Schumpeter, Joseph A., *The Theory of Economic Development* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1934).
- Wennekers, Sander & Thurik, Roy, ”Linking Entrepreneurship and Economic Growth”, *Small Business Economics*, 1999:13(1), 27–55.

Noter

1. Redan 1977 föll Sveriges inkomstnivå under genomsnittet för de 23 rika OECD-länderna.
2. *OECD Employment Outlook*, juli 1999.
3. Detta synsätt introducerades av Joseph Schumpeter i den klassiska studien *The Theory of Economic Development* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1934).
4. Se t.ex. Herbert Simon, ”A Behavioral Model of Rational Choice”, *Quarterly Journal of Economics*, 1955: 69(1), s. 99–118.
5. Industriell ska här tolkas i vid bemärkelse och inkluderar tjänstenärings m.m.
6. Se Magnus Henrekson studie ”En ond cirkel för tjänstesektorn” i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 1998: 4(2), s. 137–151 för detaljerade kalkyler.
7. Se Lindh, Thomas & Ohlsson, Henry, ”Self-Employment and Windfall Gains: Evidence from the Swedish Lottery”, *Economic Journal*, 1996:106 (439), s. 1515–1526 och ”Self-Employment and Wealth Inequality”, *Review of Income and Wealth*, 1998: 44(1), s. 25–42.
8. Se vidare Isaksson, Anders (1998), ”En studie av den svenska venture kapitalmarknaden” (stencil, Umeå universitet, 1998) och Landell, Elin, m.fl., *Entreprenörsfonder. Riskkapital till växande småföretag* (Stockholm: Industriförbundet och NUTEK, 1998).

9. Kazamaki Ottersten, Eugenia, "Yrkeskompetens och rekryteringskrav" i Eliasson, Gunnar och Kazamaki Ottersten, Eugenia, *Om förlängd skolgång* (Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1994).
10. NUTEK, *Småföretagen i Sverige, 1996*. B 1996:11 (Stockholm: NUTEK Förlag, 1996).
11. Fredrik Bergström, *Essays on the Political Economy of Industrial Policy*, doktorsavhandling i nationalekonomi (Handelshögskolan i Stockholm, 1998).
12. Indelningen av storleksklasser har nu ändrats till mycket små företag (0–9 anställda), små företag (10–49 anställda) medelstora (50–249 anställda), stora företag (250 eller fler anställda).
13. Det är dock inte fråga om en ökning av antalet lågt betalda arbeten i andra människors hem; endast 0,8 procent av den amerikanska sysselsättningen utgörs av betalt hushållsarbete och antalet människor som är sysselsatta med detta har halverats sedan 1970.
14. Se Davidsson, Per, Lindmark, Leif & Olofsson, Christer, *Näringslivsdynamiken under 1990-talet* (Lund: Studentlitteratur, 1996).
15. NUTEK, *Forskningsbaserat medicintekniskt företagande*. B 1993:12 (Stockholm: NUTEK Förlag, 1993).
16. Braunerhjelm, Pontus, Carlsson, Bo & Johansson, Dan, "Industriella kluster, tillväxt och ekonomisk politik", *Ekonomisk Debatt*, 1998: 26(6), s. 419–430.

En författning för Europa?

av Beate Kohler-Koch

Det är uppenbart att den europeiska integrationen fortskrider i allt snabbare takt. De fördrag som en gång lade grunden till den europeiska gemenskapen levde länge ett lugnt och stilla liv innan ett reformarbete påbörjades i mitten av 1980-talet. Sedan dess har fördragens innehåll förändrats i anslutning till tre regeringskonferenser. Den senaste fördragsändringen, slutförhandlad i Amsterdam i juni 1997, hann knappt träda i kraft förrän medlemsstaternas regeringschefer bestämde att en ny översyn av fördragens innehåll ska inledas under våren 2000. Beslutet fattades vid Europeiska rådets möte i Köln i juni 1999.

Dessa reformer har sammantaget medfört en utökning av unionens befogenheter och förändringar av den politiska beslutsprocessen. De institutionella reformer som genomförts har syftat till att anpassa EU till två utvecklingstendenser. För det första det ökade antalet medlemsländer som stigit från de ursprungliga sex till dagens femton, vilket snart kan komma att utökas med ytterligare, fem, tio eller ännu fler stater. För det andra den förändrade karaktären på unionens åtaganden, vilka numera sträcker sig bortom den gemensamma marknaden och inbegriper sådant som utrikes- och säkerhetspolitik. Det bakomliggande motivet för alla dessa förändringar har varit att slå vakt om förmågan till gemensamt politiskt agerande.

Författningsfrågan i fokus

De förhandlingar som bedrivits i anslutning till regeringskonferenser har aktualiserat konstitutionella valmöjligheter rörande maktbalansen mellan unionens institutioner, utformningen av beslutsprocesser och fördelningen av rättigheter och skyldigheter mellan unionen och medlemsländerna. Trots det hade frågan om en *författning* för EU – som alternativ till den hittillsvarande

uppfattningen att unionen grundas på *fördrag* – länge svårt att få genomslag i den politiska debatten. Under många år var det endast en minoritet övertygade federalister som på allvar ägnade sig åt att diskutera och presentera förslag till hur en författning för den europeiska gemenskapen skulle kunna utformas. Detta gällde också i Europaparlamentet, den av EU:s institutioner som historiskt sett varit den främsta företrädaren för fortsatt europeisk integration. Det var Altiero Spinelli, en varm förespråkare för en europeisk federation, som initierade och drev den process som 1984 resulterade i ett förslag till en författning för dåvarande EG. Detta förslag, som i hög grad kommit att inspirera senare reformförslag, fick när det presenterades ett artigt men tämligen reserverat bemötande. Den så kallade Spinelli-planen hade ingen omedelbar effekt på de förhandlingar om fördragsändringar som då pågick och som så småningom ledde fram till Enhetsakten 1986. Den lyckades inte heller få igång en bredare offentlig debatt kring författningsfrågan.

Inte förrän 1993 blev författningsfrågan ett verkligt omdebatterat ämne och då först i akademiska kretsar. Den tyska författningsdomstolens utlåtande detta år blev startskottet för ett intensivt meningsutbyte mellan företrädare för skilda ämnesdiscipliner. Bakgrunden till domstolens utlåtande var att en enskild tysk medborgare i anslutning till att förbundsdagen antog Maastrichtfördraget framförde en klagan till författningsdomstolen. Den klagande hävdade att Tysklands anslutning till Maastricht inte var förenlig med tysk grundlag. Den debatt som följde på domstolens utlåtande fokuserade två frågor: Behöver EU en författning och vad skulle krävas för att göra en sådan förenlig med medlemsländernas konstitutionella system och de grundläggande principer som dessa ytterst vilar på? Författningsfrågan har allt mer kommit att hamna i fokus för debatten om EU. Den har spridit sig från en liten grupp entusiaster via den politiska debatten och in i det offentliga rummet.

När Tyskland övertog ordförandeskapet i unionen höll utrikesminister Joschka Fischer ett tal till Europaparlamentet, där han särskilt framhöll författningsfrågans betydelse. Han menade att frågan om en författning för unionen i efterdyningarna av Maastricht- och Amsterdamfördragen kommer att bli än mer angelägen och att den offentliga debatt som nu växer fram i medlemsländerna kommer att påverka hela integrationsarbetet. För Fischer handlar författningsfrågan i första hand om sakinnehåll och övergripande målsättningar snarare än en analys på juridisk botten. En diskussion om hur unionens framtid ska byggas skulle bidra till att precisera färdriktningen för EU och ge styrfart åt det fortsatta integrationsarbetet. Den avgörande frågan bör vara vilken slags gemensam europeisk framtid vi eftersträvar. Vilken vi-

sion av ett framtida Europa bör vägleda vårt agerande? Hur ska maktbefogenheter fördelas mellan EU, nationalstater och regioner? På vilka områden ska unionen ges mer makt, på vilka ska den ges mindre? Hur ska vi dra Europas och EU:s yttre gränser? Hur ska vi kunna främja framväxten av ett offentligt samtal på europeisk nivå? Hur kan vi stärka legitimiteten för unionen och dess institutioner?

Man skulle kunna hävda att utrikesminister Fischers initiativ avspeglar en typiskt tysk sysselsättning. Jämfört med andra länder så har den tyska politiska och akademiska eliten alltid varit väldigt upptagen med att diskutera författningsfrågor. Innehållet i hans budskap överensstämmer emellertid inte med huvudlinjen i den traditionella tyska författningsdebatten. Den senare har kännetecknats av en relativt begränsad diskussion rörande EU:s struktur och funktion; en diskussion ofta präglad av Tysklands egen författning. En vanligt förekommande ståndpunkt, även om den inte representerar en majoritetsuppfattning, formulerades av Ernst Burgbacher, en företrädare för Tysklands liberala parti, FDP. Under en debatt i det tyska parlamentet hävdade han att uppgiften vi står inför är att utveckla och stärka den välbeprövade formen av tysk federalism och sedan överföra denna till den europeiska nivån, steg för steg. Fischer, å sin sida, uppmanade i ett tal till Europaparlamentet, att vi bör "... kasta av den tvångströja som ett renodlat legalistisk synsätt påtvingat oss och istället förknippa 'författning' med en uppsättning värderingar och grundläggande principer som ska ligga till grund för samexistens i Europa, inklusive EU:s sätt att fungera som en unik konstruktion." Detta synsätt utesluter möjligheten att direkt överföra nationella författningar till den europeiska nivån och ligger i linje med förslag lanserade av ledande tyska kristdemokrater som Wolfgang Schäuble och Karl Lamers. De förordar ett "författningsfördrag" (Verfassungsvertrag), för att ge stadga och precision åt den nuvarande debatten som tycks sakna ett tydligt fokus. Vår uppmärksamhet bör koncentreras till frågor om grundläggande värderingar, övertygelser och intressen, fördelningen av kompetenser mellan EU och medlemsländerna, själva integrationsprojektets storlek, mångfald och sammanhållning samt Europas åtaganden och ansvar för omvärlden. En sådan diskussion skulle framhålla integrationsprojektets nydanande karaktär vilken inte kan fångas av en traditionell statsterminologi.

Detta större perspektiv på EU och europeisk integration har blivit uppmärksammat i media. Särskilt tysk massmedia har givit generöst utrymme åt den konstitutionella debatten och man har inte dragit sig för att återge relativt kontroversiella ståndpunkter rörande EU:s framtid. I Frankrike och Eng-

land har massmedia i allmänhet valt att håll en lägre profil; mediabevakningen har inte samma omfattning och det finns en skeptisk grundton i rapporteringen. Trots allt så uppfattar man sakernas tillstånd på ett likartat sätt: EU står inför en rad utmaningar som bara kan hanteras på ett framgångsrikt sätt om medlemsländerna kan samarbeta och stärka sin förmåga till gemensamt politiskt agerande.

Det kan förefalla svårt att förstå varför federala ambitioner under 1999 kommit att vinna terräng. Globaliseringens utmaningar är inte någon nyhet och allt sedan det kalla krigets slut har vi fått leva med en instabil omvärld. Min förklaring är att en möjlighet har uppenbarats sig och att man gripit tillfället i flykten. Tidigare fattade beslut har tillsammans, gradvis givit unionen maktbefogenheter och en institutionell struktur som i sig kräver att man fortsätter på den inslagna vägen. Enskilda historiska händelser understryker bara behovet av att fortsätta bygga det halvfärdiga hus som EU är idag. Om vi låter integrationsarbetets inneboende dynamik verka, så kommer enligt vissa bedömare framtiden att bära med sig en union med än större maktbefogenheter.

Mot bakgrund av Europas engagemang i Kosovo och starten av EMU tidigare i år, så är den allmänt rådande uppfattningen att vi måste fortsätta att gå framåt för att slå vakt om det vi hittills har uppnått. Vissa röster i debatten menar att vi står inför en självförstärkande process: Det som vi kommit överens om vid de tre senaste regeringskonferenserna kommer att innebära en förstärkning av den europeiska nivån vare sig medlemsländerna vill det eller inte. I och med att suveräniteten över penningpolitiken ges upp kommer det att krävas en bättre samordning, eller till och med en harmonisering av skattepolitik och ekonomisk politik. Det kan också komma att innebära att medlemsländernas socialförsäkringssystem organiseras på ett likartat sätt och att man på gemensam väg söker åtgärda den strukturella arbetslösheten i Europa.

Inrättandet av en talesman för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, en "Mr. Europe", innebär att EU skaffar sig en skarpare profil i utrikes- och säkerhetsfrågor, men det ses också som ett symboliskt steg på vägen mot en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Att utnämna en talesman för att ge EU ett namn och ett ansikte medför inte i sig att unionen "talar med en röst". Därför är det inte överraskande att förslag nu förs fram där man kräver att EU ska skaffa sig den organisatoriska kapacitet som krävs för att stå emot enskilda medlemsländers agerande och forma en gemensam europeisk politik utifrån skilda nationella intressen. Från kriget i Kosovo kan vi dra två viktiga

lärdomar. Att utkämpa krig bidrar till att ena en splittrad politisk enhet och det främjar centraliseringstendenser. Enligt utrikesminister Fischer bidrog därför Kosovokrisen till att skynda på den historiska utvecklingen. Men det var inte EU som utkämpade kriget och hjälpte till att säkra freden, utan en koalition som leddes av USA, det vill säga av en aktör utanför Europa.

Det finns en allmänt rådande uppfattning om att den europeiska integrationen måste fortsätta framåt. Att fördjupa samarbetet betyder emellertid inte detsamma idag som det gjorde igår. Under flera decennier innebar europeisk integration att man sökte skapa en gemensam inre marknad. Liberalisering och avreglering är i grunden ett politiskt projekt, men själva implementeringen har man kunnat överlåta till teknokrater av skilda slag. I takt med en ökad politisk vilja att korrigera den fria marknadens brister och driva social- och miljöpolitik som inte anpassar sig efter marknadens logik, så har saken kommit i ett annat läge. Integration genom skapandet av nya institutioner vilar i grund och botten på värderingar och därför kommer alltid dess legitimitet att kunna ifrågasättas. Tidigare har EU:s förmåga att leverera konkreta resultat varit avgörande för dess legitimitet. Nu kommer legitimitetsfrågan även att omfatta det sätt på vilket beslut fattas. Denna aspekt blir än mer betydelsefull när unionens kompetens utsträcks till centrala politikområden där nationalstatens suveränitet tidigare varit oinskränkt. Det föreligger dessutom ett samband mellan omfattningen av unionens kompetens och kraven på deltagande och folklig kontroll över det politiska beslutsfattandet. Enkelt uttryckt: Ju mer makt unionen besitter desto viktigare blir det att folket har möjlighet att delta i och påverka dess beslutsfattande.

Behöver Europa en författning?

Den pågående diskussionen om unionens framtid är fortfarande splittrad till sin karaktär. Å ena sidan hävdar man att de existerande fördragen är unionens författning. Å andra sidan efterfrågar man en författning. I ett försök att reda ut begreppen kommer jag att göra en distinktion mellan tre principiellt intressanta positioner. Enligt den första är det möjligt att tänka sig *en författning för flera nivåer* av politisk organisation. Den andra positionen hävdar tvärt emot att *en författning förutsätter en stat* och att författningsbegreppet i sig inte ska tillämpas som en beteckning på unionens fördrag. Enligt den tredje ståndpunkten ser vi i dagens Europa *en författningsutveckling präglad av ömsesidigt beroende* mellan den nationella och den europeiska nivån.

En författning för flera nivåer

De som förespråkar en författning för flera nivåer, som till exempel Ingolf Pernice, vänder sig mot två olika sätt att se på förhållandet mellan konstitutionella rättigheter på europeisk och nationell nivå. För det första ifrågasätter man att de europeiska fördragen kan betraktas som ett normalt inslag i internationell rätt. Det är visserligen allmänt erkänt att EU och dess föregångare har skapat ett självständigt juridiskt system och institutioner med suveräna rättigheter, men trots det har nationella domstolar hävdats att unionens beslut lyder under restriktioner som preciseras av nationella författningar. Både Danmarks Højesteret och den tyska författningsdomstolen har hävdats en sådan ståndpunkt. Den förra följde den tyska författningsdomstolens utlåtande i samband med ratificeringen av Maastrichtfördraget och gjorde klart att man har rätt att avgöra om beslut fattade av unionen är acceptabla givet den kompetens som medlemsländerna överlåtit till EU. Den motsatta hållningen innebär att medlemsländerna genom upprättandet av de europeiska fördragen på ett avgörande sätt begränsat sin suveränitet. Ett antal medlemsländer har också i sina författningar skrivit in möjligheten att överlåta suveräna rättigheter till internationella organisationer. Detta gäller i första hand lagstiftningsrätt och rätten att granska lagstiftningens innehåll.

Sedan ett beslut av EG-domstolen 1963 har det varit accepterat att unionens lagstiftning har principiellt företräde framför nationell lag och att den dessutom har direkt effekt, det vill säga att den inte behöver godkännas genom beslut fattade av nationella parlament. På senare tid har det också hävdats att unionen har rätt att granska medlemsländernas författningar. Enligt forskare som Armin von Bogdandy finns i Amsterdamfördraget två paragrafer som i praktiken innebär att unionen har givits möjligheten att övervaka författningsutvecklingen i medlemsländerna. Enligt denna tolkning av fördraget är det inte längre nationella författningsdomstolar som ser till att den europeiska rättsutvecklingen står i överensstämmelse med de grundläggande mänskliga rättigheter som skyddas av nationella författningar. Det är snarare tvärtom – unionen har tagit befälet när det gäller att bedöma om det föreligger en grundläggande samsyn mellan det nationella och det europeiska.

För det andra ifrågasätter man den påstådda konflikten mellan nationella författningar och unionens ambitioner på området. Denna motsättning upplöses om man väljer att betrakta EU såväl som medlemsländerna som tillhörande en och samma politiska enhet, vilken i sig vilar på principen om delad suveränitet. Denna kan enligt Ingolf Pernice förstås som ett federalt system,

där folkets suveränitet är delad mellan olika beslutsnivåer inom ramen för en integrerad rättsordning. Att nationer eftersträvar självstyre behöver inte ta sig uttryck i upprättandet av enhetsstater med oinskränkt suveränitet. Medborgare kan välja att upprätta politiska institutioner på olika nivåer: lokal, regional, nationell och europeisk. Så länge som denna överföring av makt grundar sig på demokratiskt fattade beslut kommer maktutövningen på varje nivå att vara legitim. Varje slags överenskommelse där folkets vilja att upprätta institutioner för politiskt beslutsfattande tydligt kommer till uttryck bör kvalificera som en författning. Anlägger man ett sådant perspektiv så representerar förslaget om sammankallandet av en församling som en gång för alla skulle upprätta en författning för EU snarast ett steg bakåt. Ett sådant företag skulle störa den integrationsprocess som gradvis format ett slags europeisk författning. Dessutom, så menar bland andra Joseph Weiler, skulle en sådan strategi riskera att begränsa vår syn på en framtida europeisk författning genom att fokusera på hur stater traditionellt har varit organiserade.

En författning förutsätter en stat

Den motsatta uppfattningen, som företräds av forskare som Dieter Grimm, reserverar ordet författning till att gälla en stats grundlag, för att därigenom tydligt markera skillnaden mellan stater och andra politiska enheter. Man menar att en författning förutsätter existensen av en stat. Huvudskälet för att hävda denna ståndpunkt är att man därigenom vill fokusera debatten till demokratifrågan.

Detta synsätt förnekar inte att fördragen utgör ett slags grundlag för unionen. I sin berömda Maastrichtdom från 1993 beskrev den tyska författningsdomstolen fördragen som att dessa i ett visst avseende var en författning för Europa. Med ”i ett visst avseende” avses egenskaper hos fördragen som motsvarar innehållet i en stats författning: (a) att politisk maktutövning underordnas lagarna, (b) att (vissa) grundläggande mänskliga rättigheter skyddas, (c) att institutioner och regler för politisk maktutövning upprättas.

Två distinktioner är här viktiga att ha i åtanke. För det första så lägger inte fördragen grunden till en stat eftersom de är begränsade på två viktiga punkter: (a) unionens befogenheter begränsas till det som räknas upp i fördragen, (b) unionen är beroende av medlemsstaterna för att kunna utöka sina befogenheter. Det senare förhållandet brukar uttryckas som att medlemsländerna besitter ”kompetens-kompetens”. Den andra distinktionen pekar på att den procedur varigenom en författning institutionaliseras antas besitta vissa

bestämda egenskaper. Dels antas den vara en medveten viljehandling varigenom en stat upprättas, det vill säga en politisk samfällighet som eftersträvar självstyre och slutgiltig bestämmanderätt. Dels antas den utgöra en frivillig handling där folket deltar direkt.

I dagens EU är medlemsländerna "fördragets herrar" och nationella parlament måste godkänna avtal om inträde i unionen. I vissa medlemsländer har man dessutom hållit folkomröstningar rörande medlemskap och ändringar av fördragen för att ge medborgarna en direkt möjlighet till deltagande. Men i alla dessa sammanhang så handlar det om ett nationellt röstningsförfarande, inte ett europeiskt. Därför borde upprättandet av en författning för unionen ske under andra former än de institutionella reformer som avgörs vid regeringskonferenser: Att skriva en författning för unionen borde vara en medveten handling där ett "socialt kontrakt" upprättades och en överstatlig organisation omvandlades till en "stat".

Eftersom den slutgiltiga makten då skulle ligga hos unionen så skulle denna behöva en demokratisk grund att stå på. Det är på denna punkt som meningarna går isär. De som betraktar stat och författning som intimt sammankopplade har betvivlat unionens förmåga att tillhandahålla de nödvändiga villkoren för en demokratisering. För dem är demokratisering inte en fråga om formella procedurer som relativt enkelt kan införas. En beslutsordning där fördragsändringar kräver en gemensam folkomröstning i medlemsländerna skulle kunna införas. Likaså skulle Europaparlamentet kunna ges fullständig lagstiftningsmakt samtidigt som ministerrådet omvandlades till en andra kammare som representerade medlemsländerna. Kommissionen skulle omvandlas till en europeisk regering, vilken skulle kunna ledas av en direktvald president. Men att skriva en författning som rymmer dessa inslag är inte det samma som att upprätta en fungerande demokrati, vilket forskare som Peter Graf Kielmansegg och Dieter Grimm påpekat. För att skapa en fungerande demokrati på europeisk nivå så krävs att vissa förutsättningar är för handen: (1) ett demos, (2) ett offentligt samtal, och (3) en transnationell politisk infrastruktur.

Existensen av ett demos (ett folk som utgör en politisk enhet) ska inte blandas samman med idéer om naturliga identiteter och gemenskaper baserade på etniskt ursprung, vilka till sin natur är oföränderliga. I detta sammanhang ska demos förstås som en idé om en europeisk samfällighet vars medlemmar är beredda att underordna sig gemensam politisk maktövning, trots de åsiktsskillnader som råder. För att upprätta en fungerande demokrati krävs det att folken frivilligt stödjer en sådan ordning samt att de är beredda

att dela en gemensam uppsättning fri- och rättigheter med övriga medborgare. Givet den heterogenitet som kommer att präglade en union med 15, 20, 25 eller ännu fler medlemsländer, så är det svårt att föreställa sig att ett europeiskt demos ska kunna växa fram. Visserligen har man lyckats enas om att vara oense kring vissa sakfrågor och dessutom delar unionens medborgare ett allmänt stöd för europeisk integration. Men någon europeisk identitet är knappast skönjbar och det finns en motsättning mellan centrum och periferi som knappast avtagit under senare år. Det är dessutom svårt att föreställa sig att en offentlig debatt, där medborgare samtalar kring skilda ståndpunkter och där åsikter och argument bryts mot varandra, ska kunna ta form på europeisk nivå. De stora skillnader som existerar vad gäller språk, kultur och traditioner kan möjligen överbryggas på elitnivå men knappast bland medborgare i allmänhet. I frånvaro av ett offentligt rum saknas ett politiskt samtal och i avsaknad av förmedlande länkar som en europeisk massmedia och ett transnationellt partisystem så finns inga förutsättningar för unionens medborgare att göra sina röster hörda.

En författningsutveckling präglad av ömsesidigt beroende

Min egen syn på den författningspolitiska utvecklingen står nära tanken om en författning i flera nivåer. Eftersom jag inte är jurist så är jag, för det första, mindre tveksam till att använda termen författning om unionens fördrag. För det andra menar jag att det råder ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan författningsutveckling på nationell och europeisk nivå. Trots allt så ansluter jag mig till ståndpunkten att vi inte bör eftersträva en författning för EU utan att först försäkra oss om att villkoren för en fungerande demokrati faktiskt föreligger.

Våra nationella politiska system är inte längre slutna enheter. Idag påverkar externa aktörer i form av stater, internationella organisationer eller privata intressen det nationella beslutsfattandet. Som extern aktör har unionen en särställning då den har legitim rätt att sätta gränser för nationell lagstiftning genom utfärdandet av förordningar. Varje överlåtelse av kompetens till unionen urholkar demokratin på nationell nivå eftersom ett demokratiskt styrelseskick består av två aspekter: det handlar både om representation och beslutsfattande. Medlemsländernas parlament och regeringar representerar fortfarande sina medborgare och kan också hållas ansvariga av dessa, men de har i stor utsträckning fått sitt handlingsutrymme beskuret. Överlåtelse av beslutskompetens till unionen och fastläggandet av konstitutionella princi-

per som medlemsländerna är tvungna att följa, har i sig medfört en förändring av nationella författningars struktur. Vi måste därför bli medvetna om att institutionella reformer inom unionen med nödvändighet får återverkningar på politikens villkor inom medlemsländerna och att det omvända förhållandet också gäller. Det råder med andra ord ett ömsesidigt beroende mellan nivåerna.

Denna insikt börjar nu bli allmänt vedertagen. Det finns emellertid en annan aspekt av denna problematik som sällan uppmärksammas i den offentliga debatten: Den "levande författningen" inom unionen, det vill säga det sätt på vilket beslutsfattandet faktiskt fungerar, oavsett vad fördragen stadgar, påverkar också medlemsländernas styrelseskick och därmed deras "levande författningar". Detta sker genom en förändring av politiska aktörers åsikter och intressen samt genom att ett nytt sätt att bedriva politik växer fram.

Den europeiska unionen är i allt väsentligt ett förhandlingssystem vars resultat präglas av att varje aktör har goda möjligheter att undandra sig effekterna av fattade beslut. Därför har unionens styrelseskick utvecklats till något som kan beskrivas som bedrivandet av "nätverkspolitik". Detta sätt att bedriva politik innebär att det i huvudsak är den verkställande maktens ansvar att finna lämpliga politiska lösningar på aktuella problem. Medlemsländernas representanter i ministerrådet söker inte stöd hos nationella parlament för att se till att fattade beslut faktiskt efterlevs. Man eftersträvar istället lösningar som kan få brett stöd genom att anlita expertkunskap och rådgöra med de som i första hand kommer att påverkas av ett visst beslut. Kommissionen som har initiativrätten i lagstiftningsfrågor har utarbetat ett system där man anlitar utomstående experter från både den privata och den offentliga sfären för att få igenom sina förslag. Under många år har kommissionen uppmuntrat en utveckling där nätverk av intressegrupper över nationsgränserna växer fram i anslutning till politiska sakfrågor som kommissionen har ett intresse av att driva. Denna strategi har varit framgångsrik därför att nationella regeringar och privata aktörer har givit sitt stöd till eller åtminstone accepterat denna ordning. Medlemsländernas regeringar har givit sitt stöd därför att detta sätt att bedriva politik har höjt kvaliteten hos fattade beslut, och därmed bidragit till att stärka legitimiteten för unionens politik.

Bedrivandet av nätverkspolitik får också återverkningar i medlemsländerna på olika sätt. Samhällets aktörer anpassar sitt sätt att organisera sig och sina strategier för påverkan till det nya sättet att bedriva politik. Det nya sätt att påverka som de lärt sig inom unionen tar de sedan med sig hem. Storföre-

tag och intresseorganisationer kräver att på hemmaplan få direkt tillgång till beslutsfattare på samma sätt som de vant sig vid från Bryssel. Dessa aktörers syn på politikens villkor kommer i hög utsträckning att fångas av den nätverkspolitik som bedrivs inom unionen. Det goda styrelseskicket har i allt högre utsträckning kommit att förstås som effektivitet och förmåga att lösa problem och allt mindre som möjligheten att välja bland en uppsättning politiska alternativ. Detta synsätt gynnar ett elitsystem på bekostnad av demokratiskt deltagande.

Löften och fallgropar i författningsdebatten

Följderna av en författningsdebatt beror på en rad omständigheter och är därför svåra att förutse. En sådan debatt kan bidra till att föra fram författningpolitiska handlingsalternativ i offentlighetens ljus. Den kan dessvärre också ge upphov till eller föra vidare missuppfattningar och myter kring arbetet med att reformera politiska institutioner. En författningsdebatt fungerar väl så länge som den utgör en del av det offentliga samtalet och är öppen för debatt och reflektion. En regeringskonferens, till och med när den föregås av en ”reflektionsgrupp” utgör inte ett fullgott alternativ till ett öppet offentligt samtal. Att involvera nationella parlament i denna process skulle på ett väsentligt sätt bredda deltagandet i ett sådant samtal och samtidigt höja allmänhetens medvetenhet kring dessa frågor. Att ge unionens institutioner ansvaret för att utarbeta en författning skulle inte bidra till en offentlig debatt präglad av mångfald och folkligt deltagande.

Europaparlamentet har lagt fram ett förslag för hur ett sådant arbete skulle kunna utformas. Målet är en union organiserad längs federala linjer. Grundtanken är att ge kommissionen i uppdrag att utarbeta ett förslag till författning som sedan skulle ligga till grund för förhandlingar mellan Europaparlamentet och kommissionen. När dessa parter har nått en överenskommelse vidtar förhandlingar mellan ministerrådet och parlamentet. Förslaget till författning behandlas sedan inom ramen för en regeringskonferens och överlämnas slutligen till nationella parlament för godkännande. Mot bakgrund av tidigare förslag och en nyligen publicerad rapport från Europaparlamentets institutionella kommitté, vilken utkom i december 1998, så är det inte svårt att förutse hur ett sådant förslag skulle komma att se ut.

Den normativa utgångspunkten är självfallet den så kallade Westminstermodellen, det vill säga en variant av majoritetsdemokrati. Denna modell används som förebild trots att den verklighet som präglar unionen gör att detta

styrelseskick har små möjligheter att fungera i dagens EU. Detta påpekades visserligen i rapporten, men det förblev en minoritetsuppfattning. Westminster-modellen är visserligen etablerad i ett antal medlemsländer, men den är högst olämplig som förebild för en europeisk federation. Regeringsmakten i denna modell utgår i sin mest renodlade form från tanken att vinnaren tar allt. Det parti som erövrar flest platser i parlamentet får all regeringsmakt. Detta förutsätter en hög grad av homogenitet i samhället eftersom majoritetsprincipen bara kommer att accepteras när konfliktlinjer i samhället är sådana att dagens minoritet kan bli morgondagens majoritet. I mångkulturella samhällen präglade av heterogenitet så riskerar minoriteter att för alltid bli förpassade till åskådarplats. Därför kommer de inte heller att acceptera ett styrelseskick som uteslutande bygger på majoritetsprincipen. I samhällen som präglas av djupgående skiljelinjer av etnisk, religiös eller kulturell art så har istället konsensusmodellen blivit förhärskande. I denna modell är alla grupper i samhället med och delar på regeringsmakten. Den mest lämpliga förebilden för en författning för unionen förefaller därför vara Schweiz med sin variant av konsensusdemokrati. Detta alternativ har än så länge varit relativt förbisett i den pågående författningsdebatten.

Nu är inte Europaparlamentet ensamt om att lägga författningsförslag som förutsätter villkor som dagens EU inte kan erbjuda. Både förespråkarna för en författning i flera nivåer och de som menar att unionen måste utvecklas till en stat innan författningsfrågan kan bli aktuell, agerar på liknande sätt. Amsterdamfördraget innebär visserligen att några av de villkor som framhållits som nödvändiga för att uppnå demokratisk legitimitet inom unionen faktiskt har förts in i fördragen. Det är emellertid en sak att inrätta en artikel som definierar politiska partiers roll på europeisk nivå, en helt annan att se till att de faktiskt kommer att fullgöra sin uppgift. Amsterdamfördraget slår fast att europeiska partier kommer att bidra till att ge uttryck för EU-medborgarnas politiska vilja. För en juridisk expert så är måhända en sådan ändring i fördragstexten av stor betydelse. Så har till exempel Ingolf Pernice menat att denna artikel utgör en talande beskrivning av tanken bakom ett europeiskt medborgarskap och dessutom belyser betydelsen av politiska partier och en demokratisk union. En samhällsvetare är snarare benägen att rikta intresset mot empirisk analys rörande sociala integrationsprocesser och de villkor som måste vara för handen om demokratins institutioner ska kunna fungera som planerat. I detta avseende var den tyska författningsdomstolens Maastrichtdom mer präglad av samhällsvetenskaplig analys än de flesta juridiska experters utlåtanden. Enligt domstolen så förutsätter demokratin

ett utbyte av olika slags idéer och ett ständigt pågående samtal mellan individer och grupper i samhället. Det är dessa förutsättningar som måste existera för att samhällets medlemmar ska komma att utgöra ett demos.

Författningsfrågan och demosproblemet

Medborgare på flera nivåer – jakten på ett europeiskt demos

Hur ska vi ställa oss till det faktum att det inte finns något europeiskt demos idag? Det finns tre tänkbara förhållningssätt: Det första innebär att vi fryser den europeiska integrationen på dagens, eller till och med en något lägre nivå. För det andra kan vi söka dra lärdom av historien och leta efter möjliga sätt att främja framväxten av en europeisk nation. Den tredje vägen, och den minst utforskade, består i att söka efter ett nytt demosbegrepp som skulle ligga i linje med den europeiska integrationens grundtanke – det vill säga idén om funktionell integration.

Om vi betraktar kommunikation – eller snarare möjligheten att etablera ett fungerande offentligt samtal – som den grundläggande förutsättningen för ett demos så bör vi fråga oss hur ett europeiskt demos skulle kunna växa fram och vilken skepnad ett sådant skulle kunna anta. Det finns endast begränsad empirisk kunskap när det gäller denna fråga. Opinionsundersökningar, varav Eurobarometern är den mest relevanta, dokumenterar medborgarnas åsikter och försöker i viss mån att förutsäga framtida utvecklingsmöjligheter. Endast ett fåtal undersökningar har intresserat sig för hur europeisk massmedia, transnationella intresseorganisationer eller sociala rörelser bidrar till framväxten av ett offentligt samtal på europeisk nivå. En relativt ny forskningsgren söker klarlägga hur ett gemensamt sätt att se på politik påverkas av konkreta beslut inom skilda politikområden.

Så har till exempel beslutet att inrätta en monetär union satt igång en debatt om huruvida en gemensam valuta och ett närmare samarbete när det gäller finans- och skattepolitik kommer att främja framväxten av en gemensam europeisk identitet och en ökad solidaritet bland unionens medborgare. Resultat från jämförande studier visar att stödet för den gemensamma valutan Euro visserligen har ett nära samband med en vision om ett enat Europa, men att denna vision i sig härrör från förhärskande uppfattningar i enskilda medlemsländer. Utgångspunkten för denna forskning har varit att viljan till kommunikation över gränserna och en gemensam europeisk identitet kom-

mer att växa fram bland unionens medborgare. Ett alternativt sätt att närma sig denna problematik vore att studera hur vissa sektorer av samhället håller på att förändras.

Som vi vet är utformningen av politiska beslut inom unionen starkt sektoriserad. Nätverk av aktörer har växt fram kring skilda politikområden. Det sätt på vilket intresseorganisationer och transnationella nätverk har kommit att arbeta är en konsekvens av det sätt på vilket politik bedrivs inom unionen. Är det möjligt att sådana kan komma att utgöra kärnan i ett transnationellt offentligt rum? Kommer dessa nätverk att bli bestående och verka oberoende av enskilda politiska förslag inom unionen och utan stöd från EU:s institutioner, främst kommissionen? Kan ett sådant sektoriserat offentligt samtal växa i omfattning och hur förhåller det sig till en större offentlig debatt som inte är fokuserad kring enskilda sakfrågor?

Detta sätt att beskriva problemet och ställa frågor är intressant eftersom det befriar oss från illusionen att det finns ett nationellt offentligt rum där alla individer, oavsett social bakgrund och tillhörighet, deltar på samma villkor. Att rikta intresset mot sektoriserade offentliga miljöer går hand i hand med två närliggande forskningsperspektiv, vilka båda studerar transnationella politiska gemenskaper. Forskning kring migrationsfrågor har funnit att gränser inom Europa får allt mindre betydelse och att sociala gemenskaper sträcker sig över territoriella gränser. Men inte ens inom gränsregioner med en hög grad av rörelser över gränser så har man omdefinierat den politiska geografin på ett sätt som överensstämmer med verkligheten. Den territoriella hemvisten är i allt mindre utsträckning styrande för en individs sociala och politiska tillhörighet. Samhällsvetenskapen och den politiska teorin har nu på allvar börjat intressera sig för de förändringar i den sociala och politiska skiktningen som äger rum i dagens Europa. Detta nyvunna intresse får oss att fundera i termer av en mångfald av demos kring vilka Europas framtida politiska system kan växa fram, snarare än ett enda allomfattande europeiskt demos.

En union som präglas av en mångfald transnationella gemenskaper skulle göra överflödigt tanken på en federal organisation där regionala, nationella och europeiska intressen balanseras inom ramen för en territoriellt baserad union. Istället för territoriell representation så skulle funktionell representation eller ett system där sociala gemenskaper representeras utgöra den princip utifrån vilken ett framtida EU organiseras. Det skulle betyda slutet för den moderna staten och startskottet för ett nytt sätt att organisera politiska system vars konkreta utformning vi idag har svårt att föreställa oss.

Pragmatisk federalism

Mer verklighetsnära och inriktade på unionens närmaste framtid är de förslag som syftar till att få dagens system att fungera. Grundtanken är att en mer demokratisk union kan åstadkommas med hjälp av en institutionell ordning anpassad till (1) det faktum att unionen är ett flernivåsystem, (2) det faktum att skilda principer för demokratisk representation, nämligen parlamentarisk, funktionell och regeringsbaserad sådan tillämpas samtidigt, (3) den särskilda blandning av beslutsmetoder som förekommer, det vill säga majoritetsomröstningar, förhandlingar och deliberation (rationella överläggningar), och sist men inte minst (4) den reformtradition som påbjuder gradvisa institutionella förändringar.

Det vi bör eftersträva är ett system där institutionerna balanserar varandra med ömsesidiga hållhakar (*checks and balances*) och tilldelas specifika uppgifter under olika skeden av den politiska beslutsprocessen. Faran med det nuvarande systemet, som är en blandning av parlamentariskt beslutsfattande och ett förhandlingssystem, är att det uppstår dödlägen som inte går att bryta och som hotar legitimiteten hos båda dessa procedurer. Den politiska viljan när det gäller att nå konsensus och stödjande förhandlingslösningar kan undergrävas av det faktum att förhandlingarna sker i skuggan av ett Europaparlament med allt större maktbefogenheter. Parlament fattar beslut utifrån politiska hänsyn och den maktkamp som föreligger mellan olika åsikter och intresseriktningar. Parlament måste stå fria från alla former av nätverkspolitik därför att en sådan ordning per definition varken är öppen för insyn eller möjlig att ställa till ansvar. Om Europaparlamentets beslut i för hög utsträckning är knutna till uppgörelser i allehanda expertkommittéer så riskerar de att tappa i legitimitet.

För att kringgå dessa fallgropar måste unionens institutioner vara tämligen fristående från varandra och dessutom balansera varandra under beslutsprocessens olika skeden. Det har föreslagits att nationella parlament ska ges ökade möjligheter att påverka vilka frågor som ska föras upp på unionens dagordning för att därigenom öka medborgarnas inflytande över vilka frågor som avgörs på den europeiska nivån. När det gäller frågor, som faller inom ramen för den första pelaren, det vill säga allt som rör den inre marknaden, så skulle kommissionen behålla sin betydelsefulla roll som medlare mellan privata intressegrupper och medlemsländernas regeringar. Beslutsfattandet skulle följa medbeslutandeprocessen och implementeringen skulle övervakas av nationella byråkratier och ytterst av nationella domstolar och EG-domstolen – men inte av kommissionen. En sådan kombination av parla-

mentarisk, funktionell och regeringsbaserad representation skulle emellertid inte tillämpas när det gäller de mer känsliga politikområden som hör till den andra och tredje pelaren. Hit hör utrikes- och säkerhetspolitik samt inrikes- och rättsliga frågor.

Detta förslag ligger mycket nära den nuvarande ordningens grad av överstatligt beslutsfattande. Unionen skulle fortsatt vara ett komplicerat förhandlingssystem med begränsad öppenhet till följd av de skilda beslutsmetoder som tillämpas inom olika politikområden. Europaparlamentet skulle fortsatt ha mindre makt än ministerrådet och dessutom hållas oberoende från kommissionen. På detta sätt skulle det fortsatt göras tydligt att politik på den europeiska nivån är annorlunda än den politik som bedrivs inom medlemsländerna.

Författningsfrågan och unionens framtid

Med tanke på att en ny regeringskonferens är nära förestående så utgör den pragmatiska federalismen en mer fruktbar utgångspunkt för diskussioner om unionens framtid än spekulationer kring hur det europeiska samhället kan tänkas se ut i en avlägsen framtid. Medlemsländernas regeringar söker pragmatiska lösningar i små steg som inte hotar stabiliteten i dagens system. Det är emellertid en avgörande skillnad mellan den pragmatiska federalism som förespråkas här och det sätt på vilket författningsfrågan under senare år har behandlats av medlemsländerna. För det första så var huvudsyftet med de institutionella reformerna i Amsterdamfördraget att slå vakt om unionens handlingskraft. Man ville försäkra sig om att en utökad och mer heterogen union fortsatt hade förmågan att ta och implementera beslut. Omsorg om effektivitet snarare än demokratihänsyn var vägledande. För det andra har medlemsländernas regeringar varit noga med att inte tala om institutionella reformer i termer av författningspolitik. Trots det kan man inte bortse från att man i praktiken har bedrivit förhandlingar om konstitutionella valmöjligheter.

Hur man väljer beror på vilka önskemål om institutioner man har och dessa formas i sin tur av konstitutionella idéer. Under förhandlingar vid tidigare regeringskonferenser har vi kunnat bevittna hur varje medlemsland argumenterat utifrån olika idéer om hur en författning bör utformas. Ingenting tyder på att detta kommer att förändras under kommande regeringskonferenser. Dessa konstitutionella idéer förblir ofta outtalade, de utgör "dolda teorier"

som är starkt påverkade av nationella traditioner avseende praktisk erfarenhet av författningspolitiska lösningar, politisk kultur och debatt kring författningsfrågor. Eftersom dessa idéer ofta förblir outtalade så är det svårt att göra dem till föremål för ett öppet, rationellt samtal, och det är svårt att nå överenskommelser utifrån dem eftersom de skiljer sig avsevärt åt medlemsländer emellan.

Samhällsvetenskapen bör bidra till att stimulera en författningsdebatt som är öppen i det att den uttryckligen åberopar grundläggande konstitutionella idéer och som dessutom är "europeisk" på så sätt att den tar hänsyn till de särdrag som präglar unionens politiska system. Ett av dessa särdrag är att unionen är ett politiskt system som saknar ett demos och därför har svårt att utvecklas till en representativ demokrati. Detta är utgångspunkten för den pragmatiska federalisten som menar att avsaknaden av ett demos på europeisk nivå omöjliggör att unionen omvandlas till en kopia av medlemsländernas demokratiska system. Unionen är och bör förbli någonting annat än en stat. En ny slags federalism, som tar hänsyn både till unionens särdrag och vår strävan efter demokrati, måste utvecklas. Författningsutvecklingen i dagens Europa präglas av ömsesidigt beroende mellan nivåer. Därför måste vi vara försiktiga så att inte ett reformerat EU motverkar möjligheten att upprätthålla ett demokratiskt och effektivt politiskt system på nationell nivå.

Mot denna bakgrund utgör inte pragmatisk federalism ett närsynt betraktelsesätt av en pågående reformprocess. Den pragmatiska federalismen grundar sig på en långsiktig bedömning av den politiska och samhälleliga utvecklingen inom unionen. I detta sammanhang är demosfrågan central. Framväxten av transnationella gemenskaper kräver nya institutionella lösningar. En framtida union kommer att grundas på en blandning av olika representationsformer och en sådan politisk ordning kommer i hög grad att avvika från våra nationella demokratimodeller.

Källor och litteratur

En allmän genomgång av den europeiska författningsfrågan återfinns i Joseph H. H. Weiler, *The Constitution of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999). Idén om en författning för flera nivåer finns beskriven och utvecklad i Ingolf Pernice, "Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitution-making revisited?", *Common Market Law Review*, 4, 1999, 703--751, Armin von Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus*

als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam (Baden-Baden: Nomos, 1999) och Joseph H. H. Weiler, "The Case against the Case for Statehood", *European Law Journal*, 4, 1998, 43–62. Ståndpunkten att en författning förutsätter en stat finns utvecklad i följande framställningar: Dieter Grimm, "Does Europe need a constitution?", *European Law Journal*, 3, 1995, 282–303, Peter Graf Kielmansegg, "Integration und Demokratie" i Markus Jachtenfuchs och Beate Kohler-Koch, eds., *Europäische Integration* (Opladen: Leske + Budrich, 1996), 47–71 och Angelika Scheuer, "A Political Community?" i Hermann Schmitt och Jacques Thomassen, eds., *Political Representation and Legitimacy in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 1999), 25–46.

Unionens demokratiska status och förutsättningarna för en demokratisering diskuteras av Heidrun Abromeit, *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity* (New York: Berghahn, 1998), Christopher Lord, *Democracy in the European Union* (Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998) och Joseph H.H. Weiler, "Demos, Telos, Ethos and the Maastricht Decision", *European Law Journal*, 3, 1995, 219–257.

Begreppet "nätverkspolitik" som en beskrivning av unionens sätt att bedriva politik finns utarbetat i Beate Kohler-Koch, "The evolution and transformation of European Governance", samt Rainer Eising och Beate Kohler-Koch, "Governance in the European Union: A comparative assessment", båda ingår i Beate Kohler-Koch och Rainer Eising, eds., *The Transformation of European Governance* (London: Routledge, 1999), 14–35, respektive 473–507.

De aspekter av författningsfrågan som berör förutsättningarna för ett europeiskt demos, en europeisk offentlighet och en europeisk identitet finns behandlade i Heidrun Abromeit & Thomas Schmidt, "Grenzprobleme der Demokratie: Konzeptionelle Überlegungen", och Klaus Eder, Kai-Uwe Hellmann & Hans-Jörg Trenz, "Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa". Båda återfinns i Beate Kohler-Koch, Hrsg., *Regieren in entgrenzten Räumen*. [Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 29] (Opladen: Westdeutscher Vlg, 1998), 293–320 respektive 321–344, Thomas Risse, Daniela Engelmann-Martin, Hans-Joachim Knopf & Klaus Roscher, "To Euro or not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union", *European Journal of International Relations*, 2, 1998, 147–187, Fritz Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press, 1999) och Werner Weidenfeld, "The Euro and the New Face of the European Union", *The Washington Quarterly*, 1, 1999, 67–80.

Den tyska författningsdomstolens Maastrichtdom finns återgiven på både tyska, franska och engelska i Ingo Winkelmann, *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993* (Berlin: Duncker & Humblot, 1994).

Originalen till denna artikel är Beate Kohler-Koch, "A Constitution for Europe?", *Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung*, nr 8, 1999. I originaltexten, som ligger under nätadressen <http://www.mzes.uni-mannheim.de/>, återfinns ytterligare referenser. Den svenska översättningen har gjorts av Christer Karlsson.

EU i de internationella förbindelserna

av Pär Hallström

Det Europeiska rådets möte i Helsingfors 10–11 december 1999 hade den Europeiska Unionens utrikes- och säkerhetspolitiska kapacitet som en särskilt viktig punkt. Mötet resulterade i nya handlingsmöjligheter för unionen på det säkerhets- och försvarspolitiska området, och gör det möjligt för EU att effektivare agera som en enhet på den internationella arenan. EU kommer därmed att ha de viktigaste utrikespolitiska instrumenten till sitt förfogande. De handelspolitiska instrumenten har ingått i arsenalen alltsedan den Europeiska ekonomiska gemenskapen grundades 1958.

Därmed kommer EU också att än bättre kunna uppfylla de mål som särskilt de större medlemsstaterna vill nå med EU. De första och viktigaste av dessa gäller att försona forna fiender, i synnerhet Frankrike och Tyskland, och att tillförsäkra demokrati och mänskliga rättigheter. Det andra gäller att stärka medlemsstaternas ekonomier genom att upprätta den gemensamma marknaden, och det tredje är att genom samarbetet återvinna något av den självständighet och inflytande i ekonomiskt och politiskt hänseende som de europeiska tidigare stormakterna förlorat. Självständigheten kan uppnås om EU är tillräckligt ekonomiskt och monetärt starkt för att inte enbart reagera på konjunkturen utan även kunna påverka dem, och inflytande kan utövas genom enhetligt uppträdande utåt i umgänget med tredje länder, bilateralt och i internationella organisationer. Därmed kan EU nå den politiska styrka som motsvarar dess ställning som världens största handelsmakt och ekonomisk stormakt i klass med USA och Japan.

Sveriges medlemskap i EU har inneburit ett utrikespolitiskt paradigmskifte som tycks ganska okänt för de flesta svenskar. Inför Sveriges anslutning betonades Sveriges förhållande till EU – att handeln med EU skulle flyta utan hinder och att Sverige med medlemskapet skulle kunna påverka EU:s regler på ett mycket effektivare sätt än vad EES-avtalet kunde tillåta, men medlem-

skapets utrikespolitiska möjligheter har inte ens nu klargjorts tillräckligt. Det är för de flesta okänt att småstatens tvång att anpassa sig till regler och villkor som bestämts av de stora har förbytts till ett förhållande där Sverige via EU har avgörande inflytande i de fora där reglerna bestäms för världspolitiken och i synnerhet för världshandeln. EU tillsammans med USA och Japan har den avgörande makten i Världshandelsorganisationen (WTO), och EU har genom en rad bilaterala avtal med världens länder en vital betydelse för deras ekonomiska välfärd. Genom ett samordnat uppträdande i FN och dess säkerhetsråd utövar EU:s medlemsstater inflytande över världspolitiken och genom det utökade samarbete som Prodis förslag innehåller utvecklas EU till den europeiska pelaren i det NATO som är världens främsta säkerhetspolitiska aktör.

Det tycks heller inte ha klargjorts tillräckligt tydligt att Sverige – som den andra sidan av myntet – genom sitt medlemskap blivit juridiskt förpliktad att ge avkall på sina egna möjligheter att agera i förhållande till länder som inte är medlemmar i EU. Liksom fallet är i interna EU-spörsmål innebär samarbetet i den första pelaren, EG, att medlemsstaterna på federalt sätt mist kompetens till förmån för de gemensamma institutionerna, och det är i stället EG som får agera i förhållande till tredje länder på sådana områden. Sveriges inflytande över världens frågor beror alltså på om Sverige kan utöva inflytande på beslutsfattandet i EU:s institutioner.

I denna artikel betraktas EU:s externa förbindelser från fem utgångspunkter. Först visas hur EG:s handelspolitik blev en nödvändig följd av upprättandet av den gemensamma marknaden, och att dess politik snarast varit ett svar på tredje länders initiativ eller välgrundade rättigheter. Därefter behandlas det utrikespolitiska samarbetet och dess relation till tanken på ett enat Europa med stark ställning i världspolitiken. I ett tredje avsnitt granskas hur EU:s politik utformats i förhållande till olika ländergrupper och vid krishantering. De fjärde och femte avsnitten är huvudsakligen juridiska och behandlar maktfördelningen mellan medlemsstaterna och EU vid yttre förbindelser: den områdesvisa kompetensfördelningen, frågan om exklusiv kompetens och maktfördelningen mellan institutionerna vid beslutsfattande. I en sammanfattning dras slutsatser om Sveriges ställning och möjligheter att utöva inflytande.

EU:s yttre förbindelsers samband med den gemensamma marknaden och EMU

Enligt Romfördragets artikel 2 skall gemenskapen uppnå ett antal ekonomiska och sociala mål genom att upprätta en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union och genom att föra politik inom områden som uppräknas i Artikel 3 och 4. Som en punkt a) i artikel 3 nämns att gemenskapens verksamhet skall innefatta förbud mot tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna vid import och export av varor samt förbud mot alla övriga åtgärder med motsvarande verkan, och som en punkt b) nämns en gemensam handelspolitik. Sambandet mellan inre och yttre åtgärder markeras än tydligare genom artikel 3 punkt b) innefattade såväl upprättande av en gemensam tulltariff som av en gemensam handelspolitik i förhållande till tredje land.

I en tullunions logik ligger att medlemsländerna måste ha gemensamma regler i förhållande till tredje land för att förhindra snedvridning av handeln. Hade ett medlemsland förmånligare import- eller exportbetingelser än ett annat skulle handeln styras till och gå via detta. För den gemensamma marknaden, som syftade till att avskaffa samtliga hinder för handeln mellan medlemsländerna, måste således medlemsländerna samordna och införa gemensamma regler för handeln med tredje land på en rad områden. Detta genomfördes redan genom bestämmelser om att handelspolitiken skulle vara en gemensam politik, och medlemsländerna överlät sina kompetenser på området till EG:s institutioner, som ensamma blev behöriga att sluta internationella handelsfördrag och bestämma om unilaterala handelspolitiska åtgärder t.ex. om exportpolitik och om att införa handelspolitiska skyddsåtgärder, som dem mot dumpning och subventioner.

Även i en monetär unions logik ligger att besluten på området måste fattas av en central institution. De länder som ingår i den monetära unionen och inför den gemensamma myntenheten euron, mister sin interna och också externa kompetens och artikel 111 (3) förutser att förhandlingar om avtal angående monetära frågor eller växelkursfrågor med tredje länder eller internationella organisationer skall föras av gemenskapen.

Även på områden som ligger utanför handels- och penningpolitik, men där EG:s institutioner infört gemensamma regler (förordningar, direktiv, beslut) för att upprätta den gemensamma marknaden föreligger en liknande parallellitet mellan intern och extern makt. EG:s domstol har tolkat rättsläget så att införande av gemensamma regler beträffande en viss fråga medför att

medlemsstaterna överför intern makt på området till gemenskapen, som den ena sidan av myntet, och denna makt får därefter endast utövas av gemenskapen också externt i förhållande till främmande makter, som den andra sidan av myntet.

Upprättandet av tullunionen 1958–1968 betydde med nödvändighet att EG:s medlemsländer hamnade innanför tullmuren och resten av världen utanför. Det betydde också att EG:s traditionellt frihandelsvänliga norra medlemsländer och dess protektionistiska södra måste finna en gemensam linje mot omvärlden, och att principen om ”*préférence communautaire*”, gemenskapsföreträdare, skulle förenas med artikel 131: ”genom att upprätta en tullunion avser medlemsstaterna att i gemensamt intresse bidra till en harmonisk utveckling av världshandeln, en gradvis avveckling av restriktionerna i den internationella handeln och en sänkning av tullmurarna”.

Gemenskapens handelspolitik kom att föras på två nivåer med två skilda typer av partner i världshandeln. Den första nivån gäller generella regler inom ramen för GATT, och från och med 1994 inom ramen för dess arvtogare Världshandelsorganisationen (WTO), och denna involverar i huvudsak förhållandet till USA och Japan, men också Kanada, Australien, Nya Zeeland och de nyligen industrialiserade länderna, NIC-länderna i Asien. Det är också i huvudsak handeln på denna nivå som föranlett utarbetandet och tillämpningen av unilaterala handelsinstrument som dumpningsregler och TBR-förordningen. Även gränsåtgärder mot NIC-länderna kan anses höra hit. På en annan nivå ligger förbindelserna med de länder som 1958 hade privilegierade handelsförbindelser med Frankrike, Belgien eller Holland på grund av deras status som besittning, eller som departement till metropolen t.ex. Algeriet. De hade därför historiska orsaker till fortsatt privilegierad status. Med dessa länder slöts frihandelsavtal. Förhållandet till Sverige, före inträdet i EU 1995, och andra EFTA-länder kan fram till Danmarks, Irlands och Storbritanniens inträde i EG 1973 räknas till den första nivån men därefter till den andra. Förhållandet till Central- och Östeuropa reglerades fram till 90-talets början huvudsakligen genom unilaterala åtgärder, men sedan statshandelssystemet övergivits förs förbindelserna på den mer privilegierade nivån genom bilaterala avtal.

Upprättandet av tullunionen fick handeln mellan medlemsländerna att blomstra ymnigare än den med tredje länder. Ekonomerna tvistar om huruvida det beror på en ”*trade diverting effect*” eller en ”*trade creating effect*”. Den gemensamma tulltariffen baserade sig på det matematiska genomsnittet av medlemsstaternas tullar, och det är också osäkert om detta genomsnitt var

neutralt i förhållande till tidigare tullnivåer. De olika rundorna inom ramen för GATT erbjöd dock EG:s handelspartners kompensation, och som ett resultat av dessa framstår EG idag som tydligt frihandelsvänligt – åtminstone vad gäller industriprodukter. Det var EG som genomdrev linjära tullsänkningar och undantag för känsliga sektorer samt harmonisering av GATT-ländernas tydligaste tullskillnader på samma produkter. Efter Uruguay-rundan är tullarna på industriprodukter försumbara.

Dillonrundan (1960–62) samtidigt med EEC:s bildande, reducerade tullarna med 7–8 %, Kennedyrundan (1964–67), samtidigt med att de sista handelshindren avvecklades mellan EG:s medlemsländer, minskade tullarna med ytterligare 35–40 %, Tokyorundan (1973–79), som fördes samtidigt med att EG:s handelshinder med Storbritannien avvecklades, som en följd av dess medlemskap i EG, reducerade tullarna med ytterligare 30 %. Detta kompletterades med överenskommelser om icke-tariffära handelshinder som statlig upphandling, subsidier och kompensatoriska åtgärder. Uruguay-rundan (1986–1994), samtidigt med att EG antog Enhetsakten och fullbordade den inre marknaden med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, reducerade tullarna med ytterligare 40 % och fick som resultat att 40 % av varuutbytet i världen sker tullfritt. Uruguay-rundan medförde också avtal om liberaliseringar på tjänstesektorn och ökat skydd och harmoniseringar på det immaterialrättsliga området. Slutligen fick världshandelsreglerna en fastare institutionell ram med upprättandet av Världshandelsorganisationen (WTO) och förstärkning av den domstolsliknande tvistlösningsmekanismen. Framför allt USA hade för övrigt under hela EG:s historia kontinuerligt använt sig av GATT:s tvistlösningsmekanism och dess kvasidomstolar, panelerna, för att övervaka och få avgjort om EG:s politik angående t.ex. den gemensamma tulltariffen, kvantitativa restriktioner, jordbrukspolitiken och EG:s frihandelsarrangemang, särskilt dem med medelhavsländerna, vilkas citrusexport hotade amerikanska intressen, var förenliga med GATT:s regler. Senare statistik visar också att gemenskapsföreträdet fått allt mindre betydelse. Särskilt de multinationella företagen handlar globalt.

GATT/WTO:s målsättningar innefattar inte bara reduktion av tullarna utan också bl.a. avskaffande av de kvantitativa restriktionerna. På jordbruks- och textilområdet har EU haft svårt att uppfylla målsättningarna, och på andra områden har man, liksom t.ex. USA, använt sig av selektiva instrument för att skydda sina producenter.

EU är världens största importör av livsmedelsprodukter, 26 %, och av jordbruksprodukter med 40 % av världens import. EU:s gemensamma jord-

brukspolitik infördes för att möjliggöra fri handel med jordbruksprodukter inom den gemensamma marknaden. Den innehåller en kombination av rörliga tulltariffer, kvoterings och exportsubsidier riktade generellt mot handeln med tredje land. Undantag för detta gäller vissa länder som EG slutit bilaterala handelsavtal med, såsom Argentina, Uruguay, Brasilien och länder på södra medelhavsstranden. Denna ordning som till stora delar strider mot GATT, skall som en följd av Uruguay-rundan avlösas av ett system med höga tullar på jordbruksvaror.

På textilområdet infördes inom GATT:s ram ett system med export- och importkvoterings och centrala beslut av ett särskilt internationellt organ om fördelning av dessa kvota mellan länder. Också detta skall avskaffas som en följd av Uruguay-rundan, och endast tullar skall godkännas som handelsskydd.

I och med att de traditionella medlen för skydd av inhemska produktion, kvoterings och tullar, mister sin betydelse finns behov av andra instrument. Kvantitativa begränsningar är enligt huvudregeln i GATT möjligt att införa av importlandet i nödsituationer, men de skall tillämpas generellt i förhållande till import från alla länder. Den import som är "onormalt" konkurrenskraftig härrör dock ofta från bestämda länder eller företag, och såväl EU som USA och andra länder har selektivt begränsat handeln genom gränsåtgärder i form av överenskommelser med exportlandet eller exportföretaget om att begränsa exporten till importlandet. Detta har i synnerhet gällt export till EU och USA av elektronik från NIC-länderna. Efter Uruguay-rundan tillåts dock selektiva importhindrande åtgärder vid nödsituationer i större utsträckning än tidigare, särskilt vad gäller textilområdet.

I Uruguay-rundan överenskoms också om att förbättra reglerna om dumpning och subsidier. EU har utfärdat förordningar med stöd i EG-fördragets regel om gemensam handelspolitik på dessa områden. Dumpningsreglerna används mot exportföretag som säljer en vara i importlandet till ett lägre pris än den betingar i normal handel, och reglerna om subsidier gäller import från företag som kan sälja billigt eftersom de mottagit statsstöd i exportlandet. I det första fallet får importlandet, om dumpning påvisats enligt GATT:s regler, belägga en vara med en dumpningstull och i det senare tillåter GATT:s regler att en utjämningsstull läggs på importen. Särskilt USA har flitigt använt sig av dessa instrument. För svenskar är kanske USA:s långvariga dumpningstullar på stål riktade mot import från Sverige före det svenska medlemskapet i EU mest känt. En anledning till detta flitiga bruk är att amerikanska producenter, som anser sig lida skada på grund av utländska företags "unfair trade practice" på den amerikanska eller på en tredjelandsmarknad,

kan få amerikanska myndigheter att agera på grundval av USA:s handelslagstiftnings berömda eller beryktade *section 301*. 1994 utfärdade EG en förordning (TBR 3286/94) som på liknande sätt tillåter EU-företag att få kommissionen att agera. I motsats till den kritiserade *section 301*, som tillåter USA att direkt efter internt förfarande vidta unilaterala åtgärder, skall EG dock enligt TBR först iaktta en internationell tvistlösningsprocedur, i praktiken sker det inför WTO, och följa dess anvisningar.

Vad gäller EU:s handelsförbindelser på denna nivå bör märkas att det inte endast är WTO som tjänar som forum för förbindelserna, utan överläggningar om generella regler mellan EU och de stora industrialiserade staterna sker också i t.ex. Världsbanken, och vad gäller frågor som investeringar och konkurrens spelar också OECD en stor roll.

Man kan peka på fyra huvudorsaker till att en rad länder i den tredje världen redan från och med EEC:s upprättande fick ett privilegierat förhållande genom frihandelsavtal mellan EG och landet i fråga. För det första åtnjöt länderna redan från början fritt tillträde till metropolen (Frankrike, Belgien eller Holland), och detta kunde inte kapas utan ekonomiskt avbräck, och de kunde anses ha en sorts välförvärvad rättighet till att deras förhållande inte skulle försämrats. För det andra var det ett europeiskt politiskt intresse att bevara banden. Det privilegierade förhållandet hade för det tredje endast gällt metropolen, men upprättandet av tullunionen och den gemensamma marknaden betydde att samtliga varor som befann sig i ett medlemsland kunde röra sig fritt över gränserna i EG. Som en konsekvens av den fria rörligheten skulle t.ex. tyska importörer i princip inte diskrimineras av det privilegierade landet i förhållande till franska, men EG måste med avtalet säkerställa att det privilegierade landet inte heller diskriminerade mellan exportörer från EG:s medlemsländer. Tyskland t.ex. skulle få samma gynnade behandling i Tunisien som Frankrike. Slutligen innebar ett privilegierat förhållande till ett eller flera GATT-länder ett brott mot GATT:s regel om mest gynnad nation (MFN), och EG måste ingå avtal om upprättande av frihandelsområden mellan EG och det privilegierade landet, eftersom endast frihandelsområden och tullunioner var godkända undantag till MFN-regeln. På grund av de successiva tullsänkningarna och reduceringen av kvoter inom ramen för GATT och av att EG redan fr.o.m. 1971 införde UNCTAD:s program om generella tullpreferenser för u-länder, fick de traditionella delarna av frihandelsavtalen (associationsavtalen) mindre privilegierande verkan, och det blev de delar som berörde jordbruksvaror, stabila exportpriser och teknisk och finansiell hjälp och investeringsfördelar som medförde den gynnade ställningen.

De mest omfattande avtalen ingicks med Frankrikes och Belgiens forna kolonier i Afrika söder om Sahara, Karibien och Stilla Havet. Ett första associationsavtal mellan EEC och dessa ingicks i Yaoundé 1963. Nya avtal har tecknats vart femte år. Efter det att Storbritannien inträtt i EG och dess besittningar i Afrika år 1975 blev associerade medlemmar, har konventionerna tecknats i Lomé. Dessa är icke-ömsesidiga frihandelsavtal som avvecklar EG:s handelshinder för 99,2% av de associerades export. De återstående 0,8% gäller sådana jordbruksprodukter som regleras av EG:s gemensamma jordbrukspolitik. De associerade staterna är fria att ha eller införa restriktioner för handeln med EG och andra stater och att reducera restriktioner och t.ex. upprätta frihandelsområden i förhållande till andra u-länder, men de måste ge EG mest gynnad nationsbehandling i förhållande till andra i-länder. Detta är en regel som för övrigt gäller för EG:s avtal med de flesta länder i tredje världen.

Avtalen med länderna på den södra medelhavsstranden upprättade inte en lika omfattande frihandel. Algeriet behöll dock, i sin egenskap av gammalt franskt departement, en särskilt privilegierad status. De avtal som ingicks var icke preferensavtal (med Israel 1964 och Libanon 1965), men de avlöstes av preferensavtal (Tunisien 1969, Marocko 1969, Israel 1970, Libanon 1972, Egypten 1972, Syrien 1977, Jordanien 1977). EG upprätthöll dock skydd för känsliga produkter som textil, vin, olivolja och petroleumprodukter, som dock råkar vara viktiga exportprodukter för dessa länder. Storbritanniens tidigare besittningar, som haft ett privilegierat förhållande till sin metropol, kunde också påräkna avtal med EG i och med att Storbritannien 1973 inträtt i EG, och medan de flesta av dess tidigare afrikanska, karibiska och stillahavsbesittningar tillträdde Loméavtalet slöt många av de andra preferensavtal med EG (Indien 1973, Sri Lanka 1975, Pakistan 1976, Bangladesh 1976 etc). Alla dessa avtal innehåller inte endast en handelsdel utan även delar om tekniskt samarbete och finansiell hjälp. Inte minst som en följd av Spaniens inträde i EG slöts fr.o.m. 1983 avtal om samarbete såväl med en rad latinamerikanska länder som med latinamerikanska internationella organisationer såsom Andinska pakten, Centralamerikanska gemenskapen (1992) och Mercosur (1992). EG gick även med i den Interamerikanska investerings- och utvecklingsbanken.

De första europeiska länder som anknöts till EG tillhörde också det då industriellt underutvecklade Medelhavseuropa, och inte heller dessa avtal gällde enbart handel utan även teknisk och finansiell hjälp. Grekland fick ett associationsavtal 1961 och Turkiet 1963, Cypern fick associationsstatus 1973 och Malta 1970. Alla förutsåg ett gradvis upprättande av tullunioner med EG

och framtida medlemskap. På grund av diktaturen i Spanien fick en ansökan ingiven 1962 vänta till 1970 innan det utmynnade i ett vanligt preferensavtal, under det att Jugoslavien fick ett icke-preferensavtal 1970.

Naturligtvis ville det industrialiserade Nordeuropa ta del av den gemensamma marknadens fördelar på ett mer omedelbart sätt än genom GATT och OECD. Storbritannien föreslog redan 1956 att den planerade EEC skulle bli en del i ett stort västeuropeiskt frihandelsområde för huvudsakligen industrivaror, eller, 1963 och 1967, att Storbritannien skulle bli medlem i EEC, men först sedan EEC konsoliderats öppnades förhandlingar 1970 och Danmark, Irland och Storbritannien inträdde 1973. Norge som också stod för dörren backade tillbaka sedan "nej til EF" vunnit i en folkomröstning. Under väntetiden hade dessa länder ingått i frihandelsområdet EFTA, och de EFTA-länder som föredrog att stanna utanför EEC, de flesta av neutralitetsskäl, kunde åberopa rätten till frihandel med de tillträdande staterna för att upprätta frihandelsavtal för industrivaror med EEC. Dessa slöts mellan EEC och Island, Portugal, Schweiz, Sverige och Österrike 1972 och med Finland och Norge 1973. Dessa länder, rest-EFTA, "REFTA", utgjorde tillsammans EG:s viktigaste handelspartner före USA och Japan, och samtidigt med att de första stegen på EG:s inre marknadsprogram togs 1984, föreslogs "REFTA-staterna" stärkt samarbete. Detta ledde 1992 till upprättandet av fördraget om det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES, som trädde i kraft 1994, mellan EG och vart "REFTA-land" utom Schweiz, där en majoritet sagt nej i en folkomröstning. Detta medförde att ett stort västeuropeiskt frihandelsområde mellan EG och "REFTA-staterna" bildades, i vilket parterna på ömsesidig bas tillämpade EG:s regler om den inre marknaden med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. Genom en komplicerad institutionell struktur försäkrades om att EG bevarade sin frihet att självständigt fatta beslut samtidigt som "REFTA-länderna" anpassade sin lagstiftning till EG:s regelverk sådant som det var 1992 (*l'acquis communautaire*) och successivt antog EEC:s nya regler på området. "REFTA-länderna" tillförsäkrades dock rätt att hållas informerade och uttrycka sina synpunkter på ny EG-lagstiftning. Avtalet upprättade också en mekanism för att försäkra om att EFTA-länderna lojalt iakttog sina förpliktelser att tillämpa EG-rätten konformt med EG. Sedan Finland, Sverige och Österrike inträtt i EU 1995 kvarstår endast Norge, Island och Lichtenstein som EG:s EES-partner. Förhållandet till Schweiz bygger fortfarande på frihandelsavtalet från 1973 kompletterat med bilaterala överenskommelser.

Snarast parallellt med upplösningen av Sovjetblocket vände sig dess delar mot EG, och redan 1989 deltog EG i PHARE-programmet för ekonomiskt

bistånd, i upprättandet av den Europeiska investeringsbanken, och mellan 1988 och 1990 ingicks bilaterala avtal för handel och samarbete mellan EG och Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Rumänien och Bulgarien. Handelsavtal med Estland, Lettland och Litauen ingicks 1992. Dessa avtal avlöstes av associationsavtal, s.k. Europaavtal, fr.o.m. 1993. Dessa är bilaterala frihandelsavtal, som under en första femårsperiod var icke-ömsesidiga till de central- och östeuropeiska ländernas fördel, och som successivt skall integrera dessa stater i EG:s gemensamma marknad och förbereda dem för medlemskap i EU. Med Ryssland, Ukraina och andra delstater i det forna Sovjetunionen slöts 1994 s.k. partnerskapsavtal som ger dem mest gynnad nationsbehandling, dvs. i princip GATT-status, i förhållande till EG. Alla dessa avtal förutser inte bara ekonomiskt samarbete utan också en politisk dialog och kulturellt och finansiellt samarbete.

EU:s yttre förbindelser som en följd av politiskt samarbete

Det är svårt att dra en bestämd gräns mellan de externa aspekterna av unionsfördragets första pelare, EG-pelaren, och den andra pelarens utrikes- och säkerhetspolitik. Också ekonomiska åtgärder är oftast en del av utrikespolitiken, och de kan t.o.m. ha försvarspolitiska syften. Ett exempel i EG-fördraget på sammankopplingen är att ett beslut om att upprätta ett handelsavtal betraktas som en förstapelarfråga (artikel 133), medan ett beslut om att suspendera avtalet visserligen verkställs inom ramen för den första pelaren, men det förutsätts (artikel 301) att verkställandet skall ha föregåtts av ett beslut i andra pelaren. Den föresats som uttalas i EG-fördragets preambel visar att såväl det ekonomiska som det politiska samarbetet i grund och botten har samma underliggande syfte och att detta berör såväl medlemsstaternas förhållande mellan sig som förhållandet till omvärlden, nämligen: "... genom att förena sina resurser bevara och stärka skyddet för fred och frihet" (och med uppmaning till) "de övriga folken i Europa som bekänner sig till samma ideal att ansluta sig till deras strävanden."

Under det att överförandet av beslutandemakt från medlemsstaterna till EU:s institutioner på det handelspolitiska området var lätt att acceptera, eftersom det var en praktisk nödvändighet, mötte domstolens beslut i fallet ERTA 1971 en viss debatt. Fallet betydde att medlemsstaterna överförde makten att sluta internationella avtal också på andra områden för den gemen-

samma marknaden samtidigt som EG utfärdade bindande interna rättsakter på områdena. Utanför dessa ekonomiska, *low politics*-områden, alltså på områden för *high politics*, utrikespolitik och försvar, har däremot medlemsstaterna inte velat överföra sin kompetens. Successivt har de dock upprättat mekanismer för att koordinera sin utrikespolitik med hjälp av EU:s institutioner, och de har infört nya, i princip folkrättsliga, rättsinstrument som förpliktar medlemsstaterna att följa de beslut som fattats. Även på den tredje pelarens område, som efter Amsterdamfördragets ikraftträdande 1999 endast omfattar polissamarbete och straffrättsligt samarbete, kan medlemsstaterna på liknande folkrättsligt sätt samordna sitt uppträdande med resultat att EU uppträder som en enhet utåt.

Den Europeiska unionen förfogar således över tillräckliga juridiska medel för att i enlighet med artikel 2 i Amsterdamfördraget "hävda sin identitet i internationella sammanhang" och "att verka som en sammanhållande kraft i de internationella relationerna" i artikel elvas mening. Artikel 11 i Amsterdamfördraget använder dessutom termer för att fastställa unionens målsättningar som är betecknande för en stats egenskaper men helt missvisande för en internationell organisation, nämligen "unionens ... oavhängighet och integritet...". Redan Maastrichtfördraget hade dessutom infört det statsrättsliga institutet medborgarskap, och en medborgare i den Europeiska unionen har enligt artikel 20 i fördraget om upprättande av den Europeiska gemenskapen rätt till diplomatiskt skydd i tredje land av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter om hennes eget land inte är representerat i staten i fråga. Den Europeiska gemenskapen har för övrigt ända sedan 1960-talet utövat såväl aktiv som passiv företrädesrätt. Den har ackrediterat diplomatisk representation hos främmande länder och internationella organisationer, och med synnerligen få undantag har världens länder diplomatisk representation ackrediterad hos gemenskapen.

Ovanstående tre stycken demonstrerar att EU:s yttre förbindelser kan ses som en följd av det politiska samarbetet av åtminstone tre orsaker. Det var och är med automatik nödvändigt för medlemsstaterna och EU-kommissionen att komma till uppgörelser om den politiska kurs EU skall följa på det handelspolitiska området i förhållande till tredje länder. Detta aktualiserar innehållet i politiken men också nivån för beslutsfattandet och rollfördelningen mellan kommissionen, ministerrådet och Europeiska rådet. Även EG:s andra politikområden och de nya frågor på t.ex. det invandringpolitiska området, som Amsterdamfördraget överfört till den första pelaren, medför med automatik en utrikespolitisk dimension.

För det andra kan EU:s yttre relationer analyseras i relation till medlemsländernas utrikespolitiska prioriteringar. De är naturligtvis bara villiga att låta EU agera i stället för dem själva om de själva vinner på det. På den rena handelspolitikens och den monetära politikens områden kan fördelen med EG-kompetens vara uppenbar. Även frågor om internationell handel kan dock vara så politiskt känsliga att medlemsstaterna föredrar att själva fatta de övergripande besluten. Detta bevisas av Blair House-överenskommelsen under Uruguayrundan. Beträffande utvecklingshjälp vill dock medlemsländerna inte förlora goodwill genom att överföra all sin kompetens till EU och därmed mista den direkta relationen till sin fattigare broder. På t.ex. försvarspolitikens område kan medlemsstaterna inte se fördelar med att kompetensen övertas av EG.

För det tredje kan EU:s yttre förbindelser ställas i relation till planerna på en politisk union med vissa federala och statsrättsliga drag. Ett gemensamt handlande i förhållande till tredje land är en naturlig del av en sådan union. EG:s uppbyggnad och Amsterdamfördragets regler om utrikes- och försvarspolitiskt samarbete kan svårligen förstås utan deras historiska bakgrund. I debatten om att utveckla systemet pekar man ofta på de historiska erfarenheterna.

Såväl det ekonomiska samarbetet som det politiska har ingått i planerna på den politiska enhet som den Europeiska unionen är ett resultat av. Detta gäller även Coudenhue-Kalergis paneuropeiska planer på 20-talet och Briandplanen, 1930, om ett federalt band mellan de europeiska folken, byggt på ett säkerhetssystem och en gemensam marknad. Det är väl känt att upprättandet av den Europeiska gemenskapen för kol och stål, 1952, hade säkerhetspolitiska orsaker och skedde sedan planerna på en mer allomfattande federal konstruktion inte fått gehör. Ända till dess att det s.k. Davignonsystemet infördes 1970, som är grunden till EU:s nuvarande andra pelare, kan man något tillspetsat säga att debatten gällde om utrikes- och försvarspolitiken skulle införas under Kol- och stålunionens kvasifederala institutioner eller lösas inom ramen för NATO. Förslaget till den Europeiska försvarsgemenskapen 1952 kopierade Kol- och stålunionens institutioner och förutsåg en sammansmältning av gemenskaperna. Detta förslag tillsammans med konventionen om en europeisk politisk gemenskap, som skulle lägga grunden för utvecklingen av en europeisk federation med utrikes- och försvarspolitisk kompetens, föll i den franska nationalförsamlingen 1954, samtidigt med att Västtyskland var på väg in i NATO. I början på 60-talet, sedan EG upprättats, förhandlade EG:s sex medlemsstater om en politisk union, och det var försvarspolitikens ställ-

ning som fick förhandlingarna att stranda. Frankrikes förslag var att unionen skulle vara kompetent på samtliga områden, och att den slutliga makten skulle ligga hos ett europeiskt råd, bestående av ländernas stats- och regeringschefer, som skulle inspireras av en dialog med EG:s parlament. Motståndarna menade att det överstatligt federalt präglade EG skulle dominera samarbetet utom på det försvarspolitiska området, som skulle underordnas NATO.

I och med att förhandlingarna om Storbritanniens inträde i EG påbörjades 1970 övergavs tankarna på att utrikes- och säkerhetspolitik inom övergående tid skulle kunna underställas EG:s institutioner, samtidigt som det stod klart att tvister mellan medlemsländerna om utrikespolitiska frågor kunde uppstå i avsaknad av färdiga samarbetsmekanismer. Det gemensamma uttalandet som Davignonsystemet skulle tillförsäkra kunde dessutom ge medlemsstaterna större utrikespolitisk tyngd. Davignonsystemet blev ursprunget till den andra pelaren och det kvarstår i sin grundstruktur i den nuvarande andra pelaren. Det underlättade för medlemsstaterna att nå enade ställningstaganden i politiska frågor som att påbörja inträdesförhandlingar med Grekland, Spanien och Portugal, stöd till Storbritannien under Falklandskriget och fördömande av Sovjetunionens invasion av Afghanistan. Förpliktelserna för medlemsstaterna att samordna sin politik växte dock sakta fram. Från början var de snarast obefintliga. Först 1981 förband de sig att rådgöra innan de tog nationella initiativ i viktiga utrikespolitiska frågor som berörde de tio i sin helhet. Samarbetet utökades 1983 till politiska och ekonomiska delar av säkerhetspolitiken, men ren försvarspolitik skulle undantas. Enhetsakten 1987 innehöll förpliktelse för medlemsstaterna att informera och rådgöra med varandra beträffande varje utrikespolitisk fråga av allmänt intresse.

Järnridåns fall ger eko i Maastrichtfördraget från 1992. EU upprättas och det utrikespolitiska samarbetet effektiviseras genom att det införs en möjlighet att fatta majoritetsbeslut. Dessutom förutses att EU i framtiden skall kunna fatta oberoende beslut på försvarsområdet, och att den skall kunna bilda en europeisk pelare inom NATO. Fördraget begränsar inte omedelbart medlemsstaternas försvarspolitiska frihet, men det förutser att det säkerhetspolitiska samarbetet på sikt kan leda till ett gemensamt försvar. Amsterdamfördraget, som trädde i kraft 1999, bygger på Maastrichtfördragets filosofi, men det förhandlades i perspektivet att EU inom en framtid kommer att förändras på grund av utvidgningen mot öst. Genom att betona effektivitet och medverkan av parlamentet i beslutsfattandet med flexibilitet, dvs. att vissa länder ingår ett intensivare samarbete, hoppades man nå legitimitet åt ett EU som gradvis integrerar nya medlemsstater med det ekonomiskt starkare Västeuropa.

Beslutsprocedurerna i EU beträffande yttre förbindelser medger nu att ganska effektiv press kan utövas även mot större medlemsstater att följa en gemensam linje. Beslutsfattandet sker på olika nivåer. Det Europeiska rådet, bestående av ländernas stats- och regeringschefer, fungerar som ett paraplyorgan, som med enhällighet bestämmer om de större linjerna i EU:s politik beträffande alla de tre pelarna. På den första pelarens område förbereds ärendena enligt EG-fördraget, och de formella besluten fattas av EU:s institutioner, men även förstapelarärenden kan ha sådana utrikespolitiska implikationer att de föregåtts av beslutsfattande enligt den andra pelaren. Enligt reglerna om denna pelare skall det Europeiska rådet besluta om gemensamma strategier på områden där medlemsstaterna har viktiga gemensamma intressen. Det kan också bestämma principer och allmänna riktlinjer. Rådet, bestående av utrikesministrarna, rekommenderar det Europeiska rådet att anta de gemensamma strategierna för att genomföra det Europeiska rådets rättsakter. Dessa är förpliktande för medlemsstaterna. Rådets beslut förbereds av den politiska kommittén, bestående av cheferna för medlemsstaternas utrikesdepartementens politiska avdelningar, men både medlemsstaterna och kommissionen får föreslå åtgärder. Dessutom medverkar rådets generalsekreterare vid utformning, förberedelse och genomförande av besluten. Europaparlamentet skall höras om de viktigaste aspekterna och får ställa frågor och avge rekommendationer.

Effektiviteten i beslutsfattandet garanteras för det första av regeln att om en stat avstår från att rösta i en fråga som kräver enhälligt beslut, så gäller beslutet ändå som antaget. Den stat som avstått blir inte skyldig att tillämpa beslutet. För det andra skall rådet fatta beslut om gemensamma åtgärder och ståndpunkter med kvalificerad majoritet. Om en stat anser att beslutet skulle beröra dess vitala intressen, kan dock frågan föras upp till det Europeiska rådet, som beslutar med enhällighet. Likaså skall beslut som kan ha militära eller försvarsmässiga konsekvenser alltid fattas med enhällighet.

Amsterdamfördraget innebar också en förstärkning på säkerhetspolitikens område. Det klargör att EU kan fatta beslut enligt ovanstående ordning också beträffande frågor som har försvarsmässiga konsekvenser. Dessa skall i ett första skede genomföras av den Västeuropeiska unionen, i vilken Sverige endast är observatör, och omfattar de s.k. Petersbergsuppgifterna dvs. humanitära uppgifter och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering inklusive fredsskapande åtgärder.

De stora linjerna i EU:s internationella förbindelser

I egenskap av undersystem under det globala internationella systemet bestäms handlingsutrymmet för EU:s internationella förbindelser av det globala. Men en orsak för medlemsstaterna att ingå i EU är just det faktum att de kan åtnjuta större självständighet och inflytande över sin egen politik som medlemmar än vad de kan göra var och en för sig. De större medlemsländerna i EU gör dock fortfarande viktigare internationella aktörer än EU.

Man kan konstatera att det kalla krigets bipolaritet verkade pådrivande på staternas vilja att samarbeta med varandra, men det medförde att EG:s relationer koncentrerades till handel och ekonomi, under det att samarbetet med USA och inom NATO dominerade på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Efter det kalla krigets slut tycks dock utrymmet och initiativförmågan på detta område ökat, men för överskådlig tid tycks maktbalansen och konkurrensen mellan EU:s medlemsstater tala för att NATO med USA förblir den viktigaste säkerhetspolitiska faktorn på den europeiska arenan.

Redan på 1960-talet började EG att föra vad fransmännen kallar global politik vis-à-vis olika geografiska områden dvs. stater ordnade i ländergrupper och med handel som bas inneslöts en mångfald politikområden i samarbetet. Staterna har inte bara grupperats i ländergrupper, som i princip behandlas på samma sätt av EU, och som har i stort likalydande fördrag med EG, utan EU uppmuntrar dem också aktivt att samarbeta inbördes. Därför sluter EG gärna kompletterande fördrag med deras eventuella samarbetsorganisationer som Andinska pakten, Mercosur eller Gulfstaternas samarbetsråd. EU:s politik vilar alltså inte på den klassiska satsen *divide et impera*, söndra och härska, utan den har hittills verkat för världens regionalisering och samarbete mellan regioner.

Ett första förverkligande av denna politik utgörs av förhållandet till de afrikanska staterna söder om Sahara tillsammans med stater i Karibien och Stilla Havet – "African, Caribbean and Pacific states," – ACP-staterna, som sedan 1963 varit partners till EG genom Yaoundé- och Lomékonventionerna. Förhållandet regleras nu av den fjärde Lomékonventionen. Konventionerna upprättar frihandelsområden mellan varje ACP-land och EG, men uppmuntrar uttryckligen till att de afrikanska länderna upprättar särskilda frihandelsområden mellan sig. Som konstaterats ovan avskaffar konventionerna 99,2% av EG:s tullar och kvoteringar på icke ömsesidig bas till ACP-ländernas fördel. Den fjärde konventionen innefattar också tjänstesektorn. ACP-länderna är ofta beroende av exportinkomsterna från ett fåtal varor. För att

göra det möjligt för dem att något förutse kommande budgetutrymme, har EG infört system för att stabilisera inkomsterna från jordbruksvaror, mineral- och sockerexport. Den finansiella hjälpen, i form av ren hjälp, lån och räntesubventioner, administreras av den Europeiska utvecklingsfonden, och den har traditionellt varit inriktad på för andra finansiärer ointressanta delar som jordbruk och infrastruktur, men Lomé IV inriktar sig också på omstrukturering av näringslivet, gynnsamma förhållanden för privata investeringar, miljöskydd och mänskliga rättigheter.

Det är den institutionella ordningen som verkar mest främjande för samarbetet inte bara mellan EU och ACP-länderna utan framför allt mellan ACP-länderna inbördes. Institutionerna består av ett ministerråd, bestående av ministrar från ACP-länderna och EU samt representanter för EU-kommissionen, som samlas varje halvår, en kommitté bestående av ländernas ambassadörer och representanter för EU-kommissionen, som sammanträder regelbundet och en rådgivande parlamentarisk kommitté, bestående av parlamentariker. Dessa institutioner har verkat enande på grund av sin paritära sammansättning. De består av representanter för EU å den ena sidan och ACP-länderna å den andra, och de beslutar genom samstämmigt beslut mellan EU som en part och ACP-länderna som en andra. Detta betyder att ACP-länderna måste komma till en gemensam ståndpunkt inför mötet i Bryssel i associationsrådet eller kommittén. I själva verket kan de afrikanska ländernas organ för ACP-samarbete i Bryssel betraktas som en av deras mest framgångsrika samarbetsorganisationer.

Vad gäller politiken vis-à-vis de arabiska länderna vid södra medelhavsstranden och Jordanien ingick de i den globala medelhavspolitik som EG införde redan med toppmötet 1972. Medelhavets länder skulle knytas till EG genom upprättandet av bilaterala frihandelsområden för industrivaror, jordbruksvaror (med vissa undantag), samt teknisk och finansiell hjälp. 1989 bildade Marocko, Algeriet, Tunisien, Libyen, och Mauretanien l'Union du Maghreb arabe (UMA), men på grund av samarbetssvårigheter mellan dessa arabiska länder har EU måst föra en bilateral politik såväl i förhållande till dem som i förhållande till Mashrekländerna (Egypten, Syrien, Jordanien) och Israel. Avtalen har dock i möjligaste mån varit likalydande och kompletterade med bestämmelser om icke diskriminering vad gäller arbetsvillkor, löner och sociala villkor för arbetare. Detta gäller såväl för arbetare från Maghreb/Mashrekländerna i EU som vice versa.

I och med att Central- och Östeuropas närmande till EU ville de södra medelhavsländerna försäkra sig om att inte bli missgynnade, något som ock-

så EU var angeläget om, inte minst av politiska orsaker. Med Barcelona-konferensen om en förnyad medelhavspolitik 1995 med målsättning att göra både ett utvidgat EU och det södra Medelhavet till ett sammanhängande frihandelsområde tog EU initiativ till en ny generation associationsavtal. Hittills har sådana ingåtts med Israel, Tunisien och Marocko, och dessa kompletterar det tidigare samarbetet med bestämmelser om politisk dialog, kultur, socialpolitik och mänskliga rättigheter.

EU har också fört en global politik i förhållande till EFTA-länderna. Sedan Danmark, Irland och Storbritannien ansökt om inträde i EG ville t.ex. Sverige uppnå ett så nära samarbete som möjligt med tanke på neutraliteten, men EG erbjöd samtliga länder likalydande frihandelsavtal som alla gavs samma tolkning. Denna politik bekräftades av EES. Alla EFTA-länder (utom Schweiz) knöts till EU genom avtal som upprättade organ som hade Lomé-konventionernas system som förebild, dvs. paritetiskt sammansatta EES-råd och EES-kommitté, som fattar samstämmiga beslut med EG som en part och EFTA-länderna (utom Schweiz) som den andra parten. Detta betyder att EFTA-länderna först måste ena sig inom ramen för EFTA för att nå en gemensam ståndpunkt, innan de samlas i EES organen i Bryssel. Liksom Lomé-konventionerna kompletteras dessa beslutande organ med en rådgivande parlamentarisk kommitté. För att försäkra om att samtliga EFTA-stater (utom Schweiz) och deras företag fick samma rättigheter och förpliktelser som samtliga deltagare i EES, dvs. inom hela EG:s och EFTA:s territorium (återigen med undantag för Schweiz) upprättades dessutom ett särskilt övervakningssystem med en EFTA-domstol och en övervakningsmyndighet.

I förhållande till Central- och Östeuropa kunde EG inte föra en enande politik under den kommunistiska tiden. En sådan leddes redan av Sovjetunionen, som däremot länge ville splittra Västeuropa genom att vägra att erkänna EG som förhandlingspart. Sedan 1990 har EU däremot fört en politik för att tillmötesgå dessa länders önskan om medlemskap i EU. EU har uppmuntrat dessa att upprätta frihandelsavtal mellan sig, såsom CEFTA (Central European Free Trade Organisation), och EU har slutit associationsavtal med dem, s.k. Europaavtal, som inte bara upprättar frihandelsområden mellan vart land och EG, utan också förutsätter att länderna successivt inför EG:s regelverk. De innehåller också bestämmelser om finansiellt samarbete. De för associationsavtal traditionella organen är däremot bilaterala mellan EG och vart associerat land i motsats till EES-fallet. Denna individuella behandling skall underlätta medlemskap för de länder som blivit mogna för det.

I förhållande till andra ländergrupper har EG, som nämnts i föregående

kapitel, ingått avtal med de internationella organisationer dessa länder samarbetar i, men EG har samtidigt slutit icke preferensavtal anpassade efter varje lands situation. Resultatet är att EG har någon form av handelsavtal med så gott som alla världens länder.

USA gav diplomatiskt stöd till det västeuropeiska samarbetet, men det har samtidigt tvekat att införa ett bilateralt samarbete med EG. USA har strävat efter att frågor som berör annat än den rent europeiska ramen skall handhas multilateralt, och i ett sammanhang där USA medverkar fullt ut. EG påbörjade ett mer formaliserat och omfattande samarbete utanför de multilaterala ramarna, dvs. utanför toppmöten, NATO, GATT, OECD, Världsbanken etc., genom en deklaration den 22.11 1990 mellan USA, EG och dess medlemsstater. Vid samma datum inleddes, också genom en deklaration, ett motsvarande samarbete med Kanada. Deklarationen erinrar om parternas solidaritet och vilja att utveckla ett jämställt samarbete såväl beträffande ekonomi som utbildning, vetenskap och kultur, narkotikabekämpning, miljö, och begränsning av ABC-stridsmedel. Samarbetet sker inom paritära kommittéer och har utmynnat i bl.a. samstämmighet i ESK-frågor, hjälp till Ryssland och beträffande Mellanöstern. Också med Japan har EG sedan 1991 utvecklat en dialog och regelbundna möten.

EG/EU:s utrikespolitik har alltså inneburit att inflytande kan utövas genom att med konventioner om handel och ekonomi som grund ingå ett privilegierat samarbete med ländergrupper som traditionellt stått Europas länder nära och att skapa förutsättningar för en dialog med andra länder. Bland målsättningarna för en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik nämns i unionsfördraget särskilt att "utveckla och befästa demokratin och rättsstatsprincipen samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna". Detta är ett fördragsgrundat övergripande mål för EU:s både inre och yttre verksamhet. Detta har, tillsammans med det geografiska europeiska kriteriet och förmågan att efterleva EG:s regelverk, alltid bestämt möjligheterna för medlemskap i EG/ EU. Först sedan Grekland, Spanien och Portugal inträtt bland demokratierna kunde medlemsförhandlingar komma i fråga, och situationen i Turkiet har varit den avgörande hämmande faktorn vad gäller utvecklingen av dess associationsförhållande och stegen mot medlemskap.

Det var EG som främst framtvängde mänskliga rättigheter som en tredje korg under Helsingforsförhandlingarna om ESK 1976, och respekten för dem har varit avgörande för Europaavtalen och de central- och östeuropeiska ländernas steg mot medlemskap. EG intar nu regelmässigt en klausul om mänsk-

liga rättigheter i alla sina handelsavtal med länder utanför OECD-kretsen. Klausulen är en integrerad del av avtalen och tillåter EG att suspendera hela eller delar av avtalet, t.ex. den om finansiell hjälp, om den inte respekteras. Denna politik började med Lomé II, 1979, vars preambel nämner ”respekt för mänsklig värdighet”, Lomé III refererar till ”mänskliga rättigheter” utan närmare precisering, medan Lomé IV inför klausulen i kapitlet ”samarbetets syften och principer”, och preciserar att de skall ha samma innehåll som FN:s regler. Mänskliga rättighetsklausuler i andra fördrag med utomeuropeiska länder ges samma innehåll medan klausulen tolkas i samband med den europeiska konventionen för mänskliga rättigheter om den finns i fördrag med europeiska länder.

Förutom genom att sluta avtal och agera inom ramen för avtal reagerar EU i världspolitiken genom unilaterala ståndpunktstaganden. I detta sammanhang är värt att nämna att samarbetet mellan EU-länderna i utrikespolitiska frågor inte bara har en extern utan också en intern betydelse. Det tvingar EU-länderna att enas. Hade inte EU:s institutioner varit på plats och det funnits en förpliktelse för medlemsstaterna att överlägga hade t.ex. Jugoslavienkrisen kunnat utvecklas till en västeuropeisk kris, eftersom Tyskland å ena sidan och Frankrike och Storbritannien å den andra från början hade sina sympatier på olika sidor. Man bör också erinra sig att Europaparlamentet inte deltar i rådets beslutsfattande i tvåpelarärenden, men att det självständigt utfärdar resolutioner och deklARATIONER om all världens problem.

EU har agerat vad gäller de flesta kriser i alla världsdelar, och detta har skett på olika vägar: genom unilaterala uttalanden eller samordnat uppträdande av medlemsländerna i t.ex. FN; genom att införa ekonomiska sanktioner och avbryta handeln. Beslut om detta har fattats inom ramen för det politiska samarbetet och verkställts inom ramen för EG. Det har gällt t.ex. Argentina p.g.a. Falklandskriget eller Serbien för närvarande; genom att medlemsstaterna förpliktar sig på grund av en gemensam ståndpunkt att frysa förbindelserna med ett visst land t.ex. Libyen eller Sudan; eller genom att rådet beslutar om gemensamma åtgärder om t.ex. insats för upprättande av fredliga strukturer i Bosnien.

Kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och EG

Kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och EU är viktig vad gäller frågan om EG eller medlemsstaterna får sluta ett internationellt fördrag, men någon verklig kompetensfråga uppkommer inte i tvåpelarsammanhang. Det konstaterades ovan att det var en förutsättning för att en tullunion skulle fungera att besluten om handelspolitiska spörsmål kunde fattas centralt. Det förutsätts därför att medlemsstaterna överlämnar kompetensen på området till EU:s institutioner. Medlemsstaterna får därför varken ingå handelsfördrag eller fatta ensidiga beslut i handelspolitiska frågor, t.ex. om dumpning, utan sådana frågor avgörs av institutionerna i den ordning EG-fördraget bestämmer.

Det ursprungliga fördraget från 1958 förutsåg därutöver att EEC kunde ingå associationsavtal och avtal med andra internationella organisationer. Det innehöll också en procedurartikel, som reglerade medlemsstaternas och de olika institutionernas roll vid förhandlingar och slutande av fördrag. Dåvarande artikel 235, samma som nuvarande artikel 308, gav också EEC befogenhet att vidta de åtgärder som behövs, vilket kunde innebära slutande av internationella avtal, men denna artikels externa användningsområde var inte uppenbar från början. Enbart på det handelspolitiska området framgick att EEG skulle vara ensam kompetent att sluta avtal, ha exklusiv kompetens.

I själva verket är det EG:s domstol som med sin rättspraxis bestämt både på vilka områden EG har kompetens och frågan om när EG har exklusiv kompetens. Medlemsstaterna har bekräftat domstolens rättspraxis och vidgat omfattningen av EG-kompetenserna med Enhetsakten, Maastrichtfördraget och Amsterdamfördraget. Förutom på handelspolitikens område finner vi nu i Amsterdamfördraget att EG har exklusiv kompetens beträffande monetära frågor eller växelkursfrågor, (artikel 111, för de länder som är medlemmar av EMU); artikel 95 ger EG en allmän kompetens vad gäller åtgärder angående den inre marknaden, denna infördes redan genom Enhetsakten som en artikel 100A; artikel 308 ger EG allmän kompetens vad gäller åtgärder som berör den gemensamma marknaden och EG har en med medlemsstaterna delad kompetens på områdena forskning och utveckling (artikel 170), miljö (artikel 174) och utvecklingssamarbete (artikel 181). En EG-rättsakt, direktiv eller förordning, som reglerar en intern fråga, kan också ge uttrycklig kompetens åt EG att ingå fördrag med tredje land om denna sak.

EG:s yttre kompetens begränsar sig dock inte till områden som uttryck-

ligen nämns i fördragen. EG:s kompetens att ingå internationella fördrag sträcker sig lika långt som dess kompetens att utfärda bindande interna rättsakter. Det må gälla jordbruk, transporter eller produktstandarder. Redan 1971 i rättsfallet ERTA klargjorde domstolen att EG:s yttre kompetenser är en följd av dess inre kompetenser. Situationen beträffande EG är dock inte densamma som gäller för den Europeiska atomgemenskapen, Euratom, dvs. att det skulle råda en total parallellitet mellan inre och yttre kompetens, och att EG skulle kunna sluta fördrag så snart EG-fördraget gav kompetens att besluta om att utfärda en inre rättsakt, t.ex. direktiv, förordning eller beslut. Domstolens ord i ERTA-fallet kunde tyda på en sådan parallellitet. Den sade ”att i synnerhet varje gång som Gemenskapen har utfärdat bestämmelser, oavsett form, som inför gemensamma regler för att verkställa en gemensam politik har medlemsstaterna inte längre rätt att ingå avtal med tredje länder om förpliktelser som berör dessa regler, vare sig de handlar individuellt eller kollektivt; att i själva verket, allt eftersom dessa gemensamma regler införs, är enbart Gemenskapen i stånd att påta sig och verkställa åtaganden som avtalats med tredje stater, med verkan för Gemenskapens rättsordnings hela tillämpningsområde ... man kan därför inte, då fördragets bestämmelser verkställs, skilja mellan en ordning för Gemenskapens interna åtgärder och en för dess yttre”.

Orden *i synnerhet* pekade på att EG kunde ingå fördrag vid varje tillfälle den hade intern kompetens. Detta tycktes bekräftas av ”pråmfallet”, 1/76, där domstolen menade att ”om interna gemenskapsbestämmelser inte antagits förrän då ett internationellt fördrag sluts och verkställs ... framkommer kompetensen att binda Gemenskapen gentemot tredje länder dock implicit ur de bestämmelser i fördraget som upprättar den interna kompetensen, såvida Gemenskapens deltagande i det internationella fördraget, såsom i förevarande fall, är nödvändig för att förverkliga ett av Gemenskapens ändamål”.

Domstolen klargjorde i ”WTO”, fallet 1/94, att ”pråmfallet” berört ett mycket exceptionellt förhållande, nämligen att det inte varit möjligt att effektivt reglera förhållandet med endast interna åtgärder, utan det var nödvändigt med ett internationellt fördrag för att nå det önskade resultatet. Utanför det handelspolitiska området krävs det därför normalt att gemenskapen övertagit kompetensen från medlemsstaterna på området genom att den utfärdat en intern tvingande rättsakt (direktiv, förordning etc.) för att gemenskapen skall kunna ingå ett internationellt fördrag. Vad gäller EG:s externa kompetens måste man alltså skilja på två situationer. Finns det bestämmelser i fördraget eller i en intern rättsakt som uttryckligen säger att EG kan sluta fördrag på området, så får EG alltid göra det. På andra områden kan EG också sluta för-

drag, men vad gäller dessa får EG inte sluta dem innan området blivit till en gemensam politik, och gemensam politik blir det som resultat av att EG utfärdat tvingande interna rättsakter. På dessa områden måste man alltså skilja på potentiell och aktuell kompetens till vilket vi återkommer.

Hittills har tyngdpunkten i framställningen legat på den områdesvisa utsträckningen av EG:s kompetenser, men detta är inte samma sak som intensiteten i kompetenserna. Vad gäller vanliga internationella organisationers makt att sluta internationella fördrag uppkommer inte någon sådan fråga, eftersom deras åtgärder inte får någon federal effekt i förhållande till medlemsländerna – något som är fallet för EG, som kännetecknas av en sorts federal kompetensfördelning mellan medlemsstaterna och EG. Sluter NAFTA (North American Free Trade Organization) ett fördrag med Argentina, betyder inte det att USA förlorat rätten att sluta avtal med Argentina om samma sak. Det skulle däremot kunna vara ett folkrättsbrott om USA:s avtal är kvalificerat oförenligt. EG:s federala kompetensfördelning betyder däremot att kompetenserna är uppdelade mellan EG och medlemsstaterna på liknande sätt som kompetenser är uppdelade i en federation mellan federala kompetenser och delstatskompetenser. Där federationen har makt att utfärda federal lag får inte delstaten utfärda delstatslag. I federationer är utrikespolitik och utrikeshandelspolitik regelmässigt en federal angelägenhet, vilket medför att endast federationen får sluta fördrag på de flesta områden. Däremot brukar t.ex. kulturpolitik vara en delstatsangelägenhet, varför det finns ett visst utrymme för delstater, t.ex. i Tyskland, att sluta fördrag på kulturområdet.

Vad gäller kompetensfördelning mellan medlemsstaterna och EU på det utrikes- och säkerhetspolitiska området kännetecknas det inte av någon federal kompetensfördelning. EU:s råd har visserligen enligt Amsterdamfördraget fått rätt att sluta fördrag beträffande frågor utanför den första pelarens område, och sådana kan begränsa medlemsstaternas frihet att handla på grund av förpliktelsen till lojalitet till EU, men om dessa fördrag konkret skulle begränsa deras handlingsförmåga beror det inte på någon kompetensfördelning i mer federal mening.

Vad däremot gäller EU:s första pelare, EG-pelaren, motsvarar kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och EG på det yttre området den federalistiska ordning som gäller på det inre. Man kan alltså skilja mellan områden för exklusiv EG-kompetens, konkurrerande kompetens, delad kompetens och supplerande kompetens. Gränslinjen mellan begreppen delad och supplerande kompetens är svag liksom gränslinjen mellan exklusiv och konkurrerande kompetens.

På områden för exklusiv EG-kompetens får medlemsstaterna inte utfärda nationell lag och de får inte ingå internationella fördrag. Endast EG får handla. Det gäller på handelspolitikens område och för monetär politik (för EMU-länderna) och också på jordbrukspolitikens, fiskeripolitikens, och på en rad andra områden som blivit tillräckligt heltäckande reglerat av EG, genom att EG utfärdat tvingande interna regler (förordningar, direktiv och beslut). Det federala begreppet pre-emption eller spärrverkan, som betyder att federal kompetens släcker ut delstatskompetens i och med att federal lag utfärdas, kan jämföras med detta sista förhållande.

Områden för konkurrerande kompetens är sådana där EG enligt fördraget får utfärda tvingande regler, men antingen inte utfärdat dem ännu eller valt att, kanske för en tid, inte reglera området på ett tillräckligt heltäckande sätt. Spärrverkan har alltså ännu inträtt. Man kan lägga märke till att området för konkurrerande kompetens är mycket vitt. Den yttersta gränsen för EG:s handlingsradie utgörs av artikel 308, som tillåter EG att vidta de åtgärder som behövs för att inom ramen för den gemensamma marknaden förverkliga något av gemenskapens mål. Inom denna vida radie har EG potentiell kompetens, men medlemsstaterna får utfärda nationell lag och ingå internationella fördrag så länge som EG inte tagit i anspråk sin kompetens. Frågan om vilket handlingsutrymme medlemsstaterna då har föranledde EG-domstolen till ett klagorörande i fallet *Kramer*. Medlemsstaterna skall med hänsyn till omständigheterna anpassa sina handlingar till de åtgärder EG i framtiden sannolikt kommer att vidta, så att de underlättar för EG:s kommande verksamhet.

Man kan säga att kompetensen är delad mellan medlemsstaterna och EG innan EG tagit i anspråk sin kompetens, men ett mer karakteristiskt förhållande gäller på områden där EG får utfärda tvingande minimiregler, men medlemsstaterna får ha strängare regler. Detta gäller särskilt på miljö- och arbetsmiljöområdet, och på dessa områden får medlemsstaterna ingå fördrag som berör strängare regler än EG:s miniminorm. Dock måste de ta med i beräkningen att marginalen för deras handlingsutrymme kan minskas i en framtid om EG höjer ribban och inför strängare regler.

På områden för supplerande kompetens får både EG och medlemsstaterna handla. EG får på dessa områden inte utfärda tvingande interna rättsakter som medför spärrverkan (förordningar, direktiv, beslut), och därmed begränsa medlemsstaternas handlingsförmåga. EG:s åtgärder skall suppleras och inte ersätta medlemsstaternas politik. EG får sluta fördrag på dess områden, men det får medlemsstaterna också. Vissa av dessa områden är preciserade i fördraget såsom transeuropeiska nät (artikel 155) forskning och utveckling (artikel

170), utvecklingssamarbete (artikel 181), men det gäller också på t. ex. det im-materialrättsliga området.

Detta förhållande, att kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och EG varierar beroende på politikområde, betyder att det är viktigt att kunna definiera vad som är utmärkande för olika typer av politik. Man måste nå en begreppsdefinition. Särskilt viktigt har det varit att veta vad som skall betraktas som handelspolitik på grund av dess exklusiva natur. EG-domstolen har ofta haft att ta ställning till detta, eftersom frågan varit föremål för konflikter. Den har dragit skiljelinjen mellan handelspolitik eller utvecklingspolitik (fall 1/78), handels- eller konkurrenspolitik (1/75), handels- eller miljöpolitik (62/86) handels- eller tjänstesektor (1/94), och handels- eller jordbrukspolitik (1/94). Detta har varit viktigt inte bara för att bestämma om enbart EG vore kompetent att ingå avtalet eller om också medlemsstaterna vore kompetenta, något som t.ex. berör skiljelinjen mellan handelspolitik och utvecklingspolitik. Det har också varit viktigt på grund av att proceduren att ingå avtalet skiljer sig. Vid handelsavtal har t.ex. parlamentet ringa makt.

Redan vid den tid då EG började att utöva sin kompetens att sluta handelsavtal valde dock rådet att inte renodla avtalet till att endast gälla handelspolitiska frågor. Särskilt avtalen med tredje världen kom att betecknas som samarbetsavtal och innehålla bestämmelser om finansiell och teknisk hjälp, som förutsatte en insats från medlemsstaterna – frågor som inte var under EG:s kompetens. Dessa avtal som såväl innehåller bestämmelser om frågor som är under EG:s kompetens som frågor under medlemsstaternas kompetens, och som är undertecknade såväl av rådets ordförande som av medlemsstaterna betecknas blandade avtal. Genom sin blandade egenskap ger de medlemsstaterna ett starkare politiskt inflytande över hur fördraget skall handhas än om det vore ett rent handelsavtal. Associationsavtalen är regelmässigt blandade avtal.

Hur EU fattar beslut i internationella frågor

Liksom vad gäller beslutsfattandet i interna spörsmål är det tre faktorer som är avgörande för beslutsordningen i externa frågor. För det första är medlemsstaterna angelägna att behålla inflytande över de beslut som berör deras ve och väl. För det andra är effektivitet nödvändig i internationella sammanhang,

vilket förutsätter centrala beslut och att kommissionen och rådets ordförande har en stark position, och för det tredje måste ett eventuellt demokratiskt underskott överbryggas, vilket särskilt är aktuellt då beslut fattas med majoritet i rådet. Detta förutsätter att Europaparlamentet spelar en roll. Medlemsstaternas främsta sätt att tillförsäkra sig inflytande är att låta det Europeiska rådet spela en avgörande roll, eftersom det på grund av sin sammansättning alltid fattar beslut med konsensus. Det gör att varje medlemsstat får vetorätt.

I avsnittet ovan om det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet framgår hur medlemsstaterna förbehållit sig inflytande och vetomakt genom att låta det Europeiska rådet fatta de övergripande besluten, och genom att låta rådet fatta beslut med enhällighet i alla viktiga ärenden. Även då EU skall ingå fördrag med tredje land utanför EG:s kompetensområde skall rådet enhälligt besluta om rådets ordförande skall inleda förhandlingar och det resulterande fördraget skall ingås genom enhälligt beslut. Effektiviteten i det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet skall uppnås genom att rådets ordförande har en ledande roll, men den är tänkt att öka genom inrättandet av den nye förste generalsekreteraren, som inte bara skall förbereda ärenden utan också på rådets vägnar kunna föra en dialog med tredje part. Även kommissionen skall sörja för effektivitet genom sin utredningskapacitet och förslagsrätt. På grund av möjligheten till enhälliga beslut i alla viktiga frågor i dessa tvåpelarärenden uppkommer inte någon fråga om demokratiskt underskott, och Europaparlamentet har en inspirerande roll, men det deltar inte i beslutsfattande.

Det Europeiska rådet överlägger också i EG-ärenden och löser motsättningar mellan medlemsstater, men det har inte någon formell beslutanderoll i förstapelarärenden. I denna pelare har kommissionen en lika central roll vad gäller externa relationer som vad beträffar det interna beslutsfattandet, och medlemsstaterna har avstått från slutgiltigt inflytande genom att majoritetsbeslut är huvudregeln. Det är kommissionen som rekommenderar rådet att öppna internationella förhandlingar och det är kommissionen som skall föra dessa. Kommissionen skall slutligen föreslå rådet att anta förhandlingsresultatet och sluta avtalet. Kommissionen uttröner därför förhållanden i tredje land, bl.a. genom sina representationskontor, och kommissionen, dess generaldirektorat I, DG I, utarbetar linjerna i EG:s utrikesförhållanden, vilka den ibland presenterar rådet i form av memoranda. Kommissionen har också en initiativroll då den handhar de finansiella delarna av samarbetsavtalen t.ex. den Europeiska utvecklingsfonden. Kommissionen har däremot mycket begränsad befogenhet att själv sluta avtal om den inte särskilt bemyndigats av rådet (artikel 300 (4)). Däremot är kommissionen representerad i de blanda-

de kommittéer mellan EG och EG:s fördragspart som de flesta avtal upprättar för att fatta beslut med anledning av avtalet.

Medlemsstaterna har via rådet makt över förhandlingarna genom att beslutet att öppna dem fattas av rådet, och rådet kan styra dem genom att kommissionen förhandlar inom ramen för direktiv som rådet ställer, och genom att kommissionen skall ta råd av rådskommittéer under förhandlingarnas gång. Det är slutligen rådet som sluter avtalet. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet, men enhällighet gäller för associationsavtal och då avtalet omfattar ett område där det krävs enhällighet för att interna regler skall kunna antas. Detta kan vara fallet då EG ingår avtal på ett område där EG infört en heltäckande gemensam politik genom att utfärda direktiv eller förordningar. Efter det att Amsterdamfördraget trätt i kraft fattas dock de flesta beslut enligt medbeslutsregeln och det vanligaste enhällighetsfallet gäller åtgärder fattade med grund i artikel 308.

Europaparlamentet kan influera kommissionen till initiativ genom resolutioner och genom kontakter mellan kommissionen och utrikesutskottet. Det är särskilt viktigt att kommissionen lyssnar på parlamentet om parlamentet skall godkänna förhandlingsresultatet. Parlamentets makt har blivit allt större. Beslut om handelsavtal kräver inte ens att parlamentet lämnar sitt yttrande, men parlamentet hålls regelmässigt informerat. Beträffande associationsavtal infördes 1973 möjlighet till debatt innan avtalet slöts, men från det att Maastrichtfördraget trädde i kraft är det ett formkrav att parlamentet lämnar sitt yttrande vad gäller alla avtal utom handelsavtal. Dessutom har parlamentet vetomakt dvs. det skall godta associationsavtal, andra avtal som skapar en särskild institutionell ram genom att samarbetsförfaranden inrättas, sådana avtal som har betydande budgetmässiga följder för gemenskapen samt sådana avtal som medför ändring i en intern rättsakt som antagits enligt medbeslutsproceduren. Enligt denna senare medbeslutsprocedure är parlamentet lagstiftare tillsammans med rådet, och den är den vanligaste beslutsproceduren sedan Amsterdamfördraget trätt i kraft.

Sedan avtalet med tredje land ingåtts kan återigen faktorerna inflytande för medlemsstaterna, effektivitet och demokratisk kontroll aktualiseras. Som konstaterades ovan inrättas i synnerhet associationsavtalen komplexa paritära organ för att förvalta avtalen, och i dessa uppträder EU som den ena sidan. I dessa utövar medlemsstaterna sitt inflytande i associationsrådet, kommissionen fattar beslut om förvaltningen i associationskommittén och parlamentet utövar ett visst inflytande i den parlamentariska kommittén. Förhållandet är dock synnerligen komplext, eftersom det handlar om blandade avtal och

EG:s medlemsstater skall uppnå en gemensam ståndpunkt i associationsrådet på bas av artikel 300 (2) och med hänsyn till den beslutsordning som gäller för antagande av EG:s interna regler. Med det är en annan historia.

Slutsatser: Sveriges ställning

Som en slutsats för svensk del vill jag betona att medlemskapet i EU ger möjlighet att i större utsträckning välja fora och nivå där en nationell utrikespolitisk linje kan bedrivas än vad var fallet före inträdet i EU. Visserligen måste Sverige anpassa sig till den överenskomna EU-politiken. Utrikesdepartementet fann det t.o.m. för gott att rent organisatoriskt införa en ny ordning med avdelningar efter ländergrupper, men medlemskapet ger tillträde till de fora där besluten i världspolitiken fattas. Den mest betydelsefulla ofriheten ligger i att Sverige mist utrikespolitisk kompetens på många EG-områden, och främst bland dem på handelspolitikens område. Här måste politik nu föras via EU:s institutioner, men å andra sidan kan EU agera med en tyngd som Sverige helt saknar.

Vad beträffar fora och nivå är att beakta att EU ibland är den översta nivå där regler har sitt ursprung och där beslut kan fattas helt självständigt, men att reglerna i andra fall har sitt ursprung i internationella regler som EU måste följa. På miljöpolitikens område har t.ex. 60 % av EU:s regler grund i internationella miljöregler. På handelspolitikens område framkom ovan att EU i förhållande till vissa länder för sin politik genom handelsavtal med länderna i fråga, och att EU för sin handelspolitik huvudsakligen inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO) i förhållande till andra och främst bland dem USA. EU och USA står tillsammans för halva världsekonomin, och de överenskommelser de kan träffa, inom den dialog de för, har en stor betydelse för världshandelsrätten. WTO:s regler, som utgör internationella förpliktelser som både EU och USA måste följa, bildas dock på ett ganska komplicerat sätt. WTO:s fördrag är knappast uttömmande och de fylls ut genom överenskommelser i kommittéer, utlåtanden av expertkommittéer, och inte minst av WTO:s kvasidomstolar: panelerna och appellationsorganet. Utmaningen för svensk utrikesförvaltning ligger i att kunna driva en framåtsyftande, medveten och uthållig politik på alla de nivåer och i de strukturer som Sverige nu har tillträde till.

Källor och litteratur

Det finns inte många monografier om EU:s yttre förbindelser. Det klassiska verket är fortfarande J. Groux och P. Manin, *The European Communities in the International Order* (Brussels & Luxembourg: European Perspectives, 1985) och som ett klassiskt verk kan numera också räknas I. MacLeod, I. D. Hendry & Stephen Hyett, *The External Relations of the European Communities* (Oxford: Clarendon Press, 1996). De betydelsefulla juridiska tidskrifterna som *Cahiers de droit européen*, *Common Market Law Review*, *Europarecht*, *European Law Review* etc. innehåller ibland artiklar om externa förbindelser. Bland de statsvetenskapliga tidskrifterna vill jag särskilt nämna den tyska *Internationale Politik*, vars dokumentdel är en lättåtkomlig guldgruva. *Den Europeiska unionens bulletin*, som utges månatligen av kommissionen, ger under kapitlet "Unionens roll i världen" god information om aktualiteter och hänvisningar till officiella dokument. Vad gäller primärmaterial rekommenderas den intresserade att i första hand studera Amsterdamfördraget med bifogade förklaringar om den Västeuropeiska unionens förhållande till den Europeiska unionen.

Konkurrens och samverkan

– den svenska dagligvarusektorn och den europeiska integrationen

av Ulf Johansson & Ulf Elg

För många branscher, inte minst konsumentvaru- och tjänstebranscher, innebar Sveriges inträde i EU 1995 radikalt förändrade förutsättningar. Branscherna gick från en situation där regleringar av olika slag bestämde konkurrensbetingelserna och skyddade de svenska företagen mot utländsk konkurrens till en öppen EU-marknad. Knappast inom någon bransch i Sverige var detta så tydligt som i dagligvarubranschen. Här hittar vi huvudsakligen svenska tillverkare (fabrikanter) och återförsäljare (handeln, innefattande såväl grossist- som detaljistverksamhet) av dagligvaror (livsmedel plus vissa kemtekniska produkter samt papper för hushållsbruk). Inom dagligvarusektorn hade länge härskat en reglerings- och förhandlingsekonomi. Sektorn hade skyddats från utländsk konkurrens genom ett sinnrikt system av tullar och avgifter – och även präglats av vissa organisationers särställning på marknaden. Detta gällde framför allt jordbrukskooperationen inom tillverkningsledet och dagligvaruhandeln med företag som ICA och KF i spetsen. Incitamenten för de inblandade företagen att hålla kostnader och konsumentpriser nere var begränsade jämfört med andra branscher. Prisförhandlingar fördes till stor del med statens företrädare. Från såväl handel som fabrikanter fanns få motiv till att hålla tillbaka kostnadsökningar: konsumenten hade få andra alternativ att vända sig till.

Början till förändringen i förutsättningarna för svensk dagligvarusektor kom i slutet av 1980-talet då debattvägarna gick höga i branschen. Bl.a. diskuterades den dåliga effektiviteten, såväl vad gällde kvaliteten på produkterna som prisnivån. Krav restes på olika typer av ingrepp från statsmakternas sida. Ungefär samtidigt startade en avreglering av sektorn – framförallt den jordbruksprisreglerade delen – som förberedelse för det kommande EU-inträdet.

I en sektor där konsumenten länge betraktats som den stora förloraren vädrade man nu morgonluft. Ett EU-inträde skulle kunna göra konsumenten till vinnare och detta i flera bemärkelser. En uppenbar konsekvens skulle bli en ökad konkurrens, framförallt bland fabrikanterna av olika produkter. Pressen att producera bra varor till lägre priser skulle öka. Avregleringar även inom handelsledet skulle underlätta för utländska kedjor att etablera sig, vilket skulle öka konkurrensen. Därmed skulle priserna i Sverige, som i början av 1990-talet låg uppskattningsvis 25–40 % över nivån i övriga Europa, kunna sänkas. De öppnade gränserna mot övriga Europa skulle också skapa en ökad valfrihet för konsumenterna: alltfler utländska varor skulle komma att säljas i Sverige när inte införselavgifter och andra handelshinder skyddade de svenska företagen i sektorn. Kort uttryckt såg många som en konsekvens av EU-inträdet framför sig en starkt ökad konkurrens bland företagen på den svenska marknaden. Samtidigt innebar EU-medlemskapet också en breddad marknad för svenska dagligvaruföretag med internationella ambitioner. Den utökade marknaden innebar tillväxtpotentialer av ett helt annat slag än den begränsade svenska marknaden. I Sverige såg emellertid konsumenten ut att bli den stora vinnaren av dessa förändringar.

Detta kapitel handlar om vägen från konkurrensskyddad verksamhet in i den europeiska gemenskapen ur ett företagsperspektiv. Företagens syn på EU-medlemskapet och deras sätt att hantera dess konsekvenser är avgörande för vilka effekter medlemskapet får för de svenska konsumenterna. Nedan ger vi först, utifrån tre centrala områden, den bild svenska företagsledare inom sektorn hade strax före EU-inträdet: vad EU skulle kunna tänkas innebära för deras verksamhet och deras strategier, de egna strategierna för att hantera den nya situationen och hur de trodde att de skall kunna överleva och utvecklas på den nya marknaden. Ett dominerande tema när man diskuterar EU och strategier för att hantera den situation som EU ger upphov till är samarbetsrelationer och allianser mellan företag. Även inom dagligvaruområdet finns ett flertal exempel på samarbeten mellan svenska och utländska aktörer, något som ofta ses som en förutsättning för att överleva på en alltmer global marknad. Detta tar vi fasta på i kapitlets andra del och analyserar, utifrån en analysmodell baserad på hur företag resonerar när det gäller att bygga upp relationer i den typ av internationaliserad värld som EU innebär, hur de olika strategierna och åtgärderna som företagsledarna fört fram samspelar. Centralt här är de nya relationer som byggs upp med företag i andra delar av EU och de effekter dessa kan få på företagets övriga relationer, t.ex. på hemmamarknaden. I kapitlets sista avsnitt görs en sammanfattning samt en tillbakablick

där vi återkommer till dels vad som faktiskt har hänt i branschen (som en följd av EU) och dels vad som inte hänt. Vi avslutar med några utblickar mot den framtida utvecklingen av den svenska dagligvarusektorn.

Centrala frågor för svenska dagligvaruföretag inför EU

Det empiriska material kring den svenska dagligvarusektorn som detta kapitel bygger på har huvudsakligen samlats in via fyra undersökningar, genomförda från hösten 1993 till och med våren 1999. Den första handlade om att fånga in uppfattningar om den europeiska integrationens konsekvenser för dagligvarusektorn bland branschens centrala beslutsfattare. Den andra undersökningen fokuserade på fallstudier av ett antal strategiska allianser mellan svenska och utländska dagligvaruföretag. Totalt omfattar dessa undersökningar ett 70-tal intervjuer med företrädare för branschen. De två sista undersökningarna utgjordes av enkätstudier: en riktad mot inköpare i handeln (cirka 25 personer) och marknadschefer i fabrikantföretag (cirka 60 personer); en andra riktad mot dagligvarubutiker (totalt 621 butiker med vardera minst 20 miljoner kronor i omsättning). I de fyra undersökningarna har data samlats in kring den europeiska integrationens konsekvenser för företagen i branschen och de krav som integrationen ställer på dem.

Styrning, arbetsfördelning och effektivitet inom dagligvarukedjan

I samband med att man diskuterar dagligvaruområdet i Sverige är det ofrånkomligt att frågan om kostnadseffektivitet och livsmedelspriser kommer upp. Även företagen själva förefaller se rationalisering och effektivisering som den kanske viktigaste utmaningen. Att samordningen mellan olika organisationer är viktig i en vertikal kedja med krav på rationaliseringar och effektiviseringar och som hanterar snabbbrörliga konsumtionsvaror är knappast förvånande. Samtidigt framstår företagens satsningar på rationalisering speciellt omfattande under 1990-talet. Delvis skall dessa satsningar ses som en del i arbetet med att öka effektiviteten, men frågan har också andra dimensioner. Utvecklingen har också mycket att göra med de allt större möjligheterna att använda informationsteknologi.

Satsningen på datorisering ter sig speciellt omfattande i handelsledet. Den är i stor utsträckning ett svar på ökade behov av att styra verksamheten mot minskade kostnader (t.ex. vad gäller kapital). Många fabrikanter uppfattar samtidigt att handelns satsning på datorisering kommer att förstärka det informationsövertag som handeln redan har. Den information som blir tillgänglig – t.ex. via butikernas datakassor – förs nämligen inte med automatik tillbaka till leverantörsledet. Därmed skulle den beroendestruktur som redan existerar förstärkas. Om informationen inte får flöda fritt skapas inte heller de möjligheter till effektivisering av hela kedjan som i annat fall skulle vara möjlig. Bakgrunden till att handeln önskar hålla inne med informationen torde vara rent förhandlingsteknisk: ett informationsövertag ger fördelar i förhandlingar som kan omsättas till ökade marginaler och vinster.

Teknikutvecklingen är inte heller gratis. Från fabrikanthåll påpekas att det rör sig om betydande investeringar också i detta led, t.ex. när det gäller EDI (Electronic Data Interchange). Här krävs såväl kapital till investeringar som resurser i termer av kunskap och personal. Det blir därmed främst storföretagen inom fabrikantledet som kan delta, särskilt internationellt verksamma fabrikantföretag. Möjligheterna för mindre och enbart inhemskt verksamma företag att hävda sig är inte lika stora och ett ökade IT-beroende skulle således kunna påskynda strukturutvecklingen i fabrikantledet.

Svensk dagligvaruhandel är annorlunda organiserad än handeln i de flesta andra länder i EU. I flertalet andra europeiska länder består handeln av hierarkiskt styrda, ofta börsnoterade, företag, där ett nät av butiker såväl som en inköps- och grossistverksamhet styrs centralt. I Sverige dominerar den federativa eller kooperativa organisationsformen, både i form av konsument- och detaljistkooperation. Inom KF är det i slutändan konsumenterna och konsumentföreningarna som äger centralorganisationen och inom detaljistkooperativa verksamheter – ICA och det s.k. ”tredje blocket” (numera benämnt D&D) – har handlarna och de regionala verksamheterna i många fall en relativt självständig roll. Här dominerar de fristående köpmännen, åtminstone delvis fria att fatta sina egna beslut.

Samtidigt har det historiskt sett länge funnits grossister som i många avseenden agerat fristående och haft dominerande roller. Under 1990-talet har grossistens roll i den svenska dagligvarusektorn diskuterats mycket. Inom de tre dominerande handelssystemen utvecklades olika uppfattningar om vilken roll denne skulle spela. Medan ICA-handlarna sett det som strategiskt viktigt att förstärka och utveckla grossistfunktionen har exempelvis KF kommit att se den som ett stöd till kärnverksamheten detaljhandel. Denna behöver där-

med inte nödvändigtvis vara integrerad i handelsorganisationen utan kan mycket väl utföras av fristående specialister. Tredje blocket har i synen på grossistfunktionen legat någonstans mitt emellan de två andra.

Grossistens roll påverkas också av den strukturutveckling som pågår i butiksledet där de stora butikerna tar en allt större del av omsättningen. Många butiker är tillräckligt stora för att köpa hela pallar direkt från fabrikant, snarare än att gå via grossist. Den vid början av 1990-talet växande lågprishandeln och den press som denna skapar på de traditionella butikerna gör också att frågan ställs på sin spets. Fabrikantsidan har länge framhållit att ökad direktdistribution skulle kunna ge effektivitetsvinster, men det har varit svårt att driva denna linje p.g.a. risken för att störa den livsviktiga relationen med handeln. Den förändrade synen på grossistverksamhet centralt inom handeln, samt utvecklingen bland butikerna, indikerar trots allt en ökad grad av direktdistribution framöver.

Bland de fabrikanter som ingår i vår undersökning angav 40 procent att deras sätt att distribuera produkter förändrats under 1990-talet; en majoritet talade om en utveckling mot ökad direktdistribution. Vidare angav 55 procent att man 1995 – då undersökningen genomfördes – förutsåg någon typ av förändring i framtiden, varav majoriteten talade om ökad direktdistribution. För många fabrikanter är just det egna distributionsnätet en livsviktig konkurrensfördel gentemot utländska potentiella konkurrenter. Skall en utländsk aktör på egen hand bygga en fungerande distributionsapparat i Sverige blir inträdesbarriärerna mycket högre än om handeln redan ansvarar för denna aktivitet. Det torde nämligen ligga mer i handelns intresse att öka konkurrensen bland fabrikanterna, än vad det ligger i fabrikanternas intresse att släppa in nya konkurrenter i de egna distributionssystemen. Exempelvis är det faktum att de lantbrukskooperativa företagen själva ansvarar för distributionen (inom flertalet färskvaruområden, som mejeri, kött/chark etc.) sannolikt en viktig förklaring till att dessa företag inte i större utsträckning har utmanats av nya konkurrenter.

Som redan framgått har det länge förekommit en debatt om hur effektiv den ”svenska” formen för att driva dagligvaruhandel verkligen är. Tidigare kom kritiken framförallt utifrån. Idag tycks det som att den svenska modellen uppvisar tydligare nackdelar också sett ur de berörda handelsorganisationernas perspektiv, bl.a. en viss trögrörlighet samt svårigheter att snabbt och konsekvent genomdriva enhetliga koncept eller större investeringar. Många företrädare för branschen ser i framtiden behovet av ett enhetligt agerande på marknaden som överordnat lokal anpassning och de egna handlarnas ägande

och entreprenörskap. Behovet av att kunna agera enhetligt och kraftfullt är speciellt påtagligt när det gäller att möta en potentiell ökad konkurrens – såväl i Sverige som i utlandet. Modellen skulle då vara helägda, integrerade kedjor med ett centraliserat beslutsfattande som t.ex. ASDA och Tesco i Storbritannien eller Casino i Frankrike. I Sverige har KF tydligast visat att man vill gå i denna riktning och det är också där som förutsättningarna för att genomföra idén med helintegrerade kedjor idag är störst.

Varumärken och produktutvecklingens roll i EU

Länge har framför allt fabrikanterna inom dagligvaruområdet arbetat med varumärket som konkurrensmedel för att sälja enskilda produkter. Kring mitten av 1990-talet startade emellertid en ny offensiv från handelns sida för att bygga upp och utveckla egna märkesvaror (även benämnda private brands). Den svenska dagligvaruhandeln har varit relativt restriktiv av olika skäl. Detta har inte bara varit ett frivilligt val, utan de begränsningar som fanns före EU, i form av t.ex. införelavgifter, har minskat möjligheterna. Svenska tillverkare har av tradition också varit negativa till att bli leverantörer av handelns egna varumärken och tidigare var det i många fall alltför dyrt eller krångligt att anlita en utländsk leverantör. Samtidigt indikerar den enkät som vi gjorde 1995 att det då fanns egna märkesvaror inom nästan samtliga fabrikanternas varuområden och att tillväxten framöver förväntades bli betydande. Av de fabrikanter som ingår i våra undersökningar angav hälften att de tillverkade egna märkesvaror för något av handelsblocken – och hälften av de som inte tillverkade förväntade sig att göra det i framtiden. Vidare förväntade sig 90 procent av inköparna inom handeln en ökad satsning på egna märkesvaror och att allt fler leverantörer av dessa varor skulle hämtas från utlandet.

Det som sker innebär givetvis en stor utmaning och ett strategiskt avgörande ställningstagande för fabrikantföretagen. Hur skall man försvara och utveckla sina egna märken? Skall man acceptera att tillverka märkesvaror åt handeln och bidra till utvecklingen? Är det bättre att avstå och riskera att dessa volymer i stället går till en konkurrent – som dessutom då får en starkare relation till de viktigaste kunder man har, nämligen handeln? Samtidigt som fabrikanterna ser sina varumärken som allt viktigare, betonar man att en ökad urskiljning avseende vilka man satsar på är nödvändig.

I den ökade konkurrens som en gemensam europamarknad kan innebära går det inte att sprida sina satsningar över för många varumärken, utan en analys måste göras av vilka som har bäst förutsättningar att klara en hårdnande

konkurrens. Dessa måste sedan understödjas alltmer genom marknadsföring och produktutveckling. För fabrikantledet leder insikten om varumärkets värde som konkurrensmedel nämligen också till slutsatsen att det är än mer nödvändigt att på flera olika sätt försöka utveckla den produkt som man tillhandahåller, och som så att säga bär upp varumärket. Här är det naturligtvis viktigt att tillhandahålla rätt produkt, vilket i sin tur ställer krav på förmågan till genuin och relevant produktutveckling – eller en förmåga att via samarbeten skapa denna tillgång.

Satsningen på att utveckla den produkt som erbjuds konsumenten är minst lika tydlig i handeln och då speciellt i butiksledet. För handeln har detta emellertid en något annorlunda innebörd och det kan vara svårare att se vad som är den produkt handeln tillhandahåller. Här måste begreppet produkt ses i en vidare mening och den produkt dagligvaruhandeln i generell mening tillhandahåller är ”detaljhandel med dagligvaror”. Utvecklingen i övriga Europa har länge gått mot att marknaderna domineras av ett antal sinsemellan olika och väldefinierade koncept för att driva detaljhandel med dagligvaror. Det finns i princip ett spektrum från de riktigt stora stormarknaderna, där pris och sortiment är konkurrensparametrarna, till närbutiker med tyngdpunkt på service och tillgänglighet. Samtliga dessa uttryck för produkten ”detaljhandel med dagligvaror” finns på den svenska marknaden. Samtidigt domineras den svenska marknaden fortfarande till stor del av butiker som utmärks av att de just inte är profilerade åt något håll. De har ett medelstort sortiment, prisenivå som ligger under närbutikens men över stormmarknadens, etc. För handelsledet framstår en ökad profilering av butiksledet som en viktig utveckling av den produkt man erbjuder slutkonsumenten.

I våra undersökningar framkom att det fanns en koppling mellan avsaknaden av urskiljbara, distinkta butikskoncept i Sverige och lågprishandelns framväxt under början av 1990-talet. Utan en klar profilering blir det svårt att möta en hårdare internationell konkurrens i framtiden. Utvecklingen av distinkt profilerade butikskoncept är därför en viktig strategisk fråga. Inte minst med tanke på att det tycks vara en framgångsformel i övriga Europa. En del i denna satsning är förekomsten av egna lågprisbutiker inom de dominerande handelssystemen.

Inom samtliga handelsblock menade man att lågprissektorns snabba framväxt under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet visade på brister i den etablerade handelns sätt att arbeta. I början skedde expansionen utanför etablerade handelsblock, men ganska snabbt kom lågprissatsningen i stor utsträckning att inlemmas i den etablerade handeln. Den fick då också en annan

prägel än den vi kan se i övriga Europa. De extremt smala sortimenten hos lågpriskedjor på kontinenten (som t.ex. tyska Aldi eller danska Netto) har i den svenska versionen av lågpris kompletterats och lett till ett bredare sortiment. Det är idag också vanligt med en avsevärd andel färskvaror i svenska lågprisbutiker, något som man inte hittar bland kontinentens lågprisbutiker. En möjlig tolkning av denna utveckling är att de svenska lågpriskoncepten på nytt är på väg mot mittfåran. Detta skulle kunna skapa plats för nya inträdare.

En ökande förekomst av egna varumärken i handeln kan tillsammans med en ökad vilja att differentiera själva butikskoncepten ge en utveckling mot en annorlunda konkurrenssituation. Hittills har de olika handelsblocken i stor utsträckning sålt samma produkter i sina respektive butiker. En ökad satsning på egna märkesvaror, kanske differentierade efter olika butikstyper, kan tänkas förändra och leda till ökade skillnader mellan de tre dominerande företagen. De utvecklas därmed till tre helt särskiljbara aktörer, som inte heller längre har en så stark beröringspunkt i gemensamma leverantörer. En sådan utveckling skulle sannolikt öka förutsättningarna för att differentiera det utbud som erbjuds konsumenten totalt sett på den svenska marknaden jämfört med den situation som råder idag, dvs. att alla butiker i princip har samma produkter. Därigenom skulle också etableringsutrymmet för utländska handelsföretag i Sverige minska.

Samarbetsrelationer med andra företag – att göra effekterna av EU hanterbara

I våra undersökningar var företagen slående överens om åtminstone en sak: effekterna av EU kommer att bli mest kännbara för fabrikanterna. Trots att man inom handeln angav EU som en viktig anledning till behovet av rationalisering, bedömdes utländsk etablering och ökad konkurrens i större skala som relativt osannolik. Bakgrunden till detta resonemang var, som företagen uttryckte det, den svenska dagligvarumarknadens bristande attraktivitet. Tillväxttakten var låg, de etablerade aktörerna kontrollerade många av de variabler som är viktiga vid ett inträde på en marknad, t.ex. butiksläge, fabrikantkontakter etc. Den svenska dagligvarusektorn framstod – menade man – speciellt ointressant i jämförelse med växande marknader i det forna Östeuropa samt hög-marginalmarknader som Storbritannien. En majoritet av handelns inköpare angav 1995 att de fått en ökad tillgång till utländska leverantörer under 1990-talet och nästan lika många förväntade sig en fortsatt ökning i tillgången på utländska fabrikanter i framtiden. Detta illustrerar väl

handelns och fabrikanternas olikartade situation. För många svenska fabrikantföretag fanns dock inte bara hot utan också möjligheter. I den enkät som gjordes 1995 uppgav 90 procent av de svenskägda fabrikantföretagen att de genomfört eller påbörjat lansering utomlands. Lika många uppgav att denna typ av satsningar blir av stor betydelse framöver.

När det gäller svenska dagligvaruföretags relationsbyggande kan man urskilja i princip två typer; dels den som är orienterad mot aktörer på marknader utanför den svenska (alltså andra EU-länder), dels den som handlar om utvecklingen av relationerna mellan handel och fabrikanter på den svenska marknaden. Båda typerna av samarbete har sin drivkraft i den internationalisering som tog sin början under 1990-talet. Inom handelsledet har KF en relativt gammal tradition vad gäller internationellt samarbete. Kärnan i detta är samarbetet mellan de nordiska konsumentkooperativa företagen, men även andra länder inom EU ingår numera. Detta samarbete är inte begränsat till dagligvaror utan är betydligt bredare. ICA är sedan 1989 delägare i den europeiska organisationen AMS (Associated Marketing Services), tillsammans med ett tiotal andra dagligvaruhandelsföretag i Europa (kedjor representerande nästan alla länder i EU). D&D är, i sin tur, medlemmar i den internationella samarbetsorganisationen SPAR, som inkluderar detaljister och grossister från ett 20-tal länder, samt i EMD (European Marketing Distribution). Dessutom är D&D delägare i importbolaget United Nordic, tillsammans med tre andra nordiska handelsföretag.

Handelns samarbetsrelationer inom EU har ett flertal olika syften, varav möjligheten till gemensamma inköp är ett. Genom samarbeten kan större kvantiteter beställas och hanteras gemensamt, samtidigt som det ger möjligheter att pressa inköspriserna hos de internationella leverantörerna samt att utveckla gemensamma internationella varumärken. Till följd av den uppmärksamhet som dessa allianser rönt inom EU, inte minst när det gäller deras implikationer vad gäller konkurrensbegränsning, har samarbetet initialt begränsats till att ta fram egna varumärken inom handeln (typ Euroshopper, Diva etc). En annan förklaring till att det inte kommit ut mer av allianserna på handelssidan är de multinationella fabrikanternas inställning och organisation. Fabrikanternas uppdelning på länder och regioner försvårar för företagen att organisera upphandlingen av produkter på annat än länderbasis. Skillnader mellan nationerna som rör kultur, bedömningskriterier och krav på produkter som skall köpas in spelar troligen också en roll då det gör det svårare att driva ett brett inköpssamarbete i någon större skala.

I stället är tendensen på detta område att Norden ses som en mera realis-

tisk bas. En marknad bestående av över 20 miljoner konsumenter är stor nog för att skapa skalfördelar som är mer jämförbara med dem i andra delar av Europa. En utökad hemmamarknadsbas bedöms ur ett företagsperspektiv som en viktig faktor om man skall kunna hävda sig gentemot stora multinationella tillverkare och växande utländska handelsföretag. I Norden finns åtminstone likartade konsumentönskemål vilket är en förutsättning för att kunna verka på flera marknader. Samtidigt finns det dock vissa företrädare för svenska dagligvaruföretag som menar att även de nordiska marknaderna är alltför olika för att det skall vara möjligt att utvinna några större skalfördelar. Fokuseringen på den nordiska marknaden, snarare än på hela den europeiska marknaden, skall förstås utifrån den möjlighet det innebär för företagen att bygga upp skalans, samtidigt som man stannar på "hemmaplan". Kanske kan man där skapa en "refug", ett fredat område, i förhållande till andra stora europeiska aktörer inom dagligvaruområdet.

Internationella samarbetsallianser bedöms dock vara viktiga inom handeln även ur andra perspektiv, nämligen för att det skapar tillgång till ett informationsnätverk som kan ge en betydligt mer fullständig bild av fabrikanternas prissättning på olika europeiska delmarknader. Dessutom kan man via allianserna få tillgång till andra typer av information och erfarenheter som rör olika produktområden och fabrikanter på europamarknaden. Inom ramen för allianserna pågår också vissa försök till samarbete kring teknik- och butiksutveckling. Våra studier visar att dessa samarbeten inom EU hittills inte påverkat handelns verksamhet i speciellt stor utsträckning. Däremot förväntar sig många att samarbetet skall få stor betydelse framöver. Framst förväntar man sig att det skall ha effekter just genom att möjliggöra pressade inköpspriser.

En besvikelse över vad allianserna faktiskt inneburit finns dock. Många pekar på att samtidigt som allianser innehåller många möjligheter kännetecknas de ofta av trögheter och problem av olika slag, något som kan minska viljan att delta. I det sammanhanget anges av flera företagsrepresentanter eget ägande, dvs. samordning av de två samarbetande företagen i en hierarki istället för en allians, var en mera stabil form. Allianser ses då som ett steg på vägen mot en integration mellan de samarbetande företagen.

Även de inhemska relationerna mellan fabrikanter och handel har utvecklats och förändrats till följd av internationaliseringen. Trots att de i vissa avseenden utsätts för nya påfrestningar finns det tecken på att det blir allt viktigare för parterna att ha kvar starka inhemska relationer. Enligt våra studier anser man inom handeln att samarbetet med svenska fabrikanter har stärkts och att det kommer att fortsätta att stärkas. Samtidigt är det återigen mycket som ty-

der på att fabrikanterna är de som får satsa hårdast på att bevara sina inhemska nätverk. Den service som de ger till handeln förefaller ha ökat. Bland fabrikantföretagen finns det också förväntningar att man kommer att få fortsätta att bygga ut den service och de kringtjänster som erbjuds handeln. Ett samlat uttryck för detta är att 90 procent av fabrikantföretagen anger att deras företag i ökad utsträckning anpassar sig till specifika krav från handeln och att denna anpassning förväntas få ökad betydelse i framtiden.

Av de svenskägda fabrikantföretag vi undersökt har mer än hälften samarbete med producenter i utlandet. Som drivkrafter bakom strategiska allianser på fabrikantsidan anger berörda företag ett flertal olika faktorer. En viktig sådan är möjligheterna för aktörerna att utnyttja de distributionsnätverk motparten förfogar över på sin hemmamarknad. Samtidigt ger det den egna organisationen möjligheter att erbjuda sina kunder ett utökat och mera attraktivt produktutbud. En ytterligare fördel som strategiska allianser anses ge är att företagen får möjlighet att mera kostnadseffektivt utlokalisera produktionen av de varor som en samarbetspartner har möjlighet att tillverka och utveckla. Genom en sådan samordning av produktions- och utvecklingsresurser kan skalfördelar utnyttjas mera effektivt. Andra fördelar som anges med att ha samarbetsrelationer med andra producenter är att det ger underlag för informationsutbyte, samt för gemensam forskning och utveckling.

De centrala frågorna sammanfattade

Ovan har vi, utifrån företagsrepresentanternas perspektiv och uppfattningar strax före och i samband med EU-inträdet, givit en bild av hur de ansåg att den gemensamma europeiska marknaden skulle komma att påverka företagen i den svenska dagligvarusektorn. Vi har också i detta sammanhang tittat på de strategier som de svenska företagen såg som nödvändiga för att kunna hantera den nya situationen. Nedan har vi sammanfattat detta avsnitt genom att urskilja de huvudpunkter som berördes ovan under de tre rubrikerna. Dessa är följande:

- Kostnadsjakten – detta är en tydligt urskiljbar strategi för såväl fabrikanter som handel utlöst av det då förestående EU-inträdet.
- Samordningen inom/mellan olika led – detta betonas av såväl fabrikanter som handel som nödvändigt på EU-marknaden, men har aktualiserats mer vad gäller handeln.

- Organisationsform och grossistroll – detta är frågor som gäller speciellt handeln (även om fabrikanterna är påverkade och kan påverka den utvecklingen) och områden där Sverige avvek tydligt från andra länder inom EU.
- Produktutveckling – detta är viktigt för såväl fabrikanter som handel för att överleva på EU-marknaden.
- Varumärkesstrategi – detta är en tydligt urskiljbar strategi för såväl fabrikanter som handel.
- Fabrikanternas anpassning till handelns krav – den alternativsituation som EU öppnar för svensk dagligvarudetaljhandel förstärker de svenska fabrikanternas behov av anpassning.
- Att sluta samarbetsallianser med andra företag i EU – detta har framstått som viktigt för såväl handel som fabrikanter men är tydligast när det gäller handeln.

Olika relationers samspel på EU-marknaden

Hur kan då företagen inom dagligvarusektorn förväntas resonera på ett övergripande plan när det gäller de förändringar som EU kan anses innebära? Ovan har vi illustrerat detta genom att återge företagsrepresentanternas synpunkter och resonemang. I detta avsnitt skall vi gå ett steg längre genom att introducera en analysmodell som gör det möjligt att se hur olika strategier på EU-marknaden kan samspela. En viktig utgångspunkt här är att relations- och nätverksbyggande utgör en avgörande beståndsdel för företaget när det skall utveckla strategier för att hantera den allt mer internationella omvärld som en gemensam europamarknad innebär. I den enkla analysmodell som presenteras nedan utgör därför olika typer av företagsrelationer och hur de samspelar en viktig del. För ett företag kan dess relationer med andra aktörer i branschen både understödja och motverka varandra. Om företaget framgångsrikt skall kunna utveckla en hel portfölj av olika omvärldsrelationer som gör det möjligt att hantera den nya situationen är det alltså nödvändigt att analysera hur relationerna kan komma att påverka varandra. Är det t.ex. så att relation A också ger företaget nya möjligheter att förstärka relation B? Är det så att motparten i relation B ställer krav som gör det svårt att leva upp till de förväntningar som finns på företaget i relation C?

Analysmodellen består av två dimensioner. Den första dimensionen är den geografiska. EU innebär att nationella gränser löses upp och det finns an-

ledning att speciellt uppmärksamma dels *nya utmaningar i den internationella miljön* (på europamarknaden) som berör företaget, dels de *förändrade förutsättningar på hemmamarknaden* (den svenska marknaden) som uppstår till följd av EU. Vad gäller det förstnämnda betonas ofta de nya möjligheter till att utöka företagets bas av kunder och leverantörer som öppnare gränser inom EU medför. Allianser och nätverkssamarbete kan här vara en lösning för att det egna företaget skall slippa utveckla ett eget kunnande och en egen organisation för att betjäna varje delmarknad, för att man lättare skall kunna bära de investeringar som krävs för etablering inom EU, etc.

Samtidigt utsätts emellertid företagets ursprungliga marknad för nya påfrestningar via möjligheten för nya konkurrenter att träda in på marknaden. Därmed uppstår också frågan hur ett företag skall prioritera bland sina tidigare inhemska partner och huruvida åtgärder krävs för att ytterligare skydda de svenska relationer som fortfarande är av strategisk betydelse. Om nu företagets hemmamarknad fortsätter att vara av strategisk betydelse under internationaliseringsprocessen, finns det anledning att också se de sedan tidigare etablerade inhemska relationerna som en faktor som kommer att påverka samarbetet med aktörer på den större europeiska marknaden. Allt som allt innebär EU att företaget måste samordna offensiva aktiviteter för att dra nytta av det gränslösa Europa och defensiva aktiviteter som berör skyddandet av viktiga intressen och relationer i hemlandet.

Den andra dimensionen utgår från företagets position i distributions- eller värdekedjan. Här kan man skilja mellan å ena sidan *horisontella aspekter* och å andra sidan *vertikala aspekter* och beroenden. Den horisontella delen avser företagets förhållande till olika konkurrenter inom samma bransch. Företag i samma horisontella led är inte nödvändigtvis relaterade till varandra enbart genom att man tävlar om samma marknader och resurser. Ofta finns också möjlighet till utbyte av erfarenheter, resurser och kompetenser av olika slag eller att samordna sitt agerande för att öka det gemensamma inflytandet i olika sammanhang, t.ex. via strategiska allianser.

Den vertikala aspekten däremot, avser företagets förhållande till dem som befinner sig före eller efter i distributionskedjan – dvs. kunder och leverantörer. Här brukar man ofta understryka behovet av att fördjupa samarbetet genom olika typer av partnerskap för att öka effektiviteten i kedjan eller öka parternas förmåga att anpassa sig till varandras behov. Förutom möjligheterna att samarbeta och utveckla organisationernas förståelse för varandras behov berör den vertikala aspekten även frågan om parternas förhandlingsstyrka och makt över varandra.

Det finns en stark koppling mellan hur ett företag väljer att hantera sina horisontella och vertikala beroenden. Om man exempelvis lyckas etablera en väl fungerande strategisk allians med ett annat företag inom EU för att utbyta kompetenser och utveckla sin strategiska förmåga, torde detta också kunna bidra till företagets möjligheter att bli en bättre partner till viktiga kunder och leverantörer. Som nämnts ovan kan dock samarbetet med en potentiell eller reell konkurrent också vara en fara på så vis att man riskerar att bidra till att dennes strategiska förmåga stärks och därmed till att partnern ifråga blir ett större hot. Allianser med andra företag inom EU kan ibland ha just denna implikation. När t.ex. en svensk fabrikant inom mejeriområdet samarbetar med ett utländskt företag i samma bransch finns möjligheten att det andra företaget ges ökad kunskap om svenska mejerivarukonsumenter, bättre kontakter med handeln i Sverige. Det kan i ett senare skede också göra det lättare för motparten att etablera sig i Sverige och i förlängningen utgöra ett hot mot det svenska mejeriföretaget.

Horisontella och vertikala aktiviteter kan också samspela genom att företag agerar med andra i samma led för att tillsammans förstärka sin förhandlingsposition gentemot en mäktig och gemensam kund eller leverantör. Den vertikala förhandlingskraft som en bransch besitter i förhållande till sina kunder och leverantörer anses i sin tur, med ledning av den amerikanske forskaren Michael Porters teorier, vara en avgörande faktor bakom branschens lönsamhetspotential. I studier av vertikala relationer betonas ett företags möjligheter att utöva kontroll och inflytande över en viss partner. Genom att företag som utbyter viktiga resurser kontinuerligt och ömsesidigt anpassar sig till varandra uppstår också ett ökat beroende mellan dem. Detta kan ses som ett sätt att försäkra sig om att utbytet med en viktig kund eller leverantör kommer att upprätthållas även i framtiden. I en del fall kan det emellertid ske genom maktutövning snarare än via frivilliga anpassningar. Ytterligare ett sätt att minska motpartens möjligheter att avbryta en relation som är kritisk för det egna företaget, är att försäkra sig om att motparten har så få alternativ som möjligt att tillgå.

Ett företag i den situation som svenska dagligvaruföretag befinner sig i vad gäller EU-marknaden försöker således samordna sina vertikala och horisontella beroenden. Dessutom måste åtgärder som vidtas för att exploatera de möjligheter den gemensamma europeiska marknaden skapar samordnas med överväganden som rör positionen på den svenska hemmamarknaden. Om dessa dimensioner kombineras, erhålls en matris som fokuserar fyra olika frågeställningar (figur 1).

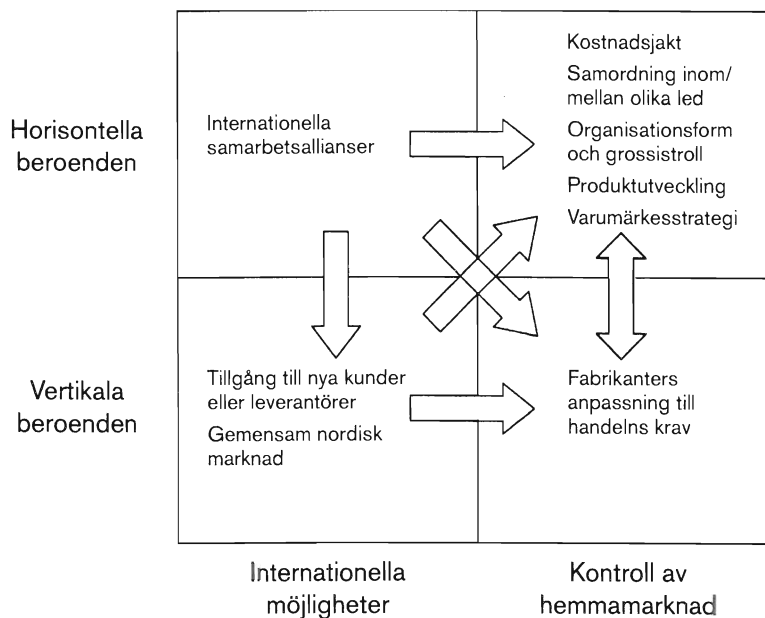
Horisontella beroenden	<i>Synergier och kompletterande kompetenser</i>	<i>Stabilisering av konkurrens-situationen</i>
Vertikala beroenden	<i>Ökad bas av kunder och leverantörer</i>	<i>Utveckling av viktiga utbytes-relationer</i>
	Internationella möjligheter	Kontroll av hemmamarknad

Figur 1. Den gemensamma europamarknaden – fyra olika nätverksaspekter.

För det första kommer EU att ge företaget nya möjligheter både genom *ytterligare kunder och ytterligare leverantörer*. För det andra finns det sannolikt möjlighet att bygga nya horisontella relationer som skulle kunna *utveckla och förstärka företagets kompetenser*, skapa synergier och öka effektiviteten i olika avseenden genom att t.ex. lägga ut produktion eller andra arbetsuppgifter till en tredje part. För det tredje ökar EU troligen det inhemska konkurrenstrycket genom att nya aktörer hotar att bryta sig in. Det ställer krav på företaget att försöka bemästra konkurrenter som kan bli aktuella och att *stabilisera konkurrenssituationen*. För det fjärde kan viktiga relationer till svenska kunder och leverantörer störas och undermineras. Det kräver i sin tur att företaget agerar för att *utveckla viktiga befintliga relationer* på hemmamarknaden ytterligare.

Relationsbyggande i EU – strategier för den nya situationen

I figur 2 återkommer de sammanfattande rubriker som sattes på agerandet från såväl dagligvarufabrikanter som dagligvaruhandel så som det beskrivits i tidigare avsnitt. Pilarna indikerar hur påverkan sker, t.ex. att internationella horisontella allianser påverkar möjligheten att bygga upp en ökad kundbas, stabilisera konkurrenssituationen på hemmamarknaden samt utveckla relationerna med viktiga hemmamarknadspartner. De olika strategierna i matrisen skall således ses i förhållande till de frågeställningar som togs upp i slutet på avsnittet ovan, inte i förhållande till varandra.



Figur 2. Kopplingar mellan olika huvudfrågor för dagligvarusektorn.

En stor del av de strategier som företagen inom sektorn givit uttryck för och som utlösts av den nya konkurrenssituationen handlar om att *stabilisera konkurrenssituationen* (övre högra kvadraten i matrisen), dels i förhållande till redan existerande konkurrenter, dels i förhållande till potentiella inträdare. De åtgärder som har detta syfte och åtgärder som har till syfte att utveckla viktiga utbytesrelationer på hemmamarknaden samspelar på olika sätt (åtskilda i matrisen för överskådlighetens skull).

Den jakt på kostnader som bedrivits i svenska dagligvaruföretag är naturligtvis relaterad till strävan att bygga en bättre utgångsposition gentemot potentiell utländsk konkurrens. Ju lägre kostnadsnivån blir i Sverige, desto svårare blir det för utländska aktörer att konkurrera sig in med hjälp av priser. I den situation som den svenska dagligvarusektorn befann sig i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet var det ett reellt hot: den svenska prisnivån översteg den i övriga Europa avsevärt. Fokus på samordningen mellan leden har att göra med kostnadsjakten och förefaller också till stor del ha till syfte att förstärka den egna positionen i förhållande till konkurrensen på hemmamarknaden (faktisk och förväntad).

Den del som handlar om samordning av relationer och utbyte via datorisering kan mera sägas ha att göra med konkurrenskraften för hela branschen, liksom det relaterar till hur relationerna mellan parter på hemmamarknaden skall drivas och utvecklas. Om relationerna mellan fabrikanter och handel på den svenska dagligvarumarknaden förstärks på olika sätt blir det svårare för andra europeiska företag att ta sig in på den svenska marknaden. Det blir svårare för fabrikantföretagen att bygga upp relationer med handelsföretagen och det blir svårare för handelsföretagen att skapa ändamålsenliga relationer med svenska fabrikanter. Inträdesbarriärerna förstärks således via relationsbyggandet (även om de formella handelshindren undanröjts). I datoriseringen av relationerna mellan fabrikant och handel finns också en möjlig struktureffekt som kan kopplas till att konkurrenspositionen förstärks för dem som har resurser att driva på denna utveckling.

Fabrikanternas och handelns arbete med att utveckla sina respektive produkter, tillsammans med satsningar på att bygga upp och förstärka sina respektive varumärken, utgör strategier för att förstärka den egna konkurrenspositionen på hemmamarknaden. På samma sätt kan man säga att frågan om handelns interna organisation, dvs. federation eller integrerad och centralstyrd kedja samt hur grossistens roll skall vara i framtiden, har att göra med hur konkurrenspositionen skall byggas. I våra undersökningar gick de olika handelsblockens uppfattningar och strategier isär något men de strategiska valen som gjordes i detta sammanhang handlade om hur man på bästa sätt skulle bemöta en situation med ökad konkurrens från andra företag i EU.

Intresset för att *utveckla viktiga utbytesrelationer på hemmamarknaden* (nedre högra kvadraten av matrisen) synes vara tydligast på fabrikantsidan. Detta har naturligtvis att göra med att leverantörerna inte ser lika många omedelbara möjligheter på den gemensamma marknaden som handeln. Det logiska blir då att försöka hålla kvar sin position på hemmamarknaden Sverige. Ett sätt att göra detta är att utveckla relationerna med handeln och göra sig unikare och mera svårersättnings. Samtidigt har vi också sett att handeln, den förändrade alternativsituationen till trots, verkar betona vikten av samarbete med de befintliga (ofta Sverigebaserade) leverantörerna. Detta är något förvånande men visar att även om den nya situationen kan innehålla många möjligheter kan man välja att gå vidare och utveckla de gamla relationer företaget har. Att försöka exploatera en ny och förbättrad alternativsituation när det gäller nya leverantörer ute i Europa har också sina risker och kostnader (hur säkra kvalitet, kostnader för information, kontraktskrivande). Alla produkter – eller produkttegenskaper, t.ex. att en vara är tillverkad i Sverige eller baserad

på svenska råvaror – är heller inte lätta att ersätta, den stora EU-marknaden till trots. Fabrikanterna talar om en ökad anpassning till krav från handelns sida, en förmodad spegelbild av den förbättrade alternativsituation som den gemensamma europamarknaden leder till för den svenska dagligvaruhandeln. Som nämndes ovan är ett antal av de strategier som syftar till att förstärka konkurrenspositionen också kopplade till försök att förändra viktiga utbytesrelationer på hemmamarknaden. Produkt- och varumärkesutveckling är sådana exempel liksom en ökad samordning av de olika leden i branschen via t.ex. datorisering.

För såväl handel som fabrikanter framstår *utveckling av internationella samarbetsallianser* (övre vänstra kvadraten av matrisen) som en viktig strategi för att hantera den gemensamma europamarknadens hot och möjligheter. Allianserna har haft effekter på åtminstone två områden på hemmamarknaden. Ett första område är stabilisering av hemmamarknadskonkurrensen. Företag som samarbetar med företag i andra EU-länder via allianser utvidgar sin kompetens och kan via allianserna skapa andra och mera kontrollerbara inträdesvägar för potentiella konkurrenter. Den ökade kompetensen höjer konkurrensförmågan och samarbetet med potentiella konkurrenter minskar risken för ett inträde på den svenska marknaden.

Ett annat område där allianserna ger effekter är det som handlar om att utveckla hemmamarknadsrelationer. Här spelar de förmågor som man vunnit i alliansen – t.ex. kring marknadsföring av egna märkesvaror, hur man driver nya butikskoncept, hur man utnyttjar ny IT-teknik – en viktig roll för att bli en mera intressant samarbetspartner. Allianserna med företag i andra EU-länder kan också ge tillskott till det egna produktsortimentet, något som kan göra en viss fabrikant till en mer attraktiv leverantör till den svenska dagligvaruhandeln.

Allianserna kan också utgöra en viktig del i en strategi som handlar om att öka kund- och/eller leverantörsbasen ute i Europa – i den mån inte företagen har direkt konkurrerande verksamhet. Samtidigt som fördelarna och möjligheterna med de internationella samarbetsallianserna framhålls i de flesta fall finns det också en hel del kritiska röster. Dessa hävdar att ett stort problem med dylika samarbeten är att de är svårstyrda och byråkratiska. Detta gör det svårt att realisera de fördelar som man hoppas uppnå och därför ger de sällan de effekter på företagets andra relationer som man förväntar sig. Allianser ses då endast som ett förstadium till ett uppköp eller samgående där en hierarkisk och mera lättstyrd struktur kan skapas.

Ett samgående mellan en svensk och en utländsk aktör är något som ock-

så kan få konsekvenser för olika hemmamarknadsberoenden. För det första förändras den horisontella konkurrenssituationen. För det andra påverkas karaktären på relationen med handeln genom att den sammanslagne nye aktören är större, kanske har andra krav etc.

Samarbetsallianserna med företag i andra EU-länder kan också ge en *ökad bas av kunder och leverantörer* (nedre vänstra kvadraten av matrisen). Detta kan påverka företagets hemmamarknadsposition på flera sätt; det minskar beroendet (skapar fler alternativ för att få samma resurs) samtidigt som konkurrenspositionen kan utvecklas via skapande av skalfördelar (bättre kostnadsstruktur ger bättre förutsättningar i den ökade konkurrensen) och ökad kompetens inom områden som marknadsföring, produktion. För att kunna använda allianserna som ett sätt att öka kundbasen – att öka leverantörsbasen på detta sätt verkar mindre problematiskt – krävs att de samarbetande företagen har kompletterande produktsortiment och inte direkt konkurrerar. Därmed blir förutsättningarna för att samarbetet skall gälla tillgång till distributionskanaler och kunder mindre än vad gäller tillgång till leverantörer. I linje med detta resonemang visar våra undersökningar att det primärt är handeln som använt allianserna för att skaffa nya leverantörer.

Ett dominerande tema när det gällde den framtida utvecklingen av svensk dagligvarusektor var de undersökta företagens bild av att den nordiska marknaden utgjorde den framtida basen. Även om det var långt ifrån alla som trodde att denna utveckling var realistisk pekar detta ut svenska dagligvaruföretags behov av att ha en större kund- och leverantörsbas för att kunna fortsätta vara konkurrenskraftiga på sina hemmamarknader.

EU-marknadens hot och möjligheter

I det här kapitlet har vi försökt ge en bild av den svenska dagligvarusektorn i ett integrerat Europa. Detta har vi gjort först utifrån de uppfattningar och strategier som centrala beslutsfattare i branschen angivit som viktiga områden i den nya situationen. Dessa uppfattningar har vi sedan analyserat genom att använda en analysmodell där utgångspunkten är att EU-marknaden innebär såväl hot som möjligheter för en tidigare hemmamarknadsdominerad bransch som dagligvarusektorn. Hoten finns i de marknadsandelar man kan förlora till nya utländska konkurrenter på hemmamarknaden och möjligheterna finns genom det tillträde man kan skaffa sig till andra, tidigare stängda, marknader runt omkring i EU. De tre centrala områdena bröts sedan ned i ytterligare

områden och analyserades med hjälp av en modell där fokus ligger på förståelse av hur olika slags relationer kan inverka och samspela i den internationella omvärld som EU utgör. Följande slutsatser kan dras om branschen och orienteringen hos de företag som ingår i denna:

- Strävan efter att stabilisera hemmamarknadskonkurrensen framstår som en högt prioriterad strategi. Detta tyder på en hemmamarknadsorientering bland företagen inom sektorn.
- Handelsledet har hittills haft flest fördelar av utvecklingen mot öppnare gränser, i och med den ökade tillgången till nya utländska leverantörer. Pressen på fabrikantledet har däremot ökat avsevärt.
- Utvecklingen av relationerna mellan fabrikanterna och handeln i Sverige är central framför allt för fabrikanterna men också i viss mån för handeln. Handelskrav är drivande och många fabrikanter tvingas till långtgående anpassningar till följd av det ökade beroendet av handeln.
- Byggandet av horisontella samarbetsrelationer inom EU framstår som viktigt. Denna typ av strategi är ett viktigt sätt för de svenska företagen att hantera effekterna av EU och är dessutom en strategi som kan ge effekter på företagets samtliga andra relationer, dvs. med kunder och leverantörer såväl i Sverige som i andra länder i EU.
- Den tillgång till en ökad utländsk kund- och leverantörsbas som företagen, framför allt handeln, får via strategiska allianser med andra företag har effekter på deras övriga relationer. T.ex. påverkas relationerna med kunder och leverantörer, och därmed företagets relativa konkurrensposition, på hemmamarknaden.

Vi lämnar nu företagsperspektivet och försöker betrakta det som EU faktiskt inneburit inom dagligvaruområdet i Sverige. Ställer vi det mot de förväntningar som fanns (jfr inledningen till detta kapitel) uppkommer ingen entydig bild.

Om vi först tittar på prisbilden kan vi konstatera att den trend vad gäller prisökningar som den svenska dagligvarusektorn hade under stora delar av 1970- och 1980-talen kom att brytas under 1990-talet. *Prisökningstakten har under 90-talet varit betydligt lägre än för Konsumentprisindex (KPI) totalt.* Här har stabila priser överlag skapat goda förutsättningar till minskade prisökningar, men detta oaktat är det ingen överdrift att säga att EU bidragit till att hålla nere prisökningstakten i den svenska dagligvarusektorn. Sedan finns det olika uppfattningar om huruvida detta är en tillräckligt långtgående effekt: det finns de som hävdar att priserna borde ha sjunkit rejält i samband med EU-inträdet och anpassats till den prisnivå som råder i andra EU-länder.

Det torde inte råda någon tvekan om att *konkurrensen inom sektorn har ökat*. Detta gäller framförallt inom fabrikantledet där ökad access till andra fabrikanter inom EU (och strategiska allianser med andra företag inom EU) skapat en ökad tillgång på produkter. Handelsledets ökade intresse för egna varumärken är en viktig del i denna utveckling. *Å andra sidan finns det fortfarande många varuområden där aktörerna i branschen väsentligen är desamma nu som tidigare*. T.ex. gäller detta mejeriområdet där Arla, Norrmejerier och Skåne mejerier fortfarande dominerar marknaden. De har visserligen kompletterats med några utländska leverantörer av nischprodukter (Valio, Milka, MD etc.) men antingen är de just marginella nischaktörer eller så är det aktörer som kommit in via samarbete med befintliga svenska aktörer inom området. Dessutom fanns nästan samtliga multinationella fabrikantföretag med etablering i Europa på den svenska marknaden före EU-inträdet.

Den ökade konkurrensen inom fabrikantledet har således inte så mycket att göra med att den svenska marknaden invaderats av nya aktörer från andra hörn i Europa. Förväntningarna – från t.ex. myndighetshåll – på detta går att ifrågasätta om man försöker granska den svenska marknads attraktivitet ur en utländsk aktörs perspektiv; en glest befolkad marknad, koncentrerad struktur med etablerade aktörer, låg tillväxt och låga marginaler. Sverige torde inte stå överst på listan över intressanta dagligvarumarknader i Europa. Dessutom är livsmedel en produkt där kravet på färskhet tillsammans med kulturella skillnader ofta satt stopp för gränsöverskridande handel.

Det torde heller inte råda någon tvekan om att *utbudet av produkter på den svenska marknaden breddats som en följd av inträdet i EU*. Inom flera områden har kanalerna i Europa öppnats upp och nya produkter har kunnat tas upp i grossisternas och butikernas sortiment. Samtidigt är det också viktigt att peka på den attitydförändring som ägt rum hos svenska konsumenter under 90-talet. I de debatter som föregick under slutet av 1980-talet var, förutom de höga priserna och den bristande konkurrensen, den dåliga svenska matkvaliteten ett dominerande tema. Ofta gjordes jämförelse mellan hur torftigt det stod till i Sverige och kvaliteten på livsmedelsprodukterna i länder som t.ex. Frankrike, Tyskland och Italien. *Under 1990-talet och inte minst i samband med EU-inträdet har attityderna svängt; nu finns den kvalitativt högtstående maten i Sverige och är svenskproducerad (snarare än producerad i andra länder i EU)*. Svensken ser Sverige som en garanti för hög matkvalitet och väljer, åtminstone inom vissa varuområden, bort den valfrihet och de lägre priser som samma produkter från andra EU-länder skulle innebära.

Den blandade bild som framkommer är knappast förvånande, även om

den för vissa (som hade väldigt höga förväntningar på vad EU-inträdet skulle innebära) är en besvikelse. Det som skett inom sektorn under 90-talet har också implikationer för staten och dess myndighetsutövning inom området. *Att avreglera dagligvarusektorn, en sektor som under decennier präglats av lågt utländskt konkurrenstryck och låga incitament till effektivisering, är en nödvändig men inte tillräcklig åtgärd. Det måste kompletteras med andra åtgärder om målsättningarna med ett kraftigt ökat konkurrenstryck etc. skall åstadkommas.* Vi glömmar ofta de informella möjligheter som företagen inom sektorn faktiskt har att försvåra för utländska företag att inträda på marknaden. Vi kunde också se att en dominerande strategisk inriktning hos företagen inom svensk dagligvarusektor var just att förstärka sin konkurrensposition på hemmamarknaden. Detta har företagen alla förutsättningar att göra och försvårar därmed för nya konkurrenter att etablera sig i Sverige (annat än via samarbetsallianser med svenska dagligvaruföretag).

Om vi blickar framåt, vad ser vi då? Det är ganska lätt att urskilja åtminstone två olika scenarier: ett baserat på status quo och ett mera radikalt och förändringsorienterat.

Det första går ut på att *dagens aktörer fortsätter att dominera marknaden även i morgon, såväl i handelsledet som i fabrikantledet.* De förändringar som vi får se då handlar mer om att nuvarande trender i viss mån förstärks: strukturomvandlingen i fabrikantledet fortsätter, där varumärket blir alltmer centralt för överlevnad som självständigt företag, handeln bygger ut sitt sortiment av egna varumärken och utvecklar sina butikskoncept samt drivs alltmer som handelsföretag på kontinenten (börsnoterade kedjeföretag). Samarbetsrelationer med andra dagligvaruföretag i EU ökar i betydelse och blir en garant för att utbud och priser i Sverige är konkurrenskraftiga. *I detta scenario går sektorn långsamt men säkert mot strukturer, arbetsätt, utbud och priser som mer liknar dem som råder i resten av Europa.* För detta scenario talar det välutvecklade nätverk som den svenska dagligvarusektor är, där de dominerande aktörerna i såväl handeln som fabrikantledet i stor utsträckning kan kontrollera det som händer och vem som etablerar sig i nätverket. Sektorn förändras här i den takt som de dominerande aktörerna upplever att nätverket kan och bör tillföras förändring.

Det andra scenariot bygger mera på radikal förändring och kan möjligen ha händelser i Storbritannien under hösten 1999 som förebild. Den brittiska marknaden skiljer sig från den svenska i flera avseenden men kan tänkas likna den svenska i åtminstone ett viktigt avseende: den har präglats av ett antal dominerande aktörer som till synes kontrollerat inträde på marknaden. Un-

der hösten 1999 hände två saker; marknadens näst största företag (ASDA) säljs till världens största detaljhandlare Wal-Mart och Sainsbury (under lång tid branschens dominerande aktör, tillsammans med Tesco) annonserade att företaget säljer ut verksamheten. Branschstruktur och förutsättningar förändrades radikalt, praktiskt taget över en natt. Här talar vi också, i Wal-Marts fall, om en aktör med radikalt annorlunda sätt att driva detaljhandel än vad som hittills dominerat i Storbritannien. I det andra scenariot händer just detta; *på marknaden inträder – företrädesvis via uppköp av någon av de befintliga aktörerna – en ny aktör. Denne kan utnyttja andra skalfördelar än de svenska företagen och har till sig knutit ett stort antal leverantörer på europabasis vilket skapar förutsättningar för ett annorlunda utbud av produkter.* Här har vi ett företag som från början ser sig som en aktör inte bara på en europeisk marknad, utan på alla de större europeiska marknaderna. Det skapar förutsättningar för skalkonomi av tidigare ej skådat slag i Europa. Radikalt förändrade prisnivåer och utbud på den svenska marknaden är konsekvenser som framstår som sannolikare här än i det första scenariot. Det som talar för det andra scenariot är det faktum att EU skapar möjligheter för aktörer som vill utnyttja de skalfördelar som verksamhet på många marknader i Europa kan ge. Exemplet från Storbritannien illustrerar också tydligt att radikala förändringar i branschstruktur kan komma mycket snabbt, även på marknader där man minst förväntar sig det.

Källor och litteratur

För den som vill sätta sig mer in i dagligvarusektorns förutsättningar och strukturella omvandling finns det otaliga statliga utredningar att tillgå, några av de senare är SOU 1996:144 *Ökad konkurrens i handeln med livsmedel* och SOU 1997:25 *Svensk mat på EU-fat*. Mer lättsamma beskrivningar av branschens utveckling med ett inifrån perspektiv finner man t.ex. i Gunnar Törnroth (förrre vd:n i D-gruppen), *Alla dessa affärer* (Stockholm: Tornia, 1993). Boken handlar om framväxten av D-gruppen och tredje blocket.

Våren 2000 kommer vi själva att ge ut en bok på temat i det här kapitlet där vi utförligare behandlar internationaliseringen av den svenska dagligvarusektorn. En mer kortfattad behandling av ämnet har vi gjort i "Networking when National Boundaries Dissolve: The Swedish food-sector", publicerad i *European Journal of Marketing*, 1996 samt "National Distribution Networks:

Barriers or Mediators of European Integration?" publicerad i *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, 1997. De olika empiriska undersökningarna som ligger till grund för kapitlet har publicerats separat, t.ex. undersökningen av svenska dagligvarubutiker: *Svenska dagligvarubutikers marknadssituation. Resultat av en enkätundersökning* (Institutet för Ekonomisk Forskning, Lunds universitet, 1999). Andra mera allmänna beskrivningar av vad EU kan tänkas innebära för företag i olika sektorer av ekonomin finns behandlat hos bl.a. Fahy i "An Analysis of Competition in the New Europe" i *European Journal of Marketing*, 1993.

Grunderna för den analysmodell som används i kapitlet finns spridda på en rad olika områden. Teorierna om organisationers beroende av externa resurser är ett sådant område och en klassiker där är Jeffrey Pfeffer och Gerald Salancik, *The external control of organizations. A resource dependence perspective* (New York: Harper & Row, 1978). Ett annat är litteraturen om strategiskt samarbete mellan organisationer och där är litteraturen stor och växande. Bra överblickar över centrala problemställningar finner man i Peter Lorange och Johan Roos, *Strategic Alliances. Formation, Implementation and Evolution* (Cambridge: Blackwell Publishers, 1992) samt i Lars Bengtsson, Mats Holmqvist och Rikard Larsson, *Strategiska allianser. Från marknadsmisslyckande till lärande samarbete* (Malmö: Liber Ekonomi, 1998). Inom litteraturen kring industriella nätverk och distributionssystem ger boken *Managing Business Relationships* (London: Wiley, 1998) av David Ford m.fl. en bra bild av nätverkstänkandet, medan Stern och El-Ansarys standardverk *Marketing Channels* (New Jersey: Prentice-Hall, 1992) behandlar grundbegrepp och olika inriktningar vad gäller distribution mera specifikt. Slutligen förtjänar några av Harvardprofessorerna Mikael Porters verk att nämnas som viktiga vidareläsningstips. Hans bok *The competitive advantage of nations* (Boston: Harvard Business, 1990) diskuterar byggandet av konkurrensfördelar baserat på olika nationella marknadens särdrag. *Competition in Global Industries* (Boston: Harvard Business School Press, 1986) är en samlingsvolym med Porter som redaktör och författare till flera av artiklarna. Den innehåller artiklar kring såväl strategiska samarbeten som samspelet mellan vertikalt samarbete och horisontell konkurrens.

Europeiska offentlighetsprinciper – ett svenskt dilemma?

av Ulf Öberg

Sverige har alltsedan medlemskapsförhandlingarna om anslutningen till EU välkomnat den pågående utvecklingen mot större öppenhet och insyn inom Europeiska unionen. Samtidigt har debatten på hemmaplan gått i baklås: tanken att vi eventuellt skulle vara tvungna att anpassa den svenska offentlighetsprincipen, och särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar, för att tillämpa den i överensstämmelse med våra rättigheter och skyldigheter som följer av medlemskapet i Europeiska unionen, förnekas fortfarande bestämt och avfärdas med stöd av konstitutionella argument som irrlära.

I sin avhandling "Borgerlig offentlighet" pekade Jürgen Habermas på hur offentligheten genomtränger allt större sfärer av samhället och suddar ut gränsen mellan det privata och det offentliga. Enligt Habermas förlorar samtidigt *offentlighetens idé* sin politiska funktion, nämligen att underkasta allmänna angelägenheter en kritisk publiks kontroll. Den *kritiska* publiciteten trängs gradvis undan av en *manipulativ* publicitet, som inte längre tjänar till att legitimera statsmakterna inför medborgarna. Habermas undersökning begränsade sig till en *liberal modell* av vad han kallade en borgerlig offentlighet, till dess uppkomst, utveckling och förfall i England, Frankrike och Tyskland på 1700-talet och i början av 1800-talet. Detta speglas också i någon mån i hans slutsatser. Enligt huvudfåran i engelskt politiskt tänkande på 1700-talet var en nations välbefinnande förvisso beroende av informerade medborgare, men dessa skulle uteslutande bestå av upplysta Gentlemän. Folket i övrigt ansågs inte vara tillräckligt bildat för att uttrycka en självständig mening i allmänna angelägenheter. Trots att denna elitistiska uppfattning övergavs steg för steg under 1800- och början av 1900-talet – i och med att medborgarskapsbegreppet utvidgades och allmän rösträtt infördes – utvecklades en europeisk sekretessprincip inom den framväxande byråkratiska statsapparaten. Denna brittisk-kontinentala förvaltningsprincip innebar att alla

uppgifter i offentlig ägo är hemliga, såvida de inte uttryckligen offentliggjorts.

I kontrast till denna utveckling har den motsatta principen om offentlighet inom rättsskipning och förvaltning gällt mer eller mindre oavbrutet i Sverige i över 200 år. Dess ursprung brukar hänföras till medeltiden, när tingsmenligheten deltog aktivt i avgörandet av rättsliga tvister och allmänna angelägenheter på härad- och landsting. Den svenska offentlighetsprincipen, med rötter i 1700-talets frihetstid, brukar definieras som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet skall utövas under allmän insyn och kontroll. Den offentliga verksamheten bör ligga öppen för medborgarna och media, så att dessa kan skaffa sig upplysningar i offentliga angelägenheter efter eget val.

Numera förknippas den svenska offentlighetsprincipen i första hand med de i tryckfrihetsförordningen intagna detaljerade reglerna om *allmänna handlingars offentlighet*. Där föreskrivs att varje medborgare, till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Handlingsoffentligheten utgör därmed ett inslag i den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten och är en av förutsättningarna för den fria demokratiska åsiktsbildningen. Ett annat inslag i offentlighetsprincipen utgörs av *yttrandefriheten*, som även gäller för tjänstemän som är verksamma i offentlig verksamhet. Reglerna om *meddelarfrihet*, dvs. rätten för var och en att lämna uppgifter för publicering, kompletterar regelverket.

Den svenska grundlagsreglerade rätten att ta del av allmänna handlingar är inte längre unik. I den överväldigande majoriteten av medlemsstater inom den europeiska unionen gäller numera, som konstitutionell eller lagfäst princip, att allmänheten har en generell rätt att få tillgång till handlingar, som förvaras hos offentliga myndigheter. Irland införde nyligen en s.k. *Freedom of Information Act* och i såväl Storbritannien som i Tyskland pågår debatten om att frånga sekretess som allmän princip för regeringens och myndigheternas verksamhet. Den europeiska sekretessprincipen är således på fallrepet. Den lämnar gradvis plats åt en omvänd princip: uppgifter i statsmakternas besittning är offentliga, såvida de inte beläggs med sekretess för att skydda vissa strikt angivna privata och allmänna intressen. Den kritiska offentlighetens politiska funktion håller på att återupprättas i Europa.

Sakta men säkert når denna strukturförändring Europeiska unionen. Unionens institutioner, vilkas verksamhet präglas av en blandning av fransk och tysk förvaltningskultur, har fram tills nyligen förutsatts tillämpa en strikt

sekretessprincip. Detta förhållande har motiverats med hänvisning till en allmän rättsprincip inom folkrätten, som länge skyddat den hemliga diplomatin inom internationella organisationer från allmänhetens insyn. Det har också hävdats att institutionernas effektivitet skulle gå förlorad, om den europeiska integrationsprocessen skulle underkastas offentlighetens ljus. I och med att allt fler av nationalstaternas beslutsbefogenheter – vilkas utövande tidigare var underkastade allmänhetens insyn och kontroll – överläts till Europeiska unionen, leder detta till vad som träffande beskrivits som en demokratisk regression.

Dåvarande statssekreteraren Gunnar Lund uttryckte vid överläggningar i EU-nämnden i augusti 1996 att Sveriges grundidé under regeringskonferensen som ledde fram till Amsterdamfördragets undertecknande var att skriva in en offentlighetsprincip av svensk modell i EU-fördragen. I regeringens proposition 1997/1998: 58 om Amsterdamfördraget preciserade regeringen att förhandlingsresultatet, som ansågs vara mycket tillfredsställande ur svensk synvinkel, innebär att det i fördragen införs dels en allmän öppenhetsprincip, dels bestämmelser om handlingsoffentlighet och informationskyldighet. Regeringen framhöll samtidigt att de nya reglerna endast gäller den verksamhet som de aktuella institutionerna bedriver. Någon harmonisering av medlemsstaternas offentlighetslagstiftning är det alltså enligt regeringen inte fråga om. Detta påstående är givetvis en sanning med modifikation, i vart fall för de medlemsstater med motsatt förvaltningskultur, vars nationella sekretesslagstiftning undergrävs av den framväxande EG-rättsliga offentlighetsprincipen.

Även om offentlighet numera gäller som grundnorm inom såväl Europeiska unionen som Europarådet, återstår arbetet med att anta tvingande rättsregler som kan ligga till grund för en förändring av den europeiska förvaltningskulturen. De numera konkurrerande nationella offentlighetssystemen utgör därför grunden för utmejslandet av en gemensam europeisk offentlighetsprincip och vid fastställandet av dess gränser. Denna utveckling har givit upphov till ett ännu olöst svenskt dilemma: kan vi fortsätta att verka för ökad öppenhet inom Europeiska unionen och argumentera för antagandet av tvingande EG-rättsliga offentlighets- och sekretessregler, samtidigt som vi förnekar att dessa regler kan ge upphov till rättigheter och skyldigheter som kan påverka tillämpningen av vår inhemska offentlighetslagstiftning?

Europakonventionen och utvecklingen inom Europarådet

Enligt artikel 6.1 i EU-fördraget (f.d. artikel F) bygger Europeiska unionen på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, som är gemensamma principer för medlemsstaterna. Artikel 6.2 i EU-fördraget anger att unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten skall respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (Europakonventionen), och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Utvecklingen inom Europarådet utgör därför en given utgångspunkt vid sökandet efter en EG-rättslig offentlighetsprincip.

Artikel 10 i Europakonventionen ger en snäv definition av yttrandefriheten. Enligt konventionen innefattar denna rätt bl.a. en frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Däremot ingår inte uttryckligen en *rätt att söka* sådan information i Europakonventionens definition av yttrandefriheten. Denna rätt utlämnades avsiktligt från artikel 10 i konventionen, eftersom vissa medlemsstater fruktade att rätten att söka information även skulle medföra en motsvarande *skyldighet* för myndigheter att lämna ut hemligstämplade uppgifter. Som en jämförelse innefattar rätten till yttrandefrihet enligt artikel 19 i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, som undertecknades i New York den 19 december 1966, en frihet att söka, mottaga och sprida uppgifter och tankar av varje slag.

Kopplingen mellan handlingsoffentlighet och yttrande- och informationsfrihet är därför omstridd. Debatten kretsar kring frågeställningen huruvida den i Europakonventionen stadgade rätten att ta emot information även implicit medför en motsvarande skyldighet för myndigheter att lämna ut information. Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna har hitintills besvarat denna fråga nekande. I fallet *Leander mot Sverige* konstaterade Europadomstolen att friheten att motta information i synnerhet innefattar ett förbud för en regering att hindra en person att motta information, som andra önskar eller kan vara villiga att lämna till honom. Däremot ger artikel 10 inte – under sådana omständigheter som förelåg i Leanderfallet – den enskilde rätt att få tillgång till ett register som innehåller information om hans personliga ställning, och inte heller ålägger artikeln regeringen att lämna sådan information till den enskilde.

I fallet *Guerra mot Italien* ansåg däremot Europakommissionen för de mänskliga rättigheterna att artikel 10 i Europakonventionen ålägger medlemsstaterna att offentliggöra miljöinformation för allmänheten. Europakommissionen ansåg att artikel 10 i Europakonventionen dessutom innefattar en positiv förpliktelse för medlemsstaterna att samla in, utforma och sprida sådan information som i sig inte är direkt tillgänglig och som endast kan komma till allmänhetens kännedom genom statsmakternas försorg. Justitierådet Hans Danelius, tillika medlem av Europakommissionen, skrev sig dock skiljaktig och hävdade att den rätt som stadgas i artikel 10 *inte* innefattar en rätt att erhålla sådan information som dess innehavare – oberoende om det är en myndighet eller en privatperson – inte önskar ge ifrån sig.

Europadomstolen underkände Europakommissionens tolkning av artikel 10 och bekräftade sin tidigare praxis, dvs. att rätten till att ta emot information inte medför en skyldighet för myndigheter att lämna ut viss information, i vart fall inte under de omständigheter som förelåg i Guerrafallet. Domare Elisabeth Palm och fem av hennes kollegor klargjorde emellertid att de fäst stor vikt vid den faktiska situationen i målet och uteslöt inte att en stat, under andra omständigheter, kan ha en positiv förpliktelse att offentliggöra och sprida sådan information som inte på annat sätt kan komma till allmänhetens kännedom. Denna rättsutveckling står i kontrast med ett flertal beslut, resolutioner och rekommendationer inom Europarådet, som erkänt att en informerad allmän opinion utgör en väsentlig beståndsdel i varje demokratiskt system.

Ministrarnas ställföreträdare i Europarådets ministerkommitté beslutade i november 1994 att överge den tidigare gällande sekretessprincipen inom Europarådet. Ministerkommitténs beslut skall således som regel vara offentliga. Detta beslut kompletterades i september 1998 med en procedur, som reglerar allmänhetens ansökningar om tillgång till klassificerade handlingar.

Redan i den rådgivande församlingens rekommendation nr 854 (1979) av den 1 februari 1979 uttrycktes en förhoppning om att allmänhetens tillgång till administrativa handlingar och, närmare bestämt, rätten att begära och erhålla information från regeringsorgan och myndigheter skulle säkerställas, med vissa oundvikliga undantag. I ministerkommitténs rekommendation nr R(81) 19 av den 25 november 1981 uppmanas medlemsstaterna – just ”med tanke på den betydelse som ändamålsenlig information om den offentliga verksamheten har för allmänheten i en demokratisk stat” – att i sin lagstiftning införa en rätt till tillgång till information, som innehas av offentliga myndigheter, utan att den berörde skall tvingas ange skäl för sin begäran. Dessutom antog den fjärde europeiska ministerkonferensen om massmedia i

december 1994 en deklaration om media i ett demokratiskt samhälle, där Europarådets ministerkommitté uppmanades att undersöka lämpligheten av att förbereda ett rättsligt bindande instrument eller andra åtgärder som fastslår grundprinciper angående rätten till tillgång till information som innehas av myndigheter.

Europarådets styrkommitté för massmediefrågor tillsatte därför år 1996 en arbetsgrupp om tillgång till allmänna handlingar, med mandat att eventuellt utarbeta en konvention i ämnet. Gruppen överfördes under år 1997 till styrkommittén för mänskliga rättigheter (CDDH). Enligt CDDH:s direktiv skall arbetsgruppen *Group of Specialists on access to official information (DH-S-AC)* undersöka möjligheterna att utarbeta ett rättsligt bindande instrument eller föreslå andra åtgärder, som innehåller grundläggande principer om allmänhetens rätt att få tillgång till information i offentliga myndigheters besittning. Om arbetsgruppen kommer fram till att det vore lämpligt att välja ett rättsligt bindande instrument skall den utarbeta ett förslag till ett sådant och ange skälen för valet av instrument. Under svenskt ordförandeskap pågår för närvarande diskussioner om utarbetandet av ett sådant instrument. Gruppen har hittills diskuterat – och i stort sett enats – om innehållet i en preambel, definitioner, tillämpningsområde och utformningen av en grundläggande regel om handlingsoffentligheten samt av en uttömmande lista på tillåtna begränsningar. Arbetsgruppen, vars arbete skall vara slutfört den sista december år 2000, har emellertid ännu inte tagit ställning till den avgörande frågan om den rättsliga formen för detta instrument, det vill säga huruvida den skall ingås i form av en rättsligt bindande konvention eller endast beslutas som en rekommendation.

Ministerkommitténs övervakningsprocess utgör ett politiskt komplement till traditionella rättsliga instrument på området. Den har tillskapats mot bakgrund av uppmjukningen av kriterierna för medlemskap i Europarådet, från krav på en fungerande demokrati till utfästelser att så snart som möjligt uppfylla nödvändiga villkor. Det egentliga övervakningsarbetet inleddes i oktober 1996 med avsikt att utarbeta skriftliga rapporter om hur var och en av medlemsstaterna efterlever sina åtaganden såvitt gäller yttrande- och informationsfriheten. Det bör dock understrykas att ett sådant övervakningsförfarande aldrig kan ersätta tvingande rättsliga normer på området.

Utvecklingen av en europeisk offentlighetsprincip inom Europarådet löper således parallellt med den fortgående bekräftelsen av principen om allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar inom EG-rätten. Det bör framhållas att de till synes konstruktiva diskussioner som för närvarande förs inom Europa-

rådets arbetsgrupp DH-S-AC om tillgång till allmänna handlingar – i vilken offentlighetspecialister från bl.a. Sverige, Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Nederländerna ingår – avviker från de konfliktfyllda och tämligen låsta positioner som vuxit fram vid motsvarande diskussioner mellan samma medlemsstater inom Europeiska unionen. EU:s institutioner och medlemsstater borde därför ta intryck av detta ”offentlighetslaboratorium” och utgå från resultatet av det pågående arbetet inom Europarådet vid utformandet av en EG-rättslig offentlighetslagstiftning.

Allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar hos EG-institutionerna

Vid den regeringskonferens som ledde fram till Maastrichtfördragets undertecknande föreslog de danska och holländska regeringarna, att allmänhetens rätt att ta del av information skulle skrivas in i EG-fördraget. Dessa förslag fick emellertid endast begränsat gehör och frågan sköts på framtiden. I en förklaring om rätten till tillgång till information, som finns bilagd slutakten om Fördraget om Europeiska unionen, ansåg dock konferensen ”att insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen. Därför rekommenderar konferensen att kommissionen senast år 1993 lägger fram en rapport för rådet angående åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som institutionerna har tillgång till.”

Till följd av att det danska folket i en första folkomröstning sagt nej till Maastrichtfördraget fick frågan omedelbart förnyad aktualitet. De tvetydiga begreppen *transparens* och *insyn* blev den nya modeorden i de allt mer villrådigga försöken att överbrygga förtroendeklyftan mellan den nyligen upprättade Europeiska unionen och dess medborgare. Vid stats- och regeringschefernas möten i Edinburgh och Birmingham i december 1992 uppmanades EG-kommissionen att avsluta sitt arbete med att förbättra allmänhetens tillgång till den information som är tillgänglig för övriga institutioner och kommissionen.

Som svar på denna uppmaning antog kommissionen den 5 maj 1993 ett meddelande om ”Allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar”. I meddelandet föreslog kommissionen bland annat att man som allmän princip skulle lägga fast, att tillgång till institutionernas handlingar skall medges, med vissa förbehåll. Kommissionen föreslog dessutom ett visst antal minimivillkor och grundläggande principer för en reglering av allmänhetens tillgång

till handlingar. Slutligen uppmanade kommissionen de övriga institutionerna att medverka i denna utveckling och föreslog att reglerna skulle fastställas i en överenskommelse mellan institutionerna.

Förslaget mottogs utan större entusiasm i rådet. Ett flertal medlemsstater motsatte sig att Europaparlamentet skulle ges ett inflytande i saken. Rådet och kommissionen antog därför gemensamt, den 6 december 1993, en uppförandekodex, som anger principerna för allmänhetens tillgång till de handlingar som rådet och kommissionen besitter, och åtog sig att genomföra dessa principer före den 1 januari 1994. Genom beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar antog rådet bestämmelser för att genomföra de principer som fastslagits i uppförandekodexen. EG-kommissionen antog i sin tur den 8 februari 1994 beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar.

De nederländska och danska regeringarna blev nedröstade i rådet, när de motsatte sig antagandet av dessa – i deras mening alltför restriktiva – interna offentlighetsregler. Den nederländska regeringen förde därför ogiltighetstalan mot rådets beslut inför EG-domstolen. Regeringen hävdade att den rättsliga grunden för rådets beslut var felaktig, eftersom denna endast föreskriver att rådet skall anta sin egen arbetsordning.

Europaparlamentet intervenerade till stöd för Nederländerna och gjorde gällande att principen om insyn i lagstiftningsprocessen och den därmed förknippade tillgången till handlingar utgör grundläggande villkor för demokratin. Dessa principer kunde inte behandlas av institutionerna som rent interna organisationsfrågor. Parlamentet hävdade att kravet på insyn utgör en allmän gemenskapsrättslig princip, som grundas på medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Rätten till information, på vilken rätten till tillgång till handlingar bygger, utgör en grundläggande mänsklig rättighet som erkänts i olika internationella instrument. Rådet hade således behandlat regleringen av en grundläggande mänsklig rättighet som en intern organisationsfråga och följaktligen överskridit den behörighet som institutionen tillerkänts enligt fördragen.

I sin dom av den 30 april 1996 i målet *Nederländerna mot rådet* framhöll EG-domstolen betydelsen av allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar, som förvaras hos offentliga myndigheter. I sitt yttrande i målet hävdade generaladvokat Tesouro att den EG-rättsliga grunden för medborgarnas rätt till information bör sökas i den demokratiska principen, en av de grundläggande byggstenar i gemenskapens utveckling som slagits fast i ingressen till EU-fördraget och i f.d. artikel F (numera artikel 6 EU) i de gemensamma

bestämmelserna. Mot bakgrund bl.a. av utvecklingen i medlemsstaterna ansåg generaladvokaten att medborgarnas rätt att få tillgång till information i myndigheternas besittning utgör en väsentlig beståndsdel av denna princip. Den utgör nämligen en förutsättning för att allmänheten skall kunna utöva en effektiv kontroll över den offentliga makten. Generaladvokaten ansåg därför att rådets och kommissionens interna regler inte kunde utgöra grund för medborgarnas rätt till information; denna rätt existerade redan innan de interna reglerna antogs. De omstridda bestämmelserna avser således endast institutionernas interna verksamhet med avseende på handläggningen av ärenden rörande rätt till information.

EG-domstolen intog en något försiktigare hållning, även om den i stort sett följde generaladvokatens resonemang. Utan att vare sig förneka eller uttryckligen bekräfta existensen av en allmän offentlighetsprincip inom EG-rätten konstaterade domstolen, att det i majoriteten av medlemsstaternas rättsordningar numera föreskrivs en konstitutionell eller lagstadgad generell rätt för allmänheten att få tillgång till handlingar, som förvaras hos offentliga myndigheter. Enligt domstolen har denna rättighets betydelse bekräftats på gemenskapsnivå, särskilt i förklaringen om rätten till tillgång till information, som är fogad till slutakten av fördraget om Europeiska unionen. Domstolen bedömde att det var för att anpassa sig till denna utveckling, ”som tyder på en fortgående bekräftelse av principen om allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar som förvaras hos offentliga myndigheter”, som rådet ansett det nödvändigt att förändra sin arbetsordning, vilken ditills grundats på en sekretessprincip.

Domstolen ansåg att så länge som gemenskapslagstiftaren inte antagit en allmän reglering om allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar som förvaras hos gemenskapens institutioner, måste dessa – med hänsyn till intresset av en väl fungerande förvaltning – anta interna bestämmelser, som har till syfte att reglera behandlingen av sådana ansökningar. Följaktligen var rådet behörigt, enligt då gällande gemenskapsrätt, att anta bestämmelser som syftar till att reglera prövningen av ansökningar om tillgång till handlingar i dess besittning.

Domstolens avvaktande hållning har utsatts för hård kritik inom den juridiska doktrinen, som emellertid är oenig om huruvida EG-domstolen i sin dom faktiskt erkände existensen av en gemenskapsrättslig offentlighetsprincip. Å ena sidan hävdar en optimistisk del av doktrinen att så är fallet. En respektabel, men i min mening överdrivet positivistiskt lagd minoritet, hävdar å andra sidan att det, så länge som EG-domstolen inte uttryckligen bekräftat existensen av en sådan princip, över huvud taget inte finns någon annan rätt

att ta del av EG-institutionernas handlingar än den som institutionerna frivilligt tillerkänt medborgarna genom sina interna bestämmelser.

Enligt min mening utgör det uttryckliga erkännandet av en grundläggande rättighet att ta del av handlingar, som förvaras hos EG-institutionerna, den felande länken i EG-domstolens resonemang. En sådan grundläggande rättighet kan inte införas med stöd av institutionernas befogenhet att reglera sina interna förhållanden. Dessa interna bestämmelser, som enligt domstolen endast syftar till att reglera ansökningar om tillgång till handlingar i dess besittning med hänsyn till intresset av en väl fungerande förvaltning, har enligt en väl etablerad praxis inte primärt till föremål att skydda medborgarna. Unionsmedborgarnas grundläggande rätt att ta del av de handlingar som förvaras hos institutionerna måste därför sökas i EG-rättens allmänna rättsprinciper.

Den europeiske ombudsmannens kamp mot EG:s dinosaurier

Enligt Jacob Söderman, den europeiske ombudsmannen, har varje offentlig myndighet i sin källare en dinosaurie, som vaktar dess hemliga akter. Då och då slumrar dinosaurien till, vilket medför ett litet framsteg mot ökad insyn. Den låsta dörren öppnas på glänt och ljuset smyger sig in genom dörrspringan. Men enligt den europeiske ombudsmannen står dinosaurien fortfarande på vakt – den har bara somnat.

Med denna metafor beskrev Jacob Söderman i en debattartikel från 1997 de europeiska medborgarnas vardag, när de försöker ta del av handlingar som förvaras hos EU:s institutioner. Det bör understrykas att en av de europeiska mediernas mer uppenbara tillkortakommande, i sin bevakning av offentlighetsfrågorna inom Europeiska unionen, är avsaknaden av försök att klargöra vilka dessa i förtäckta ordalag utpekade väktare inom institutionerna är, liksom underlåtenheten att granska deras motiv och förgreningar. I och med att allt fler EU-medborgare faktiskt utnyttjar sin rätt att ta del av EG-institutionernas handlingar, har EG:s dinosaurier nämligen vaknat till liv.

Den europeiske ombudsmannen har spelat en avgörande roll för utvecklingen av en europeisk offentlighetsprincip. Jacob Söderman har varit en pådrivande kraft för att samtliga gemenskapens institutioner och organ skall anta interna offentlighetsföreskrifter. Han har själv infört en offentlighetsprincip av skandinavisk modell såvitt avser ombudsmannainstitutionen och kontrollerar att institutionernas interna regler verkligen efterlevs.

Med stöd av uttalandet från EG-domstolen i målet *Nederländerna mot rådet* – som pekar på att institutionerna har en skyldighet, i avsaknad av en allmän reglering, att anta interna bestämmelser för att reglera behandlingen av ansökningar om tillgång till handlingar – påbörjade den europeiske ombudsmannen i juni 1996 på eget initiativ en undersökning om allmänhetens tillgång till handlingar som finns hos vissa av gemenskapens institutioner och organ. Den avslutades genom beslut den 20 december 1996. Ombudsmannen fastställde att det kunde beaktas som ett administrativt missförhållande att inte anta sådana interna bestämmelser och underlåta att förenkla för allmänheten att ta del av dessa regler.

Samtliga institutioner och organ till vilka ombudsmannens förslag till rekommendationer riktat sig – utom EG-domstolen, som fortfarande antas utreda saken – har antagit bestämmelser om allmänhetens tillgång till deras handlingar. Man kan förvisso beklaga att många av gemenskapens institutioner och organ grundat sina bestämmelser på rådets och kommissionens restriktiva interna regler. De uppfyller dock ombudsmannens förslag till rekommendationer, vilka enbart avsåg att det skulle finnas regler som var tillgängliga för allmänheten.

Med hänsyn till då gällande gemenskapslagstiftning lade ombudsmannen tyvärr inte fram något eget förslag till rekommendationer om bestämmelsernas innehåll. Efter avslutad undersökning pekade dock ombudsmannen i en speciell rapport till Europaparlamentet på att gemenskapsadministrationens interna bestämmelser om tillgång till handlingar i allmänhet inte går särskilt långt, jämfört vad som gäller för nationella förvaltningar. De ger i synnerhet inte rätt till tillgång till handlingar, som en institution innehar men som härstammar från tredje man. De kräver inte heller upprättandet av register över handlingarna, som både kan göra det enklare för medborgarna att utöva sin rätt till tillgång till handlingar och främja god administration. Ombudsmannen framhöll därför att Europaparlamentet inför antagandet av en allmän offentlighetsreglering till följd av Amsterdamfördragets ikraftträdande har möjlighet att utreda om de bestämmelser som redan antagits säkrar den insyn som europeiska medborgare förväntar sig av unionen.

Jacob Södermans största framgångar i sin strävan att verka för ökad insyn och god administration inom EG:s institutioner har troligtvis uppnåtts genom behandlingen av individuella klagomål. Om en begäran om tillgång till handlingar avslås, måste medborgaren enligt de flesta institutioners interna regler lämna in en bekräftande ansökan. Den medborgare som även får sin bekräftande ansökan avslagen har möjlighet att antingen klaga hos ombuds-

mannen eller väcka talan vid förstainstansrätten. Unionsmedborgarna kan nämligen med stöd av artiklarna 21 och 191 EG (f.d. artiklarna 8e och 138e i EG-fördraget) vända sig till ombudsmannen med klagomål över missförhållanden i gemenskapsinstitutionernas eller gemenskapsorganens verksamhet.

Denna klagomöjlighet har visat sig vara ett billigt, snabbt och effektivt remedium, i synnerhet jämfört med det relativt sett kostsamma, långsamma och oförutsägbara alternativet att väcka talan vid EG:s förstainstansrätt. Under år 1998 gällde 30 % av de klagomål som faller inom ombudsmannens ämbetsområde påstådda missförhållanden om ofullständig eller vägrad information eller bristande insyn i institutionernas verksamhet.

När ett klagomål inges till ombudsmannen gäller frågan huruvida avslaget utgör ett s.k. administrativt missförhållande. Har den berörda institutionen tillämpat sina interna regler om allmänhetens tillgång till handlingar på ett korrekt sätt? Har den agerat inom den rättsliga ramen vid utövandet av sina skönmässiga befogenheter? Enligt Jacob Söderman är den europeiske ombudsmannens befogenheter begränsade till att granska och kontrollera sanningshalten och fullständigheten i administrationens svar på klagomål, inte att bereda allmänheten tillgång till berörda handlingar. Ombudsmannens restriktiva hållning till sitt eget mandat kan emellertid ifrågasättas, särskilt om EG-domstolarna klargör att institutionernas interna regler inte utgör grunden för allmänhetens rätt att ta del av institutionernas handlingar. Om denna rätt grundas på en allmän rättsprincip inom gemenskapsrätten kan ombudsmannen rimligtvis inte fortsätta att begränsa sin granskning till frågan huruvida de interna reglerna faktiskt efterlevts. Han bör även pröva huruvida allmänna rättsprinciper inom EG-rätten tillvaratas vid tillämpningen av dessa regler.

Vad händer då om ombudsmannen anser att en institution har tillämpat sina egna offentlighetsregler på ett felaktigt sätt? Det lämpliga förfarandet är enligt ombudsmannen själv att institutionen i fråga omprövar fallet och därvid tillämpar sina interna regler korrekt. Den europeiske ombudsmannen kan inte tvinga institutionen att göra det, och han kan inte heller ogiltigförklara ett tidigare avslagsbeslut. Genom att ge sin syn på saken i en kritisk anmärkning ger han dock institutionen möjlighet att själv vidta nödvändiga åtgärder. Ombudsmannens främsta makt ligger således i hans övertalningsförmåga och i det faktum att hans utredningar ger offentlighet åt administrativa missförhållanden.

Förstainstansrättens blygsamma praxis

I avsaknad av en allmän reglering håller den EG-rättsliga offentlighetsprincipens omfattning sakta på att preciseras av gemenskapsdomstolarna vid den konkreta prövningen av institutionernas avslagsbeslut. Förstainstansrätten har i olika sammansättningar och med omväxlande resultat brottats med frågan om det finns en allmän gemenskapsrättslig offentlighetsprincip, som ger medborgarna rätt att ta del av institutionernas handlingar.

I sitt första offentlighetsmål, *Carvel och Guardian Newspapers mot rådet*, fann förstainstansrätten att rådets beslut 93/731 ”är det enda av lagstiftningskaraktär” som gäller allmänhetens tillgång till handlingar. Härav följer, enligt förstainstansrätten, att beslut 93/731 är den enda åtgärd genom vilken medborgarnas rätt till tillgång till handlingar regleras, medan rådets interna arbete regleras genom dess arbetsordning.

I målet *WWF UK mot kommissionen* noterade förstainstansrätten att kommissionens beslut 94/90 utgör kommissionens svar på Europeiska rådets begäran att den medborgerliga rättighet som erkänns i de flesta medlemsstaters lagstiftning även skall införas på gemenskapsnivån, nämligen rätten att få tillgång till de handlingar som myndigheterna innehar. Med hänvisning till EG-domstolens dom i målet *Nederländerna mot rådet* erinrade förstainstansrätten om att gemenskapslagstiftaren emellertid inte antagit något allmänt regelverk avseende allmänhetens rätt att få tillgång till gemenskapsinstitutionernas handlingar. Det åligger därför dessa institutioner att, i enlighet med sin rätt att organisera sin verksamhet, vidta nödvändiga åtgärder för att pröva – och besvara – ansökningar om tillgång till handlingar på ett sätt som är förenligt med intresset av en god förvaltning. Så långt överensstämmer förstainstansrättens och EG-domstolens analys av rättsverkningarna av institutionernas interna regler.

I *WWF-målet* gick förstainstansrätten emellertid vidare och utvecklade en inom EG-rätten välkänd självbindningsteori, som går ut på att dessa självpåtagna interna regler utgör själva grunden för medborgarnas rätt att få tillgång till de handlingar som gemenskapsinstitutionerna innehar. Förstainstansrätten fann att kommissionen, genom att fatta beslut 94/90, visat de medborgare som önskar få tillgång till kommissionens handlingar att den kommer att pröva dessa ansökningar i enlighet med de förfaranden, villkor och undantag som har fastställts för detta ändamål. Kommissionens beslut var således enligt förstainstansrätten en rättsakt, som för tredje man grundar rättigheter vilka kommissionen är skyldig att iaktta, även om detta beslut egentligen innehåller

ler ett antal skyldigheter, som kommissionen frivilligt har åtagit sig att iaktta såsom en intern organisationsåtgärd. I detta avseende avviker förstainstansrättens praxis i en mer restriktiv riktning från EG-domstolens dom i målet *Nederländerna mot rådet*.

I sin dom i målet *Svenska Journalistförbundet mot rådet* synes förstainstansrätten emellertid ha övergivit denna självbindningsteori och ansett att rådets beslut 93/731 syftar till att tolka *principen om medborgarnas tillgång till information* så vidsträckt som möjligt, för att förstärka institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen. Med hänvisning till sin tidigare praxis, till EG-domstolens dom i målet *Nederländerna mot rådet* samt till generaladvokat Tesaus ytrande i detta mål har förstainstansrätten nyligen i sin dom i målet *Hautala mot rådet* erinrat om att när en allmän princip har slagits fast och undantag från denna princip har angetts, dessa undantag skall tolkas och tillämpas restriktivt, så att tillämpningen av den allmänna principen inte undergrävs. Förstainstansrätten slog därför fast att rådets beslut 93/731 skall tolkas mot bakgrund av *principen om rätt till information* och mot bakgrund av proportionalitetsprincipen. I och med detta banbrytande uttalande har förstainstansrätten frigjort sig från institutionernas interna regler och öppnat vägen för en prövning av institutionernas avslagsbeslut mot en allmänna EG-rättslig princip om rätten till information. Det faktum att EG-domstolen snarare grundat sig på principen om allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar som förvaras hos offentliga myndigheter är inte utan intresse i detta sammanhang, även om nyansskillnaden är oväsentlig ur den enskildes synvinkel. Huvudsaken är att förstainstansrätten bekräftat att det finns en överordnad princip som unionsmedborgarna kan göra gällande gentemot EG-institutionernas restriktiva interna regler. I en nyligen avgjord dom i målet *Interporc II* tycks emellertid förstainstansrätten förnekat existensen av en sådan överordnad rättsprincip och verkar fallit tillbaka till sin tidigare ståndpunkt, dvs. att institutionernas interna regler utgör själva grunden för EU- medborgarnas rätt att ta del av EG-institutionernas handlingar.

Förstainstansrättens prövning i sak i hittills avgjorda offentlighetsmål har visat sig begränsad, för att inte säga ineffektiv. Förstainstansrätten ogiltigförklarade förvisso institutionernas avslagsbeslut i målen *Carvel och Guardian Newspapers mot rådet*, *WWF UK mot kommissionen*, *Interporc mot kommissionen* och *Svenska Journalistförbundet mot rådet*, men detta skedde företrädelsevis på grunden att institutionen i fråga inte tillräckligt motiverat sitt avslagsbeslut. Med andra ord tvingas institutionen i fråga inte att lämna ut handlingarna i fråga, som en direkt följd av att den förlorat processen inför

förstainstansrätten. Det kan ju alltid fatta ett nytt avslagsbeslut, men med en bättre motivering! Domen i målet *Hautala mot rådet*, i vilken rådet ansågs skyldigt att ge partiell tillgång till de delar av en handling som inte täcks av sekretess, utgör därför ett trendbrott i förstainstansrättens praxis. Det är talande för förstainstansrättens restriktiva hållning att denna dom är den första som har överklagats till EG-domstolen på talan av en EG-institution.

Trots upprepade yrkanden från klaganden mot EG-institutionernas avslagsbeslut har förstainstansrätten hittills konsekvent underlåtit att beordra institutionerna att ge in omtvistade handlingar i offentlighetsmål till rätten. Denna i de flesta medlemsstater allmänt vedertagna åtgärd utgör en nödvändig förutsättning för att gemenskapsdomstolarna skall kunna företa en materiell domstolsprövning i frågan huruvida den av institutionerna åberopade sekretessen är rättfärdigad. Förstainstansrättens passiva hållning – som resulterat i en strikt formell prövning i offentlighetsmål – har motiverats med hänvisning till den processrättsliga principen om ett kontradiktoriskt förfarande. Det har gjorts gällande att förstainstansrätten enligt EG:s processrätt i så fall vore tvungen att kommunicera den omtvistade – och eventuellt sekretessbelagda – handlingen till klaganden, vilket givetvis skulle undergräva själva syftet med processen. Detta något märkliga argument kommer bl.a. till uttryck i ett mål om offentlig upphandling genom förstainstansrättens opublicerade beslut av den 14 september 1999 i målet *ADT Projekt mot kommissionen*. Förstainstansrätten beordrade kommissionen att ge in påstått sekretessbelagda protokoll, i syfte att kommunicera dessa till klaganden. En mer realistisk hållning framgår av domstolens beslut av den 21 september 1999 i målet *Portugal mot kommissionen*, där domstolen i ett statsstödsfall ansåg att den inte kunde döma i målet utan att ta del av kommissionens (påstått sekretessbelagda) korrespondens med den franska regeringen. Domstolen beordrade därför kommissionen att ge in denna korrespondens till domstolen och att precisera vilka delar som omfattades av sekretess, för att domstolens skulle kunna avgöra huruvida denna korrespondens kunde kommuniceras eller ej till den portugisiska regeringen och till de regeringar som intervenerat i målet.

Sammanfattningsvis bör det framhållas att förstainstansrätten, trots en inledande trevande hållning, bidragit till att ge den EG-rättsliga offentlighetsprincipen ett konkret innehåll och ett relativt vidsträckt tillämpningsområde. Genom förstainstansrättens praxis i målen *Svenska Journalistförbundet mot rådet*, *Hautala mot rådet* och *Rothmans mot kommissionen* har den EG-rättsliga offentlighetsprincipen ansetts gälla inom såväl EU:s andra och tredje pelare som vid EU:s ogenomträngliga s.k. komitologiförfarande.

Hemlig eller offentlig rättskipning?

Förhandlingsoffentligheten, dvs. allmänhetens rätt att närvara vid domstolsförhandlingar, stärktes i Sverige redan på 1730-talet genom utfärdandet av ett kungligt brev och en förordning om tryckande av domar och skriftväxlingar vid rättegångar. Härmed gavs parterna i ett mål tillstånd att låta trycka inlagor och utslag i rättegångssaker, med undantag för enskilda domares vota. Förutsättningarna var att hela rättegångsakten trycktes – för att motverka att parterna gav en ensidig bild av processföringen – samt att akten censurerades för att utesluta anstötliga uppgifter.

Mot denna bakgrund framstår en aspekt av förstainstansrättens dom och parternas processföring i det uppmärksammade målet *Svenska Journalistförbundet mot rådet* som något anmärkningsvärd. I det pilotfall om öppenhet inom EU som Tidningen Journalisten med viss framgång drev mot rådet valde Journalisten att offentliggöra en ändrad version av rådets svaromål på Internet, tillsammans med en uppmaning till allmänheten att sända sina kommentarer till rådets tjänstemän, vilkas telefon- och telefaxnummer angavs. I sin dom slog förstainstansrättens fast att offentliggörandet av motpartens inlaga utgjorde ett rättegångsmisbruk, vilket beaktades vid fördelningen av rättegångskostnaderna. Händelsen medförde nämligen att samtliga parter i målet tvingades inkomma med särskilda och kompletterande yttranden. Förstainstansrätten tillade att publiceringen syftade till att utöva påtryckningar på rådet och att förmå allmänheten att kritisera det sätt på vilket de utpekade tjänstemännen utförde sitt arbete.

På ett mer principiellt plan ansåg förstainstansrätten att det följer av en *princip om god rättskipning* att parterna i en process har rätt att försvara sina intressen oberoende av all yttre påverkan, särskilt från allmänhetens sida. På denna grund uttalade förstainstansrätten i ett *obiter dictum* att en part, som ges tillgång till motpartens inlagor, endast åtnjuter denna rättighet för att försvara sin egen ståndpunkt. Denna rättighet medger således inte parterna i ett mål att utnyttja inlagorna i andra syften, såsom att uppmana allmänheten att kritisera de argument som anförts av övriga parter i målet. Tidningen Journalistens provocativa kampanjjournalistik ledde således till ett bakslag för öppenheten vid EG:s förstainstansrätt, som kan ta lång tid att återställa. Trots att förstainstansrättens resonemang utmanar en lång svensk rättstradition av domstols- och förhandlingsoffentlighet, överklagade varken Svenska Journalistförbundet eller den svenska regeringen domen i denna principiellt viktiga fråga till EG-domstolen. I efterhand ter sig detta förhållande förvånansvärt,

särskilt som rätten till en rättvis rättegång och rätten till yttrandefrihet skyddas av artiklarna 6 och 10 i Europakonventionen.

Till skillnad från förstainstansrättens något märkliga uttalande i målet *Svenska Journalistförbundet mot rådet* har Europadomstolen i Strasbourg upprepade gånger understrukit att rättsväsendet inte kan fungera i ett tomrum. Domstolen har framhållit att frågor som behandlas inför domstol ofta är av allmänt intresse, vilket kan ge upphov till debatt och kommentarer inom fackpress, dagspress och bland allmänheten. Trots att begränsningar i yttrandefriheten kan motiveras med hänsyn till skyddet för domstolarnas auktoritet och självständighet, har Europadomstolen ansett att detta inte innebär att man kan begränsa all form av offentlig debatt om pågående mål. Enligt Europadomstolen är det ett allmänintresse att garantera domstolsprocessernas offentlighet för att skydda allmänheten från hemlig rättsskipning och stärka dess förtroende för rättsväsendet. Förutsatt att man inte överskrider de gränser som motiveras av *principen om god rättsskipning* anser Europadomstolen att referat av och kommentarer kring pågående mål bidrar att göra dem allmänt kända. De är därför fullt förenliga med kravet om förhandlingsoffentlighet som garanteras i artikel 6 i Europakonventionen. Till medias roll att sprida information och idéer om pågående domstolsprocesser tillkommer, enligt Europadomstolen, allmänhetens rätt att ta emot dem.

Ur denna synvinkel är det beklagligt att EG-domstolen, som skall säkerställa att lag och rätt följs vid tolkningen och tillämpningen av den gemenskapsrättsliga offentlighetsprincipen, är den mest sekretessbenägna institutionen inom Europeiska unionen. EG-domstolen är den enda institution inom EU som ännu inte antagit interna förhållningsregler om allmänhetens tillgång till de handlingar som förvaras inom institutionen. I en skrivelse till den europeiske ombudsmannen den 23 april 1997 informerade EG-domstolens president om att domstolen granskade ett förslag till föreskrifter, som skulle antas före sommaren 1997. Efter ytterligare korrespondens med ombudsmannen meddelade emellertid domstolens president, att institutionen hade ytterst stora svårigheter att tydligt skilja mellan administrativa handlingar och handlingar, som har samband med institutionens dömande funktion. Frågan har hänskjutits till EG-domstolens processkommitté, som fortfarande utreder saken.

Enligt min mening borde rättegångsreglerna för Europadomstolen i Strasbourg, vilka ger allmänheten rätt att ta del av processmaterialet i pågående mål och tillåter domarna att skriva skiljaktiga meningar, stå som förebild för en angelägen reform av EG:s processrätt i denna fråga. Detta borde vara en

prioritet under det svenska ordförandeskapet, vilket emellertid skulle förut-sätta noggranna förberedelser. Ett hinder för en sådan reform utgörs nämligen av det tungrodda förfarande som föreskrivs i EG-fördraget för ändringar i domstolens stadga och rättegångsregler. Enligt artikel 245 EG (f.d. artikel 188 i EG-fördraget) får rådet genom enhälligt beslut, på begäran av domstolen och efter att ha hört kommissionen och Europaparlamentet, ändra de bestämmelser i stadgan som rör förfarandet vid domstolen. Enligt samma artikel kräver för närvarande varje ändring av rättegångsreglerna för domstolen enhälligt godkännande av rådet. Detsamma gäller beträffande förstainstansrät-tens rättegångsregler enligt artikel 225 EG (f.d. artikel 168 A i EG-fördraget).

Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att EG-domstolen och förstainstansrätten själva önskar få till stånd en ändring av dessa fördragsbe-stämmelser. I ett diskussionsunderlag om rättskipningen inom Europeiska unionen inför framtiden, som presenterades vid justitieministrarnas möte i rådet den 27 och 28 maj 1999, föreslås att gemenskapsdomstolarna – i likhet med Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna – ges behörighet att själva anta sina rättegångsregler, eller att dessa regler åtminstone kan ändras genom godkännande av rådet med kvalificerad majoritet. Andra frågor som enligt min mening måste övervägas vid en sådan fördragsreform är huruvida kommissionen bör ges initiativrätt till ändringar i domstolarnas rättegångs-regler samt om Europaparlamentets begränsade inflytande över EG:s process-rätt fortfarande kan rättfärdigas.

Amsterdamfördraget: mycket väsen för ingenting?

Det senaste exemplet på offentlighetsidéns genombrott inom Europeiska unionen utgörs av den av Europaparlamentet tillsatta oberoende expertkom-mittén, vars första rapport om anklagelser rörande bedrägerier, bristfällig för-valtning och svågerpolitik inom Europeiska kommissionen fick den senare på fall. Kommittén utvecklade i sin första rapport synen på öppenhetsprincipen inom den europeiska förvaltningen och betonade att ”principen om öppen-het, insyn och ansvarsskyldighet är en av demokratins grundvalar och de red-skap som gör att demokratin kan fungera ordentligt. Öppenhet och insyn förutsätter att beslutsprocessen på alla nivåer är så tillgänglig och kontroller-bar som möjligt för allmänheten. Detta betyder att grunderna för de beslut som fattas eller inte fattas måste vara kända, och att de som fattar besluten

måste ta ansvar för dem och vara beredda att personligen ta konsekvenserna om deras beslut sedan visar sig vara felaktiga.” I sin andra rapport framhöll expertkommittén att öppenhet inte i första hand är en fråga om rätts- eller uppföranderegler utan en attitydfråga och en fråga om mentalitet. Enligt expertkommittén följer principen om öppenheten av den grundläggande principen att allmänheten har en rätt att få veta på vilket sätt offentliga myndigheter använder den makt och de resurser som tilldelats dem.

Enligt gällande lydelse av andra stycket i artikel 1 i EU-fördraget markerar fördraget en ny fas i strävandena att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Enligt artikel 255 i EG-fördraget skall varje unionsmedborgare och varje fysisk och juridisk person, som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat, ha rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Principerna och villkoren för denna rätt skall beslutas av rådet i en rättsakt, som skall antas inom två år från det Amsterdamfördraget trätt i kraft, det vill säga före den 1 maj år 2001. Den skall beslutas enligt medbeslutandeförfarandet, vilket innebär att rådet skall fatta beslut tillsammans med Europaparlamentet på förslag av kommissionen. I en gemensam förklaring uttalade konferensen att en medlemsstat skall ha rätt att begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling emanerande från den staten till tredje man, om inte medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande. Varje institution skall i sin arbetsordning införa mer detaljerade bestämmelser. Genom att artikel 255 nämns både i artikel 28 och 41 i EU-fördraget blir reglerna tillämpliga även på sådana handlingar som rör andra och tredje pelaren, vilket redan bekräftats genom förstainstansrättens praxis.

I Europaparlamentets betänkande av den 8 december 1998 om öppenhet inom Europeiska unionen föreslog föredraganden, parlamentsledamoten Maj-Lis Lööv, att vissa riktlinjer bör beaktas beträffande de nya regler som skall antas i enlighet med artikel 255 i Amsterdamfördraget. Rapporten godtogs med en överväldigande majoritet av Europaparlamentet. I en resolution av den 12 januari om öppenhet inom Europeiska unionen ansåg Europaparlamentet att följande riktlinjer bör beaktas vad gäller de nya reglerna:

- a) handlingar bör ges en mer exakt definition, och man bör i synnerhet koncentrera sig på interna handlingars status; definitionen bör dock inte vara alltför begränsad, utan alla viktiga arbetsdokument och material av förberedande karaktär med stor spridning bör inbegripas;

- b) inkommande handlingar och handlingar, som härrör från en annan institution, bör omfattas av reglerna;
- c) offentliga register bör upprättas vid alla EU:s institutioner och omfatta även hemligstämplade handlingar med en hänvisning att de betraktas som hemliga;
- d) man bör överväga att förenkla klassificeringssystemet för hemliga handlingar, och det bör finnas tydligare vägledning när det gäller till vilken kategori olika handlingar hör; för vissa handlingar skulle man kunna tillämpa ett "embargosystem", så att de kan göras allmänt tillgängliga inom en given tidsperiod;
- e) de befintliga undantagen i fråga om öppenhet måste ges en striktare definition, i synnerhet de båda generella undantagen beträffande "skydd av allmänintresset" (jämte vissa underordnade rubriker, till exempel "allmän säkerhet" och "internationella förbindelser") och "skydd av konfidentiella uppgifter i samband med en institutions verksamhet";
- f) förfrågningar från medborgare i tredje land som är bosatta utanför EU skall också behandlas, men särskilda avgifter bör kunna tas ut för att täcka eventuella extrakostnader som uppstår i dessa fall;
- g) varje begäran som inte besvaras inom viss tid bör anses som beviljad och inte, som nu, som avslagen;
- h) begärda handlingar bör i lämpliga fall även tillhandahållas i elektronisk form;
- i) handlingar med endast delvis känsligt innehåll skulle kunna tillhandahållas i delar snarare än i sin helhet.

För att försöka få inflytande över rättsaktens utformning redan under utarbetandefasen i kommissionen har den svenska regeringen utarbetat en promemoria, som överlämnats bl.a. till rådet, kommissionen och Europaparlamentet. I denna promemoria, daterad den 18 maj 1998, redovisas Sveriges inställning till fem principfrågor, som kommissionen har att ta ställning till vid utarbetandet av sitt förslag. Den svenska regeringens officiella ståndpunkt synes vara att det inte kan komma i fråga att EG harmoniserar medlemsstaternas lagstiftning avseende offentlighet och sekretess. Samtidigt utgör sig regeringen för att vara en pådrivande kraft bakom utvecklingen inom Europeiska unionen mot större öppenhet och insyn.

Regeringen anser numera att denna rättsakt skall utgöras av ett *beslut* och inte av en *förordning*. Vid samrådet med Riksdagens EU-nämnd under den pågående regeringskonferensen uppgav däremot regeringens chefsförhandlare,

statssekreterare Gunnar Lund, att Sveriges ståndpunkt var att en *rådsförordning* tillämplig på *alla* institutioner skulle införas. Denna målsättning tycks alltså ha övergivits. Skälet är att regeringen numera söker försäkra sig om att bestämmelserna i den kommande rättsakten endast skall syfta till att binda Europaparlamentet, rådet och kommissionen, men inte medlemsstaterna och deras myndigheter. Tanken är således att valet av ett beslut i stället för en förordning skulle minska risken för att den kommande gemenskapsregleringen medför ”smittoeffekter” på den inhemska offentlighetslagstiftningen.

Regeringen anser vidare att rättsakten skall omfatta alla handlingar som förvaras hos institutionerna, dvs. även inkomna handlingar som upprättats av utomstående. I fråga om hur nödvändiga begränsningar av rätten att ta del av handlingar bör åstadkommas föreslår regeringen ett tvåstegsförfarande enligt svensk modell, där det först gäller att avgöra vilka handlingar som kan undantas på grund av sin typ eller allmänna karaktär, och sedan vilken information i handlingarna som skall vara sekretessbelagd. Vidare föreslås att en ordning med skadeprovning i samband med sekretessbedömningar införs. Vad gäller hanteringsregler inom institutionerna anser regeringen att provningen av ansökningar bör ske så snabbt som möjligt, med minsta möjliga formaliteter och kostnader för enskilda, som inte heller skall tvingas motivera sina ansökningar. Slutligen rekommenderar regeringen kommissionen att föreslå regler om registrering av institutionernas handlingar.

Den svenska regeringens promemoria bekräftar den officiella linje som slogs fast redan vid medlemskapsförhandlingarnas början, den 1 februari 1993. I ett uttalande framhöll regeringen att offentlighetsprincipen och meddelarfriheten kommer att bestå vid ett svenskt medlemskap i EU. Från svensk sida anfördes följande:

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

Utgångspunkten under medlemskapsförhandlingarna var således att offentlighets- och sekretesslagstiftningen i EU:s medlemsländer är en nationell

angelägenhet. Någon önskan att harmonisera denna lagstiftning kunde den dåvarande regeringen inte finna, vare sig från medlemsländernas eller kommissionens sida. I ett svar på interpellation 1993/94:134 om offentlighetsprincipen och EU anförde statsrådet Reidunn Laurén att det dessutom förhåller sig så, ”att EG för att kunna harmonisera ett visst lagstiftningsområde måste kunna grunda sitt beslut på någon artikel i de grundläggande fördragen. Ministerrådet kan inte (...) lagstifta på andra områden än dem där medlemsstaterna givit gemenskapen behörighet till det. Vad beträffar offentlighets- och sekretesslagstiftningen har medlemsstaterna inte överlåtit beslutanderätten till gemensamt beslutsfattande. Utan en ändring av grundfördragen kan någon sådan gemensam lagstiftning på detta område alltså inte komma till stånd.”

Uttalandet är uppseendeväckande, inte minst ur EG-rättslig synvinkel. Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig på detta område – vilket inte kan uteslutas – kan rådet enligt artikel 308 EG (f.d. artikel 235 i EG-fördraget) vidta de åtgärder som behövs för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål, om fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna. Någon ändring i de grundläggande fördragen utgör med andra ord inte en förutsättning för att harmonisera medlemsländernas offentlighets- och sekretesslagstiftning. I viss utsträckning har ju detta redan skett genom rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation samt genom rådets förordning (EEG, Euratom) nr 354/83 av den 1 februari 1983 om öppnandet för allmänheten av Europeiska ekonomiska gemenskapens och Europeiska atomenergigemenskapens historiska arkiv.

Trots det fullföljdes den svenska linjen genom en till anslutningsakten fogad svensk förklaring angående offentlighetsprincipen:

”Sverige bekräftar sitt inledande uttalande av den 1 februari 1993. Sverige välkomnar den pågående utvecklingen inom unionen mot större öppenhet och insyn. Offentlighetsprincipen, särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar, och grundlagsskyddet för meddelarfriheten, är och förblir grundläggande principer som utgör en del av Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv.”

I en korthuggen motförklaring kommenterade EU:s dåvarande medlemsstater det svenska uttalandet i följande termer:

”Unionens nuvarande medlemsstater noterar att Sverige avgett en unilaterala förklaring om öppenhet och insyn. De förutsätter att Sverige som medlem i Europeiska unionen kommer att fullt ut följa gemenskapsrätten i detta avseende.”

Den finska regeringens mer koncilianta hållning utlöste däremot inte någon motreaktion från EU:s dåvarande medlemsstater. Detta kan sannolikt förklaras av att den finska regeringen förklarade sig vilja fortsätta att tillämpa offentlighetsprincipen i överensstämmelse med sina rättigheter och skyldigheter som medlem i Europeiska unionen. Den finska förklaringen lyder:

”Finland välkomnar den pågående utvecklingen inom unionen mot större öppenhet. I Finland är offentlighetsprincipen innefattande rätten att ta del av allmänna handlingar en princip av grundläggande rättslig och politisk betydelse. Finland kommer att fortsätta att tillämpa den principen i överensstämmelse med sina rättigheter och skyldigheter som medlem i Europeiska unionen.”

Den svenska förklaringen och EU:s dåvarande medlemsstaters motförklaring sammanfattar *det ännu olösta svenska dilemmat* i ett nötskal. Kan regeringen med trovärdighet verka för införandet av en europeisk offentlighetsprincip av svensk modell inom Europeiska unionen och samtidigt hålla fast vid ståndpunkten att dessa regler under inga villkor får påverka den svenska offentlighetslagstiftningen? Bör man inte hellre acceptera att den svenska offentlighetsprincipen skall tillämpas i överensstämmelse med de rättigheter och skyldigheter som följer av medlemskapet i Europeiska unionen, förutsatt att den EG-rättsliga offentlighetsprincipen ges en acceptabel utformning? Den svenska regeringen har konsekvent förnekat att medlemsländernas offentlighets- och sekretesslagstiftning skulle kunna bli föremål för harmonisering inom Europeiska unionen. Denna ståndpunkt ter sig allt mer ohållbar med hänsyn till den utveckling och harmonisering som pågår inom Europarådet och till den fortgående bekräftelsen av principen om allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar inom EG-rätten. Det är olyckligt att den svenska regeringen numera ger intryck av att vilja minimera den allmänna regleringen om allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar som förvaras hos gemenskapens samtliga institutioner när det som i realiteten står på spel är antagandet av en EG-rättslig offentlighetslagstiftning.

Det återstår att se huruvida Europaparlamentets och den svenska regeringens förslag till riktlinjer för det fortsatta lagstiftningsarbetet verkligen kommer att beaktas av den nytillträdde kommissionen. I ett diskussionsunderlag av den 23 april 1999 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar presenterade den för offentlighetsfrågor ansvariga avdelningen inom kommissionens generalsekretariat resultatet av den interna beredningen på tjänstemannanivå. Det är en synnerligen nedslående läsning – med undantag för ett förslag om att även inkommande handlingar skall omfattas av

offentlighetsregleringen – som ger intrycket av att ambitionsnivån inom kommissionen reduceras till att överföra de nuvarande interna hanteringsreglerna till en rådsförordning. I vissa avseenden ger diskussionsunderlaget till och med intrycket att de begränsade landvinningar som faktiskt uppnåtts genom EG-domstolens och förstainstansrättens praxis kan komma att ifrågasättas.

Den avgående EG-kommissionens expeditonskollegium antog aldrig det ovan nämnda starkt kritiserade tjänstemannaförslaget till kommunikation och den ny tillträdde kommissionen tycks ha övergivit detta initiativ. Utan föregående remissförfarande håller därför ett förslag till förordning enligt artikel 255 EG på att utarbetas inom kommissionen och förväntas antas av kommissionärskollegiet i början av år 2000. I detta sammanhang har kommissionens vice ordförande med ansvar för interna reformer, Neil Kinnock, i svensk press nyligen avvisat tanken på att den svenska offentlighetsmodellen skulle kunna ligga till grund för en kommande EG-rättslig reglering. Kommissionärens argument mot en sådan reglering är att detta skulle leda till att det verkliga beslutsfattandet förflyttas från formella beslutsforum ”in i skugglandet och avgöras genom informella telefonsamtal och korridorssnack”. Kommissionärens avfärdande av en liberal offentlighetsmodell som en del av kommissionens interna reformprogram upphör inte att förvåna, i det att det förutsätter att alltför strikta regler skulle kringås av ansvariga politiker och EU-tjänstemän. Argumentet, som inom specialistkretsar jämförts med ”X-file syndromet”, bidrar knappast till att återvinna EU-medborgarnas förtroende för en oberoende och öppen EG-förvaltning.

I detta sammanhang bör det nämnas att ett ytterst restriktivt tjänstemannaförslag till förordning enligt artikel 255 EG nyligen läckt ut och offentliggjorts på Internet av organisationen Statewatch. Om förslaget antas av kommissionen i föreliggande form skulle det innebära det att den europeiska offentlighetsprincipens tillämpningsområde begränsas till att endast gälla inom institutionerna upprättade handlingar, att interna arbetsdokument samt korrespondens mellan medlemsstaterna och EG-institutionerna i stor utsträckning undantas från regleringen, att tillåtna sekretessgrunder utvidgas samt att offentlighetslagstiftningen i medlemsstaterna harmoniseras såvitt gäller EG-institutionernas handlingar. Förslaget måste i det närmaste betecknas som ett mardrömsscenario såväl ur den svenska regeringens synvinkel som från en vanlig EU-medborgares perspektiv.

Kommissionen, rådet och Europaparlamentet står inför den svåra uppgiften att definiera tvingande offentlighetsregler, som kan ligga till grund för

den förestående kulturförändringen inom den europeiska förvaltningen. Målet är att besluten inom institutionerna skall fattas så öppet som möjligt och så nära medborgarna som möjligt. Ett tungt ansvar vilar på den nyutträdde kommissionen som har att visa att det av expertkommittén efterlysta attitydskiftet i offentlighetsfrågor verkligen ägt rum. Kommissionens ovan nämnda tjänstemannaförslag tyder dessvärre på motsatsen. Trots alla principuttalanden om ökad öppenhet inom EU:s institutioner verkar det som om Europas medborgare inte kan förvänta sig särskilt mycket mer av gemenskapslagstiftaren än att i bästa fall överföra de restriktiva interna regler som redan styr allmänhetens tillgång till EG-institutionernas handlingar till en bindande rättsakt.

Källor och litteratur

Utvecklingen av den EG-rättsliga offentlighetsprincipen har analyserats av domaren i EG-domstolen Hans Ragnemalm i "Démocratie et Transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires", *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Giuffrè ed., 1998, Volume II, s. 809–830. Förstainstansrättens ordförande Bo Vesterdorf, som även är referent i ett antal offentlighetsmål, har utvecklat sin syn på rätten till information inom EG-rätten i "Transparency. Not Just a Vogue Word", *Fordham International Law Journal*, 1999, s. 902–929. Peter Dyrberg, rättschef vid EFTA Surveillance Authority och f.d. medarbetare till den europeiske ombudsmannen, sammanfattar aktuella frågeställningar kring den EG-rättsliga offentlighetsprincipen i "Current Issues in the Debate on Public Access to Documents", *European Law Review*, 1999, s. 157–170. Deirdre Curtin och Herman Meijers uppmärksammade i en insiktsfull artikel risken för en demokratisk regression i samband med att medlemsstaternas beslutsbefogenheter överlämnades till sekretessbenägna överstatliga internationella organisationer i "The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?", *Common Market Law Review*, 1995, s. 391–442. För en komparativ studie av den svenska offentlighetsprincipen och regleringen inom EG-rätten, se Inger Österdahl, "Openness v. Secrecy: public access to documents in Sweden and the European Union", *European Law Review*, 1998, s. 336–356.

För en beskrivning av den officiella svenska linjen rekommenderas rättschefens i justitiedepartementet Olle Abrahamssons kommentar till EG-rätten,

Öppenhet i EU-arbetet, (Norstedts EU, 1999). För en lättillgänglig beskrivning av den svenska problematiken, se Carl Norström, *EU och den svenska offentlighetsprincipen*, (1995). Fredrik Sejerstedt har förtjänstfullt behandlat samma tema ur ett skandinaviskt perspektiv i *Insynn og Integrasjon*, (1997). Min egen artikel "Public Access to Documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing?" finns publicerad på Internet i European Integration online Papers (EIoP) Vol. 2 (1998) N° 8, <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-008a.htm>>.

De betänkanden, förordningar, direktiv och interna regler som berörts i artikeln är:

- Beteenderegler angående allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar 93/730/EG (EGT L 340, s. 41).
- Rådets beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT L 340, s. 43).
- Rådets beslut 96/705/EG av den 6 december 1996 om ändring av beslut 93/731/EG om allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT L 325, s. 19)
- Kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, s. 58).
- Rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation, EGT L 158, s. 56.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter
- EGT L 281, s. 31.
- Rådets förordning (EEG, Euratom) nr 354/83 av den 1 februari 1983 om öppnandet för allmänheten – av Europeiska ekonomiska gemenskapens och Europeiska atomenergigemenskapens historiska arkiv
- EGT L 43, s. 1
- Europaparlamentets betänkande A4-0476/98 av den 8 december 1998 om öppenhet inom Europeiska unionen (föredragande Maj-Lis Lööw)
- Discussion paper on public access to Commission documents (SG.C.2/VJ/CD D(99) 83), Brussels, 23 April 1999, tillgänglig på Internet vid <<http://www.statewatch.org/2comsw.htm>>.
- Kommissionens "Draft proposal relating to public access to the documents of the European Parliament, Council and Commission" (SG.C.2/VJ/CD D(98) 159/2), Brussels 29 November 1999, finns tillgängligt på Internet vid <<http://www.statewatch.org/secret.html>>.

Följande domar från gemenskapsdomstolarna har refererats eller kommenterats i uppsatsen:

- Domstolens beslut av den 21 september 1999 i mål C-204/97, Portugal mot kommissionen, ännu ej publicerat i REG.
- Domstolens dom av den 30 april 1996 i mål C-58/94, Nederländerna mot rådet, REG 1996, s. I-2169.
- Förstainstansrättens dom av den 19 oktober 1995 i mål T-194/94 John Carvel and Guardian Newspapers Ltd mot rådet, REG 1995 s. II-2765
- Förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen, REG 1997, s. II-313
- Förstainstansrättens dom av den 17 juni 1998 i mål T-174/95, Svenska Journalistförbundet mot rådet, REG 1998, s. II-2289.
- Förstainstansrättens dom av den 6 februari 1998 i mål T-124/96, Interporc Im- und Export GmbH mot kommissionen, REG 1998, s. II-0231
- Förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i mål T-14/98, Hautala mot rådet, ännu ej publicerad i REG.
- Förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i mål T-188/97, Rothmans International mot kommissionen, ännu ej publicerad i REG.
- Förstainstansrättens beslut av den 14 september 1999 i mål T-145/98, ADT Projekt mot kommissionen, ej publicerat i REG. Beslutet överklagades till domstolen, som emellertid fann att överklagandet inte kunde tas upp till sakprövning, se domstolens beslut av den 4 oktober 1999 samt domstolens ordförandes beslut av den 7 oktober 1999 i målen C-349/99 P och C-349/99 P-R, ADT Projekt mot kommissionen, ännu ej publicerade i REG.
- Förstainstansrättens dom av den 7 december 1999 i mål T-92/98, Interporc/ kommissionen, ännu ej publicerat i REG.

Följande domar från europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har refererats eller kommenterats i uppsatsen:

- Judgment of 26 March 1987 in case of Leander v. Sweden, Series A no. 116, p. 29.
- Judgment of 19 February 1998 in case of Guerra and others v. Italy, Reports of Judgments and Decisions 1998.

Med stöd av Nätverket för Europarättsforskning modererar författaren European Freedom of Information List (EFIL), ett diskussionsforum på nätet om europeiska offentlighetsfrågor. För att delta i diskussionen, skicka e-post till EFIL-subscribe@onelist.com.

Den europeiska föreningen av välfärdsstat och gränsöverskridande kapitalism

av Hans Agné

Att ekonomin står över politiken är en uppfattning som under 1900-talet fick stöd från olika håll. Först hävdade en marxistisk vänster att det klasslösa samhället kunde uppstå bara om arbetarna tog över produktionen. Något senare menade nyliberalismen att all politisk inblandning i den fria marknaden inte bara kränkte äganderätten utan dessutom var ineffektiv. I båda fallen möttes ideologierna av pragmatiska kommentarer, att förhållandet mellan ekonomi och politik inte är givet en gång för alla utan varierar med samhällets institutioner, och att det politiska uppdraget består i att steg för steg lösa konkreta problem snarare än att angripa någon generellt formulerad struktur.

Dagens svenska politik ger varken nyliberalismen eller den marxistiska vänstern något större utrymme. Den förra är marginaliserad genom att samtliga riksdagspartier ställer upp bakom offentliga välfärdsåtaganden eller garantinivåer. Den senare utgör i första hand en politisk slagpåse. Men att de ekonomifixerade ideologierna saknar avgörande politiskt inflytande betyder inte att den teoretiska utgångspunkten om ekonomins överordnade ställning måste vara felaktig. Den globala kapitalismen kan vara omöjlig att styra på ett klokt sätt. Den pragmatiska synen kan vara en chimär.

En ödesfråga för realismen i de olika perspektiven – ekonomins dominans eller inte – gäller framtiden för de europeiska välfärdssystemen. Från vad som kan utläsas av attitydundersökningar vet vi att välfärdsstaten har ett stabilt stöd i medlemsländerna inom Europeiska unionen. Samtidigt tenderar en gränsöverskridande ekonomi att försvåra finansieringen av offentliga välfärdsåtaganden, om kapital och produktionsfaktorer enkelt kan söka sig till lågskatteländer utan lagstiftade sociala förmåner och varor tullfritt kan säljas också till hemmamarknaden i ursprungslandet.

Om utvecklingen visar att demokratins instrument inte alls kan styra den gränsöverskridande kapitalismen i linje med medborgarmajoritetens välfärds-politiska önskemål, skulle de ekonomifixerade ideologierna ha rätt snarare än pragmatismen; och under sådana omständigheter verkar det mer insiktsfullt att följa antingen den nyliberala linjen fullt ut, och låta varje individ ta ansvar för sin egen välfärd, eller marxistiskt verka för en social revolution snarare än reform, jämfört med att troget återvända till den demokratiska styrelseformen för att klaga över en utopi som avlägsnar sig alltmer.

I denna artikel intresserar oss möjligheten att förena välfärdsstat och gränsöverskridande kapitalism i Europeiska unionen. Är det troligt att samarbetet kommer att skydda de nationella välfärdssystemen från hot om skattekonkurrens och social dumpning? Eller kommer gemenskapens främsta symbol också i framtiden att utgöras av den inre marknadens fria rörlighet för personer, tjänster, varor och kapital? Det svar som jag ska utveckla är att Europeiska unionen kan förena välfärdsstaten och den gränsöverskridande kapitalismen, liksom att detta sannolikt kommer att ske, men också att det kräver en justering av kompetensfördelningen mellan Europeiska unionens institutioner som är långt ifrån enkel att åstadkomma. Därutöver har jag för avsikt att kommentera några aktuella inlägg i den europeiska forskningsdebatt som rör dessa frågor.

Europeisk integration – men nationell välfärdspolitik

Från krigsslutet och fram till mitten av sjuttioalet lyckades välfärdsstaten i grunden omvandla det svenska samhället. Över en fjärdedel av befolkningen drogs in i nya yrken. Närmare en tredjedel av bruttonationalprodukten kom att användas till sociala utgifter. En liknande utveckling kunde ses i de länder som idag utgör Europeiska unionen. Med bara några undantag kom en femtedel eller mer av bruttonationalprodukten att passera allmänna konton för vård, omsorg och materiell trygghet. Att välfärden utformas kollektivt, och inte enskilt av omedelbart berörda individer, är ett gemensamt drag i den europeiska efterkrigspolitiken.

Överallt kom välfärdspolitiken emellertid att begränsas till nationalstaten. Den europeiska integrationen inriktade sig på andra frågor, och fortfarande är den europeiska välfärdspolitiken obetydlig, oavsett om man jämför med andra politikområden på europeisk nivå eller med ländernas egna åtaganden.

En förklaring är att medlemsländerna organiserar sin välfärd på mycket olika sätt – en organisering som på flera håll tog sin början före andra världskriget – med följderna att en samordning på europeisk nivå skulle kräva omfattande institutionell nybyggnad och därmed både ekonomiska och ideologiska förluster. Enkel statistisk kan illustrera situationen. Under 1993 betalade Sverige och Danmark 6,4 respektive 4,4 procent av bruttonationalprodukten för välfärdstjänster riktade till äldre, handikappade och familjer. Samma siffror för Holland stannar på 1,2 procent, i Frankrike på 0,8 procent och i västra delarna av Tyskland under 0,3 procent. Att det kontinentala så kallade Bismarck-systemet med rötter i 1800-talet uppvisar så mycket lägre utgifter beror på att välfärdstjänsterna i större utsträckning utförs av obetalt arbete i hemmen, det vill säga kvinnors arbete, och att familjeförsörjaren och dennes arbetsgivare försäkrar familjen mot invaliditet och sjukdom. Observera att institutionella skillnader också förklarar svårigheten för de europeiska länderna att ena sig i skattefrågor.

En andra förklaring till frånvaron av välfärdspolitisk integration är att det europeiska systemet rymmer en betydande spänning mellan sina mest och minst ekonomiskt effektiva territorier. Under 1994 hade Portugal en bruttonationalprodukt per capita på 8 792 amerikanska dollar medan Danmark nådde upp till 28 043. Givet att detta uttrycker något – men självklart inte allt – av skillnaden i effektivitet mellan Danmarks och Portugals ekonomier måste Portugal lägga en mindre andel av sina resurser på kostnader för bland annat sociala trygghetssystem, om landet ska klara sig på den gemensamma marknaden. Följdriktigt använde Portugal 1993 endast 16 procent av bruttonationalprodukten för att finansiera sina sociala utgifter medan Danmark utnyttjade 31 procent. Om jämförelsen görs i absoluta tal använde Portugal en sjättedel av den summa Danmark utnyttjade. Sådana skillnader försvårar självfallet harmonisering av bland annat välfärdssystemen, eftersom de mindre effektiva ekonomierna skulle slås ut om de åläggs kostnader som i nuläget inte betalas. Samtidigt accepterar knappast medborgarna i de länder vars ekonomier är mest effektiva en harmonisering av sociala åtaganden på en avsevärt lägre nivå än status quo. Följden blir att länderna inte kommer överens om någon gemensam välfärdspolitik.

Mot bakgrund av ekonomiska och institutionella skillnader mellan medlemsländerna ska vi alltså inte förvänta oss att Europeiska unionen kommer att fatta några direkt avgörande socialpolitiska beslut, åtminstone inte inom en överskådlig framtid. Som en utgångspunkt antar vi därför att hanteringen av den gränsöverskridande kapitalismen – som jag behandlar närmare i föl-

jande avsnitt – inte kan bestå i någon alleuropeisk välfärdsstandard. Därmed har vi för Europeiska unionens del också uteslutit den institutionella lösning som vanligen tillämpas i nationalstater, att den högsta politiska nivån antingen finansierar välfärden själv eller lagstiftar om en gemensam välfärdsnivå i hela landet.

Välfärdsstaten utmanad av gränsöverskridande kapitalism

Ytligt kunde man föreställa sig att den nationella välfärdspolitiken inte har med den europeiska nivån att göra, eftersom det är medlemsstaterna som fattar politikområdets mest avgörande beslut. Men formella beslut är inte allt inom politiken, ofta inte ens den viktigaste delen. En av senare tids allra mest populära benämningar på ett fenomen som inte direkt syns i formella procedurer är *globaliseringen*, en process varigenom trafiken över nationella gränser blir mer intensiv än tidigare. Globaliseringen av kapital betyder till exempel att man enklare kan investera i främmande länder, låna i utländska banker och sälja och köpa valuta. Globalisering av produktionsfaktorer innebär att företag och arbetskraft lättare kan välja sin geografiska placering oberoende av nationella gränser. Globaliseringen av varor innebär att konsumenter och producenter lättare kan köpa och sälja produkter från andra länder.

Inom Europeiska unionen har trafiken över nationsgränserna intensifierats i särskilt hög utsträckning. Till skillnad från vad som gäller inom den större och världsomspännande frihandelsorganisationen, World Trade Organisation, tillåter den europeiska inre marknaden överhuvud taget inga restriktioner för import och export, ett förbud som övervakas effektivt av kommissionen och domstolen. Följdriktigt handlar också de europeiska länderna i större utsträckning med varandra än med länder utanför gemenskapen. Dessutom har den fria rörligheten i Europa ett konstitutionellt skydd, eftersom handelspolitiken är ett europeiskt myndighetsområde och därför överordnad både nationell lag och grundlag. I rent ekonomiska termer betyder det att produktionsfaktorer och kapital kan flytta till länder inom Europeiska unionen med endast en minimal risk för att framtida handelshinder ska äventyra förbindelserna till hemmamarknaden i ursprungslandet, ett motiv för ökad internationell trafik som inte finns i andra regioner. Den europeiska integrationen kan därför karaktäriseras som en geografiskt begränsad men ovanligt långt driven globalisering.

Hur påverkar globaliseringen välfärdspolitiken? I kombination med antagandet att ekonomiska aktörer handlar för att maximera sina egna vinster innebär globaliseringshypotesen att kapital och produktionsfaktorer i allt större utsträckning söker sig till det land där investeringarna får högst avkastning, och att varor i allt större utsträckning tillverkas i det land där tillverkning lönar sig bäst och säljs i det land där försäljning lönar sig bäst. Detta förväntas de politiska makthavarna känna till och kalkylera med i arbetet för att locka så mycket investeringar som möjligt till det egna landet, och för att det egna landets produktion inte ska konkurreras ut av billiga importvaror. Den för välfärdspolitiken avgörande frågan blir således vilken strategi den politiska makten väljer för att dra till sig internationellt rörliga investeringar och upprätthålla en konkurrenskraftig produktion. Beroende på historiska omständigheter kan landet utnyttja sin utbildningsnivå, sociala balans, penningpolitiska stabilitet, eller något annat.

Vad som emellertid är ett universellt användbart grepp för att locka rationellt vinstmaximerande aktörer eller deras kapital till ett specifikt land, är att sänka skatten och de sociala avgifterna för aktören och kapitalet. Privata företag vill ha lägre skatt och sociala avgifter snarare än högre, åtminstone på kort och medellång sikt innan skattesänkningarna eventuellt slår igenom med negativa effekter på arbetskraftens utbildning, rekreativsmöjligheter och hälsa. Eftersom viktiga funktioner i välfärdsstaten förutsätter någon form av skattefinansiering förväntas globaliseringen därmed inverka negativt på statens välfärdsåtagande; alternativt skjuts kostnaderna för välfärden över från de internationaliserade företagen och deras närmiljö till mer trögrörliga skattebaser, exempelvis fastigheter, konsumenter av välfärdstjänster och lågutbildad arbetskraft, vilket i dagens situation innebär att systemets omfördelning funktion motverkas. Genom att erbjuda lägre skatt konkurrerar staterna med varandra om det rörliga kapitalet och minskar generellt den skatteintäkt som kan användas för sociala utgifter och omfördelningar.

Ungefär så resonerar bland många andra den tyske statsvetaren Fritz Scharpf, särskilt utförligt i en bok från 1999, *Governance in Europe. Effective and democratic?* Invändningen mot resonemanget skulle vara att de välfärds kriser som har förekommit i hela västvärlden sedan mitten av sjuttioalet inte självklart kan förklaras med företagsutflyttning, kapitalflykt eller hot om sådana planer. Andra faktorer kan ha spelat större roll, till exempel att människor lever längre, eller att medborgarna blivit oföretagsamma av efterkrigstidens trygghetssystem, eller att systemet med transfereringar och höga skatter har berövat samhället möjligheten att bedöma om en given produktion är ekono-

miskt effektiv. Det är inte heller särskilt logiskt att omedelbart lasta den transnationella kapitalismen för finansiella svårigheter i välfärdssystemet om samtidigt en stor del av välfärden har byggts upp av intäkter från en traditionellt frihandelsinriktad ekonomi. Snarare än att ge det enkla svaret måste man då komplicera bilden och utrona vilka samhällsresurser som ekonomins globalisering har bidragit med, vilket socialpolitiskt manöverutrymme som har försvunnit, och vilken den sammanlagda välfärdseffekten till sist blir.

Scharpf och hans kollegor bör visserligen ta en sådan kritik på allvar och bättre undersöka de verkliga förhållanden som förutsätts i teorin. Men det finns också en gräns för hur långt man bör driva kravet på empiriska belägg. Globaliseringen verkar indirekt, i den mån den över huvud taget verkar. Inga internationella företag beslutar om ändringar i sociallagstiftningen, det gör politiker, möjligen efter informella påtryckningar från näringslivet. Och det ligger i sakens natur att indirekta samband är svåra att uppskatta empiriskt, även om sambanden kan vara betydande, så länge vi inte överväger att utsätta samhället för en serie vetenskapligt kontrollerade experiment. Eftersom vi inte heller kan överblicka varje makthavares medvetande får vi nöja oss med en viss osäkerhet om vad som orsakar vad och istället söka en modell som karaktäriserar en allmän utveckling. Vad vi vet är att inte bara kapital utan också företag flyttar (till exempel Renaults fabrik från Belgien till Spanien 1997 eller delar av Lear Corporations från Sverige till Portugal 1999) och att skattesystemet har justerats för att motverka problemet (till exempel att den svenska bolagskatten halverats under en tioårsperiod). Vi vet också att denna utveckling har ägt rum ungefär samtidigt som den sociala ojämlikheten har ökat (till exempel att skillnaderna i disponibel inkomst ökar i så gott som alla västländer sedan början av 80-talet). Vad som därutöver kan sägas är i viss utsträckning spekulativt.

Själv tror jag att det vore oansvarigt att ignorera den utmaning som ett allt intensivare omvärldsberoende ställer välfärdspolitiken inför. Förutom att globaliseringskrafterna är särskilt verksamma inom Europeiska unionen, eller att en sådan uppfattning under alla omständigheter är vanlig i den offentliga diskussionen och därför kan verka självuppfyllande, bygger min bedömning på historiska erfarenheter från federala statsbildningar. I den amerikanska unionen förekom till exempel barnarbete långt in på 1900-talet, på grund av den ekonomiska förlust som förbud mot barnarbete innebar för enskilda delstater som skulle konkurrera med varandra på en gemensam marknad. Först när president Roosevelt 1937 fick stöd för sin *New Deal*, som bland annat innebar att delar av det socialpolitiska beslutsområdet flyttades upp till federal

nivå, kunde barnarbete slutgiltigt avskaffas i hela landet. Exemplet är extremt men illustrerar ändå hur svårt det kan vara att upprätthålla också en minimal nivå av socialt skydd i en gränsöverskridande kapitalistisk ekonomi. I den tyska förbundsstaten har man haft mindre dramatiska men snarlika erfarenheter. Risken för välfärds konkurrens mellan delstaterna har medfört att den federala nivån fattar nästan alla beslut som kan påverka lokaliseringen av kapital och produktionsfaktorer, till exempel beslut om skatter, avgifter till socialförsäkringarna, arbetarskydd och miljö.

För en person som föredrar att vänta med värderingen av globaliseringsresonemanget tills de europeiska välfärdssystemen eventuellt har brutits ned, är risken för felbedömningar självfallet mindre. Men också för en så intellektuell ordentlig person har vi förmodligen presenterat tillräckliga argument för att motivera en analys av den *inte osannolika* utmaning som en gränsöverskridande kapitalism ställer välfärdsstaten inför. Dessutom kunde man tillägga att det från moralisk synpunkt är en fördel att överväga problem innan de blivit akuta, även om man då riskerar att någon gång ägna sig åt skenproblem.

En marknad med sviktande demokratisk legitimitet

Integrationen av marknader i Europa har många fördelar, liksom globaliseringen i stort. Expansionen av det ekonomiska systemet kan höja den allmänna effektiviteten genom att produktionen specialiseras och konkurrensen skärps. Det ömsesidiga beroendet mellan Frankrike och Tyskland kan ha medverkat till att bryta det historiska mönstret av krig. Från en mer strategisk ståndpunkt framförs ibland också fördelen att den gränsöverskridande kapitalismen kan användas för att besätta samhällets kommandohöjder och genomdriva förändringar som är alltför svåra att föreslå i en offentlig diskussion; den möjligen försvarliga sidan av ett så elitistiskt resonemang är att folkrepresentationen kan behöva en viss distans till väljarkåren för att bedriva ett långsiktigt och kvalificerat ledarskap, och för att välja seriös opinionsbildning snarare än populistisk debatt.

Från en demokratisk synpunkt är det emellertid problematiskt att välfärdspolitiken påverkas av personer vars ansvar inte går att utkräva, oavsett om dessa sitter i företag eller i demokratiskt svåråtkomliga förhandlingar på europeisk nivå. Visserligen kan också en demokrat förespråka odemokratiska beslutsformer på begränsade områden i samhället, om det behövs för att be-

driva en politik som medborgarna faktiskt föredrar. Avgörande är då att den politiska makten kan ta initiativ och styra den aktuella verksamheten med demokratiskt tillgängliga instrument, om verksamheten skulle utveckla sig i en riktning som en stabil majoritet av medborgare inte stöder. Ett sådant resonemang kan rättfärdiga odemokratiska styrelseformer bland annat inom offentlig förvaltning, privata företag och fackföreningar. Men resonemanget blir mer problematiskt om det används för att rättfärdiga det aktuella inflytandet från odemokratiska styrelseformer över välfärdspolitiken, eftersom en stor majoritet av medborgarna i Europeiska unionens medlemsländer faktiskt vill att staten tar ansvar för bland annat vård, skola och omsorg, enligt tillgängliga data. Om vi dessutom gör det knappast modiga antagandet att attitydundersökningarna förmedlar en övervägd uppfattning (det vill säga att medborgarna vill bevara välfärdsåtaganden även om det innebär vissa påfrestningar, som att skattenivån höjs, en information som vi har från svenska undersökningar men inte de internationella) framträder ett allvarligt demokratiskt problem. Så länge en stabil majoritet av medborgarna har den övervägda uppfattningen att välfärdsstaten ska bevaras, svarar det inte mot demokratins krav att samma politik står under inflytande från maktcentrum som agerar i konflikt med folkmajoriteten och vars ansvar inte går att utkräva. Demokratins instrument, bland annat lagstiftning, beskattning och internationella överenskommelser, skulle då ha visat sig otillräckliga för att styra och i förlängningen legitimerade den gränsöverskridande kapitalismen.

Hur kan problemet lösas? Innan vi söker svaret ska problemet preciseras ytterligare. För den skull tillskrivs medlemsstaterna i Europeiska unionen följande rangordning av fyra möjliga situationer, mot bakgrund av vad vi tidigare sagt om medborgarnas uppfattningar i välfärdsfrågor: (1) bäst för varje land är att sänka skatterna i det egna landet samtidigt som skatterna ligger kvar på sin förutvarande nivå i övriga länder, eftersom det enskilda landet då kan locka till sig internationellt rörliga skattebaser i en sådan omfattning att det samlade skatteuttaget trots allt inte sjunker, samtidigt som skattesänkningen sänker produktionskostnaden i näringslivet; (2) näst bäst för varje land är att inga länder konkurrerar sinsemellan med skattenivån, eftersom välfärdssystemen då klarar sig oskadda överallt; (3) näst sämst för varje land är att alla länder konkurrerar med skattenivån, eftersom välfärdssystemen då hotas överallt; (4) sämst för varje land är att det egna landet inte konkurrerar med skattenivån samtidigt som övriga länder konkurrerar på detta sätt, eftersom det enskilda landet då förlorar både välfärdssystemet och den högre avkastningen för näringslivet.

Som situationen är definierad blir det rationellt för enskilda länder att konkurrera med sina skatter, eftersom man då garanterat undviker det sämsta möjliga utfallet och samtidigt har chans på det bästa – allt enligt den spelteoretiska situation som brukar kallas fångarnas dilemma. Problemet är bara att en allmän anslutning till denna handlingslinje leder till det näst sämsta resultatet för alla länder, att välfärdssystemen hotas överallt, det vill säga ett utfall som alla skulle vinna på att undvika. På något vis måste man därför förmå staterna att *inte* välja den individuellt mest rationella strategin – att konkurrera med skatterna – som för det enskilda landet kunde leda till position 1 och garanterat undviker position 4. Istället ska staterna förmås att välja den från ett individuellt perspektiv mindre rationella strategin – att inte konkurrera med skatterna – för att alla stater ska hamna i position 2 snarare än i position 3. För att rationella aktörer ska handla så kontraintuitivt krävs det en institution som trovärdigt och för överskådlig tid kan garantera att alla aktörer följer regeln att inte konkurrera med skatten. Den politiska uppgiften är både att etablera själva institutionen och att få normen efterlevd. Vårt mer preciserade problem kan nu formuleras som ytterligare en fråga: Hur ska Europeiska unionen motverka den rationella lockelsen i skattekonkurrens och social dumpning för att minska avståndet (alternativt behålla närheten) mellan välfärdspolitik och medborgare och höja (alternativt stabilisera) systemets demokratiska legitimitet?

Som metodisk ansats föredrar jag att inte jämföra unionen med andra enheter. Visserligen finns det många drag i Europeiska unionen som påminner om både internationella organisationer och federala stater. Jämförelser är ofta fruktbara. Men för att besvara den institutionellt orienterade fråga som vi nu har ställt oss är skillnaderna mellan dagens Europeiska union och andra enheter enligt min bedömning alltför stora. Material hämtar jag istället från unionens egen historia. Tillvägagångssättet blir att urskilja några relevanta utvecklingslinjer och undersöka vilka institutionella möjligheter som förefaller rymmas inom dessa. Förhoppningsvis kan diskussionen därmed koncentreras till möjligheter och problem som verkligen är relevanta för det i några avseenden unika samarbete som äger rum inom Europeiska unionen. Ytterligare en fördel med den valda ansatsen är att den leder intresset till välkända och därmed mer sannolika strategier i det europeiska samarbetet, snarare än till aldrig så briljanta idéer som dock inte förekommer i den rådande politiken och därför kan vara svåra att vinna stöd för.

Den första historiska linjen som behandlas är medborgarens inflytande över det europeiska beslutsfattandet under de senaste fyrtio årens integration.

Den övergripande slutsatsen är att medborgarens inflytande har ökat och sannolikt kommer att fortsätta öka. Genom några iakttagelser av medborgarens politiska önskemål och en diskussion om hur de kan förverkligas, leder denna historia över till en andra utvecklingslinje, nämligen förhållandet mellan den offentliga maktens juridiska och politiska gren sedan början av sextio-talet. Denna gång är den generella lärdomen att juridik och politik i Europeiska unionen ofta har gripit in i varandra med resultatet att integrationen kunnat drivas längre än vad som annars varit möjligt. Därefter är det dags att mer konkret formulera en lösning på uppsatsens problem – hur förena välfärdsstat och gränsöverskridande kapitalism – utifrån föregående historiska utvecklingslinjer.

Medborgaren allt viktigare i den europeiska politiken

Under lång tid var medborgaren en frånvarande figur i den europeiska politiken. När domstolen etablerade principen om den europeiska rättens direkta effekt och ovillkorliga företräde framför nationell lagstiftning väckte det inga medborgarreaktioner. Inte heller uppmärksammades att domstolen självständigt lyckades tänja ordentligt på det myndighetsområde som staterna tilldelat gemenskapen; två exempel som kan nämnas är att delar av skol- och biståndspolitikerna har dömts att ligga inom gemenskapens område, i båda fallen med hänvisning till den inre marknadens funktion. Illustrerande är också hur lugnt ordningen kunde etableras att en nationell domstol begär så kallat förhandsavgörande hos domstolen, vilket ju innebär att ett övernationellt organ direkt avgör hur medlemsstaternas myndigheter ska behandla sina medborgare.

Om medborgaren haft en mer styrande funktion i processen hade det inte varit orimligt att ställa samman förändringarna i ett tydligt dokument, för en demokratisk genomlysning och kontroll. Men så skedde inte. Medborgarens intåg i den europeiska politiken började avsevärt försiktigare genom införandet av direkta val till Europaparlamentet (1979) och fortsatte med en successiv utökning av parlamentets befogenheter under två följande decennier. I och med Amsterdamfördraget (1999) har utvecklingen lett fram till att parlamentet kan stoppa förslag från kommissionen och ministerrådet på flertalet överstatliga områden, men aldrig initiera eller självständigt driva igenom förändringar.

Den juridiska transformationen från ett internationellt samarbetsorgan

för suveräna stater till en organisation där också individer ges formellt inflytande, motiverar dock inte i sig en slutsats om medborgarens inträde i politiken. Makt visar sig i handlande, undantagsvis genom uteblivet handlande, aldrig i skrivna dokument enbart. Under ratificeringen av Maastrichtfördraget tog medborgarna emellertid också det politiska initiativet. Efter att det danska folket sagt nej till fördraget i juni 1992, varmed det formellt inte kunde antas, öppnades luckorna för floder av offentlig kritik mot svag folklig förankring och bristande insyn i integrationsprocessen: engelsmännen sköt upp ratificeringsdebatten i underhuset; fransmännen genomförde en folkomröstning där fördraget accepterades med bara en dryg procents marginal; tyskarna – som mot bakgrund av Hitlers missbruk av folkomröstningar inte kan utnyttja sådana för att lösa nationella problem – väntade spánt på hur författningsdomstolen skulle ställa sig till ratificeringsbeslutet i förbundsdagen och förbundsrådet.

Att tolka denna turbulens som en förskjutning av politisk initiativkraft från eliter till medborgare förefaller motiverat eftersom knappast några partier, och i synnerhet inga regeringar, hade lyckats reflektera den sociala rörelsen i sin opinionsbildning. Vad som tvingade tillbaka statscheferna till förhandlingsbordet, var inget missnöje inom den egna gruppen, utan en kraft som man dittills inte hade räknat med. Maastrichtfördraget – som efter en extra dansk folkomröstning och ett påhittigt resonemang från tyska författningsdomstolen trots allt kunde träda i kraft med ett års försening i november 1993 – symboliserar förvisso införandet av den gemensamma valutan, men också medborgarens återkomst i den europeiska politiken. Med den amerikanske juridikprofessorn Joseph Weilers bok *The Constitution of Europe* (1999) kan man tolka händelserna i början av nittioalet som ett konstituerande ögonblick för Europeiska unionen.

Utifrån den tidigare nämnda boken av Fritz Scharpf, må medborgaren visserligen ha vaknat till liv, men framförallt ska hans och hennes politiska deltagande komma att vitaliseras under de närmaste åren. Förklaringen är att de problem som samarbetet nu konfronterar kräver en typ av beslutsfattande som är mer synligt för medborgaren än tidigare former. Två saker avgör om ett beslutsfattande drar åt det synliga eller osynliga hållet. Beslut som träffar många individer är synligare än beslut som träffar få, och beslut som fattas i politiska organ med genomskinliga procedurer är synligare än beslut som fattas inom juridiska organ med hemliga överläggningar. Enkelt menar Scharpf att de problem som gemenskapen står inför idag och under den närmaste framtiden, inte ligger inom räckhåll för vad domstolen och kommissionen

kan besluta, givet nuvarande institutionella struktur, utan kräver engagemang från ministerrådet och Europaparlamentet. Besluten blir därmed synligare, eftersom juridiska processer byts mot politiska och besluten kommer att gälla, inte enskilda medborgare i enskilda rättsfall, utan större grupper av generellt utpekade medborgare.

De osynliga besluten har i första hand etablerat den gemensamma marknaden. Förenklad ser proceduren ut enligt följande: Långt tillbaka i tiden har ett nationellt parlament ratificerat ett avtal som slår fast målsättningen att det tillsammans med andra länder successivt ska förverkliga en gemensam marknad. Ingenting händer och i den offentliga världen hänger överenskommelsen kvar som bara ytterligare en betydelselös rest från internationella högtidsstunder. Så småningom börjar domstolarna emellertid att på eget initiativ inkorporera fördraget i den gällande rätten, det vill säga man ogiltigförklarar någon specifik lag som reglerar den fria rörligheten eller förklarar att den inte är tillämplig under vissa omständigheter. Om då inte de politiska organen reagerar på vad domstolen gör – vilket är särskilt troligt om fallet bara gäller några enskilda individer och initiativet till lagprövningen kommer från en nationell domstol och den juridiska elokvensen ger ett skimmer av logik och politisk neutralitet kring fallet – då är beslutet i hamn och den sedan länge bortglömda internationella överenskommelsen har försiktigt börjat införlivas i gällande rätt. Och det var alltså till stor del genom denna procedur som det rättsliga fundamentet kring den gemensamma marknaden etablerades. Tagna var för sig berörde inga domstolsbeslut en tillräckligt stor del av samhället för att medborgarna skulle få syn på vad som hände.

De synliga besluten däremot, som enligt Scharpf blir alltmer betydelsefulla i det europeiska beslutsfattandet, handlar inte om att etablera en gemensam marknad. Istället gäller det t.ex. att organisera marknaden så att medlemsstaterna inte genom skattekonkurrens hindrar varandra från att bedriva den välfärdspolitik som de flesta trots allt månar om. I nuläget kan den typen av politik dock inte bedrivas av domstolen – fördragen ställer inte upp någon målsättning om att skydda nationella välfärdssystem från internationell konkurrens – och således måste frågan aktualiseras i de politiska organen, där den blir mer synlig för medborgarna och fältet öppnas för deltagande. *Sätter man samman våra två författare får man alltså slutsatsen att det medborgerliga deltagandet är en politisk drivkraft som har stärkts (Weiler) och kommer att stärkas vidare (Scharpf).*

Hur medborgaren förväntas använda kraften i sitt ökade deltagande har vi redan noterat: för att hindra den gränsöverskridande kapitalismen att ero-

dera offentliga välfärdsåtaganden. Vi har också slutit oss till att räddningen av de nationella välfärdssystemen realistiskt sett inte kan bestå i någon alleuropeisk välfärdsstandard. Den enda kvarvarande möjligheten för att kanalisera medborgarens önskemål och tilltagande inflytande är således att på europeisk nivå motverka skattekonkurrens och social dumpning. Från vilken eller vilka institutioner skulle en sådan politik kunna utgå?

En första tanke går till det lagstiftande organet på europeisk nivå, ministerrådet. Om man dömer utifrån de mycket begränsade skattepolitiska överenskommelser som ministerrådet hittills har lyckats ena sig kring – den största framgången är en icke tvingande uppförandekod för bolagsbeskattning – är detta emellertid ingen övertygande institutionell lösning. Detta har en naturlig förklaring. Ministerrådet är mötesplatsen för de olika staternas intressen, och inte det europeiska intresset. Det innebär att församlingen består av röstande som var och en tjänar på att de andra eliminerar sin skattekonkurrens samtidigt som man själv fortsätter som tidigare, fast bättre dolt, enligt vårt rationalistiska resonemang tidigare. Med en sådan preferensstruktur inbyggd i institutionen är det upplagt för urvattnade överenskommelser, som varje stat försöker kringgå genom diverse teknisk och juridisk uppfinningsrikedom, sedan överenskommelserna väl är träffade.

Om problemet med ministerrådet är ett alltför starkt nationellt intresse kunde man tänka sig att Europaparlamentet klarar uppdraget. Det råder inte heller någon tvekan om att parlamentarikerna själva – som ständigt verkar för större makt i form av fler kompetenser – skulle applådera en sådan utveckling. Man kan också gissa att denna institutionella lösning skulle uppskattas av medborgarna, som ju väljer sina parlamentariker direkt, till skillnad från beslutsfattarna i övriga organ på europeisk nivå. Men motargumenten är också starka. Myndighetsutövningen skulle ha en mycket låg trovärdighet och knappast kunna övertyga staterna att eliminera skattekonkurrensen. Parlamentet är ett genuint politiskt organ som inte lämpar sig för rollen som opartisk domare mellan staternas olika uppfattningar om vad som utgör och vad som inte utgör ett exempel på otillbörlig skattekonkurrens. I än högre utsträckning än om ministerrådet hade fattat beslut kommer staterna nationellt att försöka eliminera effekterna av Europaparlamentets politik, eftersom besluten kan förväntas bli mer ideologiskt färgade i ett direktvalt organ och därmed mindre legitima för stater av annan uppfattning.

Önskemålet om en institution som kan förespegla ett politiskt neutralt beslutsfattande leder närmast tanken till domstolen och kommissionen. I synnerhet den förra har stor vana att gå politiska ärenden och samtidigt beva-

ra den offentliga bilden av en strikt juridisk handläggning. Med andra ord skulle domstolen utifrån någon av staterna beslutad målsättning – till exempel den i nuläget inte tvingande uppförandekoden – få uppdraget att döma vad som är en tillåten respektive otillåten sänkning av välfärdsåtagandet, eller av aktuella skatter, i syfte att locka internationella investeringar till landet.

Mot en sådan ordning finns en uppenbar invändning, nämligen att medborgarna har ett minimalt inflytande över domstolens verksamhet i jämförelse med övriga institutioner. Denna invändning måste tas på allvar, eftersom vi söker en institution just för att kanalisera medborgarnas önskemål om bestående välfärdssystem.

På senare tid har attitydundersökningar emellertid antytt att i varje fall svenska medborgare är positiva till att överlåta viktiga politiska beslut till experter. En undersökning som Demokratiutredningen låtit genomföra visar att 52 % av svenskarna tycker att det är bra att överlåta viktiga politiska beslut till experter. Även om man inte ska sätta för stor tilltro till procentnivåer i enskilda mätningar tycks det från medborgarens synpunkt åtminstone inte vara uppenbart att valda politiker garanterar den bästa politiken. Detta är också tillräckligt för att motivera ett fortsatt intresse för domstolsmakt som lösning på problemet, eftersom domstolen i ett separat resonemang också föreföll vara den mest effektiva institutionen för att hindra staterna från välfärdskonkurrens.

För att ta ställning till vilka svårigheter som domstolen kan förväntas lösa behöver vi närmare undersöka den ”juridiska politiken” inom Europeiska unionen. Genom att i följande avsnitt studera förhållandet mellan den dömande och beslutande makten under tidigare faser av integrationen, och vad som har styrts de respektive sfärernas ingripande i varandra, får vi bättre möjligheter att ta ställning till om domstolen realistiskt kan förväntas driva en politik som skyddar de nationella välfärdssystemen mot social dumpning.

Juridik och politik i samspel och motspel

För några år sedan levererade Joseph Weiler en uppmärksammas tes som i den senaste boken har kunnat utvecklas mot bakgrund av ett rikare historiskt material: ”All internationell rättsutveckling följer principen att ju mer tvingande en lag är i dess sammantagna effekt på statens interna och externa förhållanden, desto mindre är statens benägenhet att släppa ifrån sig kontrollen över hur lagstiftningen kommer till och hur den kan användas mot staten.”

(s. 34)

För att förstå tesen kan vi ställa den i kontrast till en annan – och rivaliserande – idealisering av den internationella politiken. Den alternativa uppfattning som jag föreställer mig, och som jag uppriktigt sagt inte vet förekommer någon annanstans än i ämnets mest översiktliga läroböcker, säger att staterna, och bara staterna, är aktörer i den internationella politiken, autonoma och fria att agera utifrån enbart sina egna önskemål. Weilers princip skiljer sig härifrån genom att den utgår från att staten agerar inom ett internationellt rättssystem som den i väsentliga avseenden inte kan råda självständigt över. Detta innebär att när det internationella rättssystemet förändras på ett för staten ofördelaktigt sätt och staten ska svara med en motåtgärd, då ligger motåtgärden inom det aktuella rättssystemet. Att staten inte kan välja motåtgärder fritt utan opererar med de verktyg som rättssystemet tillhandahåller, markerar ytterligare skillnaden mellan Weiler och den alternativa realistiska idealiseringen.

Antydningvis rymmer formuleringen också de två huvudsakliga handlingsalternativ som en stat eller annan aktör har att tillgå. Den första typen av åtgärder – formulerad i principens första del – är att staten eller någon annan aktör försöker justera lagens effekter. Utgångspunkten är att lagar kan ha mer eller mindre effekt. Den extrema åtgärden för att eliminera effekten av en lag är att flytta sig själv ut ur den aktuella jurisdiktionen, vilket på vårt område skulle innebära att en stat lämnar Europeiska unionen. Den extrema åtgärden för att maximera effekten av en lag är att förse jurisdiktionens högsta myndigheter med alla tillgängliga maktresurser, i första hand våldsmonopol och kontroll över ekonomiska transaktioner. I intervallet mellan dessa båda extremer finns en rad mindre spektakulära åtgärder, som med ett ekonominspirerat uttryck vanligen samlas under benämningen *exit*, så också hos Weiler. Nedan används dock termen *effektåtgärd*, för att smidigare skilja mellan negativa och positiva effekter och markera att vi inte bara intresserar oss för extremåtgärder utan för hela intervallet.

Den andra typen av åtgärder som finns att tillgå – antydd i principformuleringens andra del – är att staten eller någon annan aktör försöker justera sitt inflytande över beslutsprocessen som leder fram till den aktuella lagstiftningen. Den extrema åtgärden för att höja inflytandet över beslutsprocessen är att alla måste godkänna lagstiftningen, vanligen i betydelsen att varje statsföreträdare och parlament har möjlighet att stoppa beslutet. Den extrema åtgärden för att tvärtom minska inflytandet över beslutsprocessen är att endast en myndighet eller stat självständigt stiftar lagarna; givet att man inte utnyttjar ett rotationssystem där olika stater fattar beslut vid skilda tillfällen, blir den internationella lagstiftaren då enväldig. Återigen faller de flesta åtgärderna

i ett intervall mellan extremerna och samlas under en engelsk benämning, *voice*, så också hos Weiler. Nedan används dock termen *inflytandeåtgärd*, av samma skäl som tidigare motiverade termen *effektåtgärd*.

Utifrån dessa begrepp försöker Weiler förklara att den europapolitiska historien kan förstås som en dialektisk utveckling, där å ena sidan gemenskapens överstatliga organ och å andra sidan medlemsstaterna svarar på varandras politiska initiativ med ovanstående åtgärder. De överstatliga organen – kommissionen och domstolen – har i första hand tillgång till effektåtgärder, medan staterna har tillgång till både effektåtgärder och inflytandeåtgärder. För att teorin ska bli hel krävs det också ett påstående om vilka skilda mål som dialektikens båda poler strävar mot, ett påstående som naturligtvis är riskabelt att göra eftersom det preciserar teorin som därmed riskar att visa sig oriktig, och Weiler är också retoriskt otydlig på denna punkt. Utifrån hur enskilda exempel karaktäriseras kan man dock sluta sig till att staternas målsättning är bibehållen suveränitet medan de övernationella organen vill ena Europa. Vi ska nu se hur teorin kan hjälpa oss att förstå förhållandet mellan juridik och politik i Europeiska unionens historia.

I början av 60-talet stagnerar integrationsarbetet. Den initiala entusiasmen har gått över och dessutom har Frankrike några år tidigare fått en starkt nationalistisk president i general de Gaulle. Händelsen kan tolkas som att medlemsstaterna, med målsättningen att bevara sin suveränitet, utnyttjar negativa effektåtgärder – varje stat ska själv bestämma den politiska utvecklingen varför det internationella rättssystemets effekter måste minimeras. Den dåvarande gemenskapens domstol, med målsättningen att ena Europa, svarar i sin tur med att 1963 och 1964 initiera doktrinerna om direkt effekt respektive den europeiska rättens företräde framför nationell; detta är en positiv effektåtgärd, som alltså syftar till att höja effekten av gemenskapens lagstiftning i medlemsstaterna och binda staterna hårdare in i det internationella rättssystemet. När så Luxemburgöverenskommelsen kommer till 1965 är det medlemsstaterna som slår tillbaka och gör klart att varje land ska kunna stoppa varje förslag i ministerrådet, det vill säga rättssystemets lagstiftande organ. Det intressanta med Luxemburgöverenskommelsen är att den politiska sfären svarar på en positiv effektåtgärd med en positiv inflytandeåtgärd och inte med en negativ effektåtgärd. Den motsatta politiska strategin – att bemöta den positiva effektåtgärden med en negativ dito – skulle gissningsvis ha stoppat integrationsprocessen för lång tid framöver, eftersom domstolen i stort sett inte har tillgång till några inflytandeåtgärder, varför dess målsättning är helt beroende av att den politiska sfären inte lyckas eller vill neutralisera dess effektåtgärder.

Som det nu blev kunde domstolen driva vidare sin linje och på område efter område, i fall efter fall, etablera principerna om den europeiska rättens företräde och direkta effekt.

Kommen så här långt i historien tror Weiler att det uppstod balans mellan den offentliga maktens juridiska och politiska gren. De båda kontrahenterna upphörde att besvara varandras initiativ och föreföll tillfreds med rådande tillstånd. Först 1986 hände återigen något dramatiskt då medlemsländerna – helt paradoxalt utifrån Weilers logik – enades om att införa omröstningar med kvalificerad majoritet i ministerrådet, det vill säga man utnyttjade en negativ inflytandeåtgärd och gick emot sin egen målsättning. Weiler gör sitt yttersta för att förklara detta steg inom den givna ramen, och mest bärande i resonemang-
et är att det hos medlemsstaterna under den tjugo år långa perioden av balans mellan juridik och politik, mellan överstatlig och nationell nivå, hade växt fram ett förtroende för gemenskapen, vilket temporärt tillät handlande utifrån andra målsättningar än de som styrte den tidigare historien. Snart nog kom dock den gamla vanliga dialektiken tillbaka. Så kallad flexibel integration, som innebär att vissa stater på begränsade områden integreras djupare än andra men att samarbetet administreras inom gemenskapen, utgör enligt honom negativa effekttåtgärder för att stärka medlemsstaterna.

Att så storstilade teorier om historiens utveckling som den Weiler skisserar går att beslå med en del motsträviga fakta är knappast överraskande (general de Gaulle hade till exempel inte stöd från övriga statschefer när han påstods företräda staterna och pressade igenom Luxemburgöverenskommelsen). Inom sin hegelianska genre behöver problemet dock inte uppfattas lika allvarligt som inom den empiriska forskningen: om våra föreställningar är oförenliga med fakta, desto värre för fakta. Men även om man generöst skulle acceptera denna för vetenskapen mest ofruktbara utgångspunkten är Weilers resonemang ofullständig på en viktig punkt. Vad som saknas är ett påstående om när och hur den dialektiska rörelsen går över i ett balanserat stillastående. I det nuvarande resonemanget iakttar Weiler en balansperiod från 1965 och fram till slutet av åttiotalet, men någon förklaring till denna balans ges inte och läsaren får nöja sig med en ateoretisk iakttagelse att balansen de facto uppstod. Den omedelbara frågan blir nu hur Weiler skulle kunna komplettera sitt resonemang på ett naturligt sätt. Idéhistoriskt finns ju en serie svar på frågan om varför en dialektisk utveckling leder in i ett balanserat tillstånd, till exempel att anden förenas med materien, eller att friheten blir ett med nödvändigheten, eller att spänningen mellan produktionskrafter och produktionsförhållande försvinner när arbetaren själv kontrollerar produktionen, för att nöja sig med

tre förslag från Hegel, Schelling och Marx. Den bärande idén är i alla tre fallen att motsatser förenas, eller att två funktioner kan återföras på en och samma entitet. Översatt till Weilers område och terminologi pekar detta på två möjliga förklaringar till att dialektiken går över i balans; den första: att medlemsstaterna blir ett med gemenskapen; den andra: att politik och juridik smälter samman. Om vi trots utgångspunkten ovan tillåter oss att värdera de bägge förklaringarna utifrån fakta, framstår den förra som empiriskt orimlig. Medlemsländerna smälte inte samman med gemenskapen från 1965 och framåt. Integrationen har gått avsevärt längre idag än i början på sjuttioalet. Den andra förklaringen, att dialektiken avstannar när juridik och politik smälter samman, verkar i sammanhanget vara att föredra.

Om vi håller fast vid kompletteringen av Weilers teori visar sig en spännande hypotes. Det är ingen hemlighet att Europas enande har haft ett betydande stöd från jurister, vilket nu kunde ges också en aktörscentrerad förklaring: om den europeiska utvecklingen upphör först när juridiken smälter samman med politiken, vilket den alltså gör enligt kompletteringen av Weilers teori, då tjänar juristen på denna utveckling, genom ett ökande personligt utrymme och inflytande i det offentliga livet. Med andra ord skulle i nuvarande stadie av den europeiska integrationen juridikens och ekonomins respektive aktörer utgöra varandras motkrafter, genom att den ekonomiske aktören vinner på att spela ut staterna mot varandra medan den juridiske aktören vinner på staternas allt närmare samarbete. Enligt hypotesen skulle alltså en av många kamper som idag utkämpas i Europa stå mellan direktören och advokaten, så länge de inte blandar sina roller.

En viktigare slutsats av Weilers historiska genomgång är emellertid att den offentliga maktens juridiska gren under tidigare faser av integrationen har drivit processen förbi krisögonblick då staterna inte kunnat fatta beslut eller fört en linje som hotat samarbetet med splittring. I en situation då staternas agerande återigen hotar att fragmentisera politiken till snävt nationella intressen, kan domstolen pånytt förväntas träda in för att hindra integrationsprocessen från att stanna, enligt Weilers logik.

En domstol till skydd för välfärdsstaten

Den statsvetare som främst har drivit idén att domstolen ska utnyttjas för att skydda välfärdsstaten mot skattekonkurrens är återigen Fritz Scharpf. Till grund för myndighetsutövningen skulle enligt honom ligga en kantiansk maxim: åtgärder som är kontraproduktiva om de utnyttjas av samtliga länder ska överhuvud taget inte tillåtas. Ordningen kan också formuleras utifrån den rationalistiska problemställning som gavs tidigare: eftersom alla förlorar på att hamna i det näst sämsta utfallet, förbjuds den strategi som leder dit snarare än till det näst bästa (det för enskilda länder allra bästa utfallet beaktas inte eftersom enskilda andra länder då måste hamna i det allra sämsta alternativet). Principen innebär att en betydande mängd politiskt laddade frågor skulle kunna avgöras utanför politiskt tillsatta organ, till exempel den generella skatteinivån, fördelningen mellan olika finansieringskällor för välfärden som moms och arbetsgivaravgifter, liksom näringspolitiskt motiverade skattelättnader.

För demokratiskt valda makthavare är det säkert svårt att förstå hur någon kan vilja tilldela expertorgan så genuint politiska befogenheter. Men för den enskilda medborgaren, som bryr sig mer om välfärdssystemen än vem som formellt fattar beslut, kan förslaget inte avfärdas lika enkelt. Särskilt inte som vi tidigare hänvisat till forskning som ifrågasätter att medborgarna generellt föredrar politiskt beslutsfattande framför expertdelegering. Även om osäkerheten är stor, talar det ökade medborgarinflytandet i europapolitiken för en växande domstolskompetens, om alternativet är att de offentliga välfärdssystemen försvagas. Också den andra historiska utvecklingslinjen – växelspelet mellan politik och juridik – talar för snarare än emot en utökad domstolskompetens. Enligt Weilers analys kan domstolen liknas vid en extramotor för ökad integration som startar när medlemsländerna i alltför stor utsträckning vill värna sina snävt egna intressen. Och om skattekonkurrens och social dumpning skulle bli intensivt verksamma och synliga fenomen, då föreligger återigen en sådan situation: staterna ser i första hand till sina egna intressen, och lockar till sig investeringar från andra länder, och gör sitt bästa för att det egna näringslivet ska konkurrera ut grannlandets, oavsett välfärdspolitiska konsekvenser. Bara domstolen får en chans borde den enligt Weilers teori agera för Europas enande och trycka tillbaka staternas egenintresse. *Om den får en chans, vill säga.*

För att systemet med ökad domstolsmakt ska fungera krävs det att medlemsstaterna åtminstone initialt lyckas ena sig kring principerna för hur skattekonkurrensen ska hanteras, det vill säga en grundnorm för den europeiska

makroekonomin. En bit på väg har man kommit genom den inte tvingande uppförandekod för företagsbeskattning som Ecofin-rådet lyckades ena sig kring i december 1997. Dessutom pekar Scharpf på en dold välfärdspolitisk konsensus mellan medlemsländerna. Trots att utgifterna för statliga välfärdsåtaganden varierar kraftigt bland medlemsländerna finns det en betydande korrelation mellan ländernas sociala utgifter och deras bruttonationalprodukt per capita. Ju högre bruttonationalprodukt per capita desto högre sociala utgifter. Även om det är omöjligt att ena länderna kring en gemensam skattnivå som inget land får understiga, menar Scharpf att det vore möjligt att ena länderna kring en lägsta tillåtna nivå för sociala utgifter definierad i relation till landets bruttonationalprodukt per capita. Svårigheten att ena länderna om principerna för domstolens arbete skulle med andra ord inte vara något helt oöverstigligt problem. Under ytan rymmer Europeiska unionen en socialpolitisk värdegemenskap.

Ett allvarigare problem med den ökade domstolsmakten gäller systemets demokratiska legitimitet. Lika svårt som det är att ena medlemsstaterna om en övergripande ekonomisk norm som domstolen ska utarbeta i detalj, lika svårt är det att upphäva normen i framtiden. Enligt gällande fördrag och praxis krävs det enhällighet i båda fallen. En beslutsprocedur som kräver enighet uppfyller dock inte demokratins krav, eftersom den har en inbyggd konservativ strävan och ger status quo en fördel framför allting annat. Att medborgarna vill ha offentliga välfärdssystem idag är ingen garanti för samma uppfattning i morgon eller om några år. Vad som skiljer demokratin från en medborgarberoende maktindelning är att den förra som regel aldrig kan lämna ifrån sig möjligheten att ompröva tidigare beslut under politiskt jämlika former.

Lösningen är dock inte långt borta: ge Europaparlamentet makten att med enkel majoritet besluta om den makropolitiska målsättning som domstolen ska utforma. Observera att förslaget inte innebär något så radikalt som en beskattningsrätt till parlamentet. Inte heller kommer parlamentet att fatta beslut om vilka konkreta förändringar i skattesystemet eller socialförsäkringen som enskilda länder kan tillåtas eller inte tillåtas. Vad saken gäller är att lägga fast en målsättning för makroekonomin, i stort sett inte mer detaljerad än att den kunde karakteriseras i endera av två kategorier: en europeisk ekonomi som kan harmoniera med nationella välfärdsåtaganden, eller en europeisk ekonomi som kan motverka desamma. Låt vara att målsättningen måste beslutas gemensamt av medlemsstaterna första gången. Men därefter kan uppdraget överlåtas till parlamentet.

Det europeiska folkstyret utan folk

I den akademiska och politiska diskussionen vänder man sig i allmänhet mycket starkt mot också en delvis demokratisering av Europeiska unionen. Obalansen mellan makt och ansvar betraktas som en effektiv uppdelning av politiska beståndsdelar. Man kan därför vänta sig hård kritik mot förslaget att Europaparlamentet via domstolen ska kontrollera ett så betydelsefullt politikområde. Vid en närmare granskning visar det sig emellertid att demokrati-motståndet bygger på argument som inte är särskilt övertygande. Det följande avsnittet ska förhoppningsvis klargöra att det vanligaste argumentet mot en demokratisering av Europeiska unionen – frånvaron av ett europeiskt folk med en kollektiv identitet – i två inflytelserika formuleringar är betydligt mindre övertygande än det först kan verka. Slutsatsen blir att demokratiseringen av Europeiska unionen inte är omöjligare än att parlamentet kan få åtminstone den ovan utpekade befogenheten, och att domstolen därför under demokratisk kontroll skulle kunna utveckla en politik för att förena välfärdsstaten och den gränsöverskridande kapitalismen.

Scharpf hävdar att frånvaron av en europeisk kollektiv identitet, motsvarande medlemsstaternas nationer, gör att demokratiska procedurer på europeisk nivå inte skulle generera legitimitet. Eftersom påståendet knappast är självklart – tänk på Belgien vars demokrati genererar åtminstone en hjälplig legitimitet utan gemensam nation – argumenterar Scharpf på den tidigare anförda bokens första sidor *att det analytiskt kan visas att majoritetsstyre leder till en normativt oförsvarlig politik om den utnyttjas för att fatta beslut bland aktörer som maximerar enbart den egna vinningen*. Slutsatsen blir att Europeiska unionen inte bör demokratiseras.

Om påståendet vore sant skulle argumentet pricka rätt. Betydelsen av en kollektiv identitet är just att man bryr sig om också andra än sig själv, vilket skulle sätta den rationalistiska nyttomaximeraren ur spel och alltså möjliggöra ett normativt acceptabelt utnyttjande av majoritetsprincipen. Men detta att ”visa” någonting ”analytiskt” är sällan så matematiskt tvingande som själv-säkra forskare vill antyda. Snarare rör det sig om retoriska skrämshot. Vad som ”analytiskt” kan ”visas” är inget mer än att majoritetsprincipen applicerad i en kontext av aktörer som maximerar den egna vinningen inte kommer att resultera i en *optimal välfärdslösning*. Förenklat innebär frånvaron av en optimal välfärdslösning att om majoritetsprincipen ska användas för att fördela en begränsad resurs i en grupp på tre personer så finns risken att två personer ”plundrar” den tredje (om vi inte hade förenklat resonemanget skulle

man också ha kunnat visa att gruppen under vissa villkor inte är beslutsför och att det hela tiden uppstår nya koalitioner av plundrare och plundrade). Men detta, att den optimala välfärdslösningen uteblir, är något helt annat än vad Scharpf säger – att politiken är normativt oförsvarlig.

Även om vi håller oss till min extremt hårda tolkning av beslutssituationen – att den tredje personen plundras – behöver utfallet inte vara normativt oacceptabelt. Det beror på vilka alternativ som är tillgängliga. Ett sämre alternativ skulle vara att den starkaste personen upphäver majoritetsprincipen och plundrar de två andra. Ytterligare sämre vore att inte fatta något beslut alls och att resursen försvinner för alla tre. Om demokratiseringen av Europeiska unionen innebär att två plundrar en istället för att en plundrar två, eller att en tappad resurs kan återvinnas, vilket det ursprungliga argumentet inte utesluter, så har Scharpf fel, eftersom han hävdar att demokratiseringen kan uteslutas på normativa grunder. Möjligen skulle han kunna hävda att nuvarande odemokratiska ordning i Europeiska unionen innebär att alla tre personerna delar resursen mellan sig på ett rättvist sätt; men det har han inte argumenterat för, och det skulle inte heller verka särskilt övertygande mot bakgrund av hur levnadsmöjligheterna i Europa varierar med moraliskt irrelevanta förhållanden, till exempel geografisk placering. Möjligen skulle han också kunna driva den nihilistiska linjen, att ingen lösning är normativt acceptabel; men för det första är det inte vad han säger, och för det andra skulle han då inte ha sagt något om vad som bör göras, vilket han dock gör anspråk på.

Mer allmänt formulerat gör Scharpf misstaget att jämföra en idealtyp – demokrati i en kontext av egoistiska nytto-maximerare – med ett verkligt exempel – styrelseformen i nuvarande Europeiska unionen. Om jämförelsen hade gjorts mellan två idealtyper, eller mellan två verkliga exempel, men inte korsvis mellan idealtyper och verkliga exempel, skulle utfallet ha blivit annorlunda. För även om en idealiserad version av demokratin kan beslås med normativa svårigheter skulle förmodligen också Scharpf hålla med om att dessa svårigheter är mindre allvarliga än motsvarande svårigheter som kan observeras i liknande idealiseringar av andra styrelseformer, till exempel aristokrati i en kontext av egoistiska nytto-maximerare (vilket ger utfallet att en minoritet plundrar en majoritet). Att Scharpf kan peka ut ett normativt problem i en idealiserad version av demokratin betyder alltså ingenting så länge han inte lyckas visa att de enligt samma princip idealiserade alternativen klarar sig undan dessa problem.

Om någon känner obehag inför min bild av politiken, där någon alltid plundras, kanske man ska påminna att den också är en rationalistisk idealise-

ring. För att kunna argumentera mot Scharpf följde jag efter honom till den idealiserade nivå som han själv gjorde misstaget att hänvisa diskussionen till. I den verkliga politiken finns dock utrymme för mer hedervärda motiv. På alla beslutsnivåer utvecklas normativa strukturer: på den nationella, i bästa fall rättvisa; på den europeiska, ofta ömsesidighet; på den globala, någon gång överlevnad.

Också för Weiler tycks den avgörande svårigheten med en demokratisering av Europeiska unionen vara att systemet inte kommer att generera legitimitet, även om han inte är fullt så klar över ståndpunkten som Scharpf (s. 265, 270). Bristerna i hans resonemang är dock av ett annat slag. Om man hävdar att A är en förutsättning för B, och att B inte är möjlig eftersom A inte föreligger, måste A och B definieras så att de skiljer sig från varandra. Annars blir förklaringen till att B är omöjlig, att B inte redan föreligger, vilket förefaller absurt. Elementära tankeregler visserligen, men ofta svåra att följa. Det europeiska folket, eller dess *demos* som Weiler föredrar att säga, utmärks enligt honom av att medborgarna *på en rad områden av det offentliga livet accepterar legitimiteten och myndigheten i beslut fattade av europeiska medborgare efter insikten att det inkluderande icke-organiska demoset* (det europeiska, min anm.) *svarare än det inkluderande* (det nationella, min anm.) *ska fatta beslut på dessa områden.* (s. 346) Men detta är just att definiera A som B. Om problemet är att demos inte finner demokratiska beslut legitima, då kan man inte definiera demos som en grupp individer som finner demokratiska beslut legitima. Vad man då har åstadkommit är en spekulativ om myndighetsutövningens legitimitet i en viss situation. Vad man däremot inte har åstadkommit, och självfallet inte ska förespegla, är ett argument för att denna framtida situation kommer att utmärkas av bristande legitimitet.

Demokrati på europeisk nivå möter stort motstånd i den akademiska och den politiska diskussionen, även om de grundläggande argumenten är mindre övertygande än flera inflytelserika debattörer hoppas på. Möjligen beror oviljan mot en demokratiskt organiserad union på att den politiska klassen enligt välkända historiska mönster skyr en öppen kanal för folkets önskemål, och att den akademiska forskningen ställer sig aningen för nära sitt analysobjekt. Under alla omständigheter verkar det mer ideologiskt än sakligt att med hänvisning till frånvaron av en europeisk kollektiv identitet avvisa förslaget att Europaparlamentets skulle kunna kontrollera en utökad domstolsmakt. Att tilldela den europeiska nivån en sådan befogenhet ger inte fler synliga omfördelningar mellan medlemsländerna än den gemensamma inre marknaden i sig själv.

Framtiden – det sannolika och önskvärda

Under en överskådlig framtid förväntas Europeiska unionen inte fatta några avgörande välfärdspolitiska beslut. Samtidigt finns skäl att misstänka att den nationella välfärdspolitiken styrs mot allt mindre åtaganden och omfördelningar genom att den gemensamma marknaden fördjupas och sträcker sig över nationella gränser. Situationen är problematisk från både en demokratisk och rationalistisk synpunkt; demokratiskt problematisk eftersom välfärdspolitiken påverkas, i en riktning som går stick i stäv med majoritetens önskemål, av personer vars ansvar inte går att utkräva; rationalistiskt problematisk eftersom preferensstrukturen leder enskilda stater till social dumpning och skattekonkurrens även om alla stater föredrar att behålla välfärdssystemen intakt framför skattesänkningar. Vad som behövs är en institution på europeisk nivå som kan förmå staterna att inte konkurrera med varandra om investeringar genom att sänka enskilda skatter.

Fyra omständigheter talar för det sannolika och önskvärda i ett system där Europaparlamentet formulerar den övergripande normen och domstolen utarbetar politiken i detalj. (1) Jämfört med andra europeiska institutioner är domstolen mer orienterad mot opartiska – i motsats till ideologiska – överväganden, vilket ger en högre grad av implementering i det aktuella området. (2) Medborgarens ökande inflytande i den europeiska politiken, i kombination med ett starkt stöd för välfärdsstaten, talar för en institutionell motkraft till den gränsöverskridande kapitalismen. Enligt medborgarens uppfattning tycks det också vara önskvärt snarare än uteslutet att delegera viktiga politiska beslut till expertorgan, även om tendensen är svår att värdera. (3) Det dialektiska förhållandet mellan den offentliga maktens juridiska och politiska gren i Europeiska unionen troliggör att domstolen driver integrationen vidare i ett läge då staterna faller tillbaka på snävt nationella intressen och alltmer inriktar sig på att konkurrera med varandra. (4) Europaparlamentets kontroll av den stärkta domstolen skulle innebära att Europeiska unionen inte låser sig vid en välfärdsvänlig internationell ekonomi längre än vad majoriteten av europeiska medborgare anser lämpligt. Jämfört med dagens konstitutionella självbindning vid en marknadsliberal politik är detta en demokratisk förbättring. Ståndpunkten att parlamentet inte bör tilldelas någon ytterligare kontroll över den europeiska myndighetsutövningen har i forskningsdebatten bristfälligt underbyggts med argumentet att det inte finns något europeiskt folk. I synnerhet är argumentet oanvändbart mot en reform som inte ger fler synliga omfördelningar mellan länderna än den inre marknaden.

Källor och litteratur

Artikelns viktigaste stödpunkter är Fritz Scharpfs *Governing in Europe. Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press, 1999) och Joseph Weilers *The Constitution of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999). Weilers bok är en driven men ibland pratig essäsamling som återger och förnyar 1990-talets rika idéflora från gränslandet mellan politisk och juridisk vetenskap. Scharpfs bok är mer systematisk och ägnar till exempel avsevärd möda åt att skilja mellan den gränsöverskridande kapitalismens effekter i olika sektorer av samhället och i olika europeiska välfärdsmodeller. För den som är särskilt intresserad av Scharpfs argument mot en demokratisering av den europeiska nivån finns också en mer teknisk framställning i *Games Real Actors Play* (Boulder: Westview, 1997).

I den allmänna debattlitteraturen om globaliseringen är det svårt att ignorera de tyska journalisterna Hans-Peter Martin och Harald Schuman, som i *Globaliseringsfällan* smälte samman en myriad konkreta iakttagelser för att hamra in budskapet att demokratin och välfärden hotas av en gränslös kapitalism (Stockholm/Stehag: Brutus Östlings Förlag Symposium, 1997). För att svalka sig efter den tyska brandskriften kan man sedan läsa Demokratiutredningens seminariedokumentation *Globaliseringen och demokratin* (SOU 1999: 56), med flera lugnt och sakligt resonerande bidrag. I samma skriftserie publicerades också Henrik Oscarsson överraskande undersökningsresultat om svenska medborgares inställning till expertdelegering av viktiga beslut (SOU 1999: 80). Medborgarnas inställning till välfärden undersöks i Sverige av bland andra Stefan Svallfors, till exempel *Välfärdsstatens moraliska ekonomi* (Umeå: Boréa, 1996) och internationellt kan man läsa Max Kaases och Kenneth Newtons *Beliefs in Government* (Oxford: Oxford University Press, 1995). En detaljerad beskrivning av de senaste tjugo årens utveckling inom den svenska välfärden ges i en rapport från Statistiska centralbyrån, *Välfärd och ojämlikhet i tjugooårsperspektiv 1975–1995*, som också är rik på internationella jämförelser (SCB: Levnadsförhållanden rapport 91, 1997). För en mer precis bild av den europeiska utvecklingen behöver man dock komplettera med Joachim Vogels rapport, *Living Conditions and Inequality in the European Union* (Eurostat: E/1997-3, 1997).

Presentation av författare och redaktörer

HANS AGNÉ är doktorand i statsvetenskap vid Stockholms universitet och forskar i huvudsak kring internationaliseringens demokratiska problem och möjligheter. Tidigare har han bland annat skrivit "Demokrati på europeisk nivå" i SOU 1998:124, "Väktarteorin. En lösning på problemet att demokratiskt rättfärdiga den europeiska centralbankens konstitutionella särställning" i *Statsvetenskaplig tidskrift* 1999, nr 2 och "To share democratic legitimacy between different political levels" i *Citizens Participation in European Politics* (kommande i Demokratiutredningens skriftserie).

ULF BERNITZ är sedan 1993 professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet. Han var tidigare professor i civilrätt vid samma universitet. Ulf Bernitz leder det rättsvetenskapliga nätverket för Europaforskning. Han är ordförande i Svenska föreningen för europeisk rätt och har varit president i den internationella Europarättsföreningen, *Fédération Internationale de droit européen* (FIDE). Han har bl.a. utgivit läroboken *Europarättens grunder* (1999) och medverkat som expert i EU 96-kommittén.

ULF ELG är ekonomie doktor och universitetslektor vid Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet. Han har bl.a. skrivit doktorsavhandling tillsammans med Ulf Johansson (framlagd 1992) med titeln *Samspelet mellan struktur och agerande i dagligvarukedjan. En analys ur ett interorganisatoriskt nätverksperspektiv* (Lund University Press) och också samarbetat med bl.a. Solveig Wikström i två större forskningsprojekt; ett fokuserat på förståelse av hur konsumenternas livsmedelspreferenser förändras – *Matens metamorfos. En studie av matkonsumtionens förändring under 1960-, 70- och 80-talen* (LTS förlag, 1987) – och ett fokuserat på hur samspelet mellan företagsförnyelse och konsumentvärderingar ser ut – *Den dolda förnyelsen* (SNS Förlag, 1989). Ulf Elg har också, tillsammans med Ulf Johansson, drivit det forskningsprojekt, med stöd från HSNR och Handelsbanken, som ligger till grund för ka-

Presentation av författare och redaktörer

pitlet i denna bok. Från detta projekt har han tillsammans med Ulf Johansson publicerat resultat i flera internationella vetenskapliga tidskrifter som t.ex. *Organisation Studies*, *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, samt *European Journal of Marketing*.

SVERKER GUSTAVSSON är Jean Monnet professor i statskunskap vid Uppsala universitet. Inom Europaforskningen har han bl a skrivit "EG:s demokratiska legitimitet" i SOU 1994:12, "Preserve or Abolish the Democratic Deficit?" i *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, E. Smith, ed. (Kluwer, 1996), "Double Asymmetry as Normative Challenge" i *Democracy and the European Union*, A. Føllesdal & P. Koslowski, eds. (Springer Verlag, 1997), "Myntunion utan fiskal union", i *Vetenskapssamhällets i Uppsala årsbok*, 32, 1997–1998, "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) samt "Reconciling Suprastatism and Accountability" i *Democratising the European Union*, C. Hoskyns & M. Newman, eds. (Manchester University Press, 2000).

PÄR HALLSTRÖM är professor i rättsvetenskap vid Umeå universitet. Hans större arbeten är *Europeisk Gemenskap och politisk union* (1987) och *The GATT Panels and the Formation of International Trade Law* (1994). Han har skrivit en mångfald mindre arbeten i europarättsliga frågor.

MAGNUS HENREKSON är docent vid Institutet för ekonomisk-historisk forskning vid Handelshögskolan i Stockholm och tillika knuten till Industriens utredningsinstitut (IUI). Han var medlem i SNS Konjunkturråd 1992, 1994 och 1998. Han är i sin forskning huvudsakligen empiriskt inriktad och har en omfattande vetenskaplig publicering såväl i internationella tidskrifter som i Sverige. Han disputerade vid Handelshögskolan i Göteborg 1990 på avhandlingen *An Economic Analysis of Swedish Government Expenditure*. Förutom forskning om den offentliga sektorn har han bl.a. i boken *Räntebildningen i Sverige* (SNS Förlag, 2:a uppl. 1991) och ett antal artiklar analyserat effekterna av 1980-talets avveckling på de svenska kredit- och valutamarknaderna. Under 1990-talet har han i hög grad intresserat sig för förklaringar till varför den ekonomiska tillväxten varierar mellan olika länder, och inte minst

varför tillväxten varit svag i Sverige det senaste kvartsseklet – t.ex. i boken *Sveriges tillväxtproblem* (SNS Förlag, 1992). Han har också gjort en studie av det svenska sjukförsäkringssystemet tillsammans med Kari Lantto och Mats Persson, *Bruk och missbruk av sjukförsäkringen* (SNS Förlag, 1992). För närvarande forskar han främst kring företagsklimatets bestämningsfaktorer. Han kom 1996 ut med boken *Företagandets villkor. Spelregler för sysselsättning och tillväxt* (SNS Förlag). Inom detta område samarbetar han bl.a. med Steve Davis från University of Chicago och Nathan Rosenberg från Stanford University.

DAN JOHANSSON, ekonomie licentiat, är doktorand i industriell ekonomi och organisation vid Kungliga tekniska högskolan (KTH). Han var tidigare verksam vid Industriens utredningsinstitut (UI), där han bl.a. studerade institutionernas/spelreglernas effekter på den industriella dynamiken. Han tog sin licentiatexamen i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm 1997. I sin licentiatavhandling studerade han utvecklingen av antalet företag i olika storleksklasser i Sverige mellan 1968 och 1993. Vidare jämförde han den svenska företagsstrukturen med den europeiska. I sin doktorsavhandling studerar han den svenska IT-industrins storlek och dynamik.

ULF JOHANSSON är ekonomie doktor, universitetslektor och tidigare prefekt vid Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet. Han har bl.a. skrivit doktorsavhandling tillsammans med Ulf Elg (framlagd 1992) med titeln *Samspelet mellan struktur och agerande i dagligvarukedjan. En analys ur ett interorganisatoriskt nätverksperspektiv* (Lund University Press) och också samarbetat med bl.a. Solveig Wikström i två större forskningsprojekt; ett fokuserat på förståelse av hur konsumenternas livsmedelspreferenser förändras – *Matens metamorfos. En studie av matkonsumtionens förändring under 1960-, 70- och 80-talen* (LTs förlag, 1987) och ett fokuserat på samspelet mellan företagsförnyelse och konsumentvärderingar – *Den dolda förnyelsen* (SNS Förlag, 1989). Ulf Johansson har också, tillsammans med Ulf Elg, drivit det forskningsprojekt, med stöd från HSFR och Handelsbanken, som ligger till grund för kapitlet i denna bok. Från detta projekt har han tillsammans med Ulf Elg publicerat resultat i flera internationella vetenskapliga tidskrifter som t.ex. *Organisation Studies*, *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, samt *European Journal of Marketing*. För närvarande är Ulf Johansson gästforskare vid Institute for Retail Studies, University of Stirling i Skottland.

Presentation av författare och redaktörer

BEATE KOHLER-KOCH är professor i statskunskap vid universitetet i Mannheim. Hon leder det brett upplagda tyska tyngdpunktsprogrammet *Regieren in Europa*, som stöds av Deutsche Forschungsgemeinschaft. På ett europeiskt plan är hon ledande i strävandena att bygga nätverk mellan de statsvetenskapliga Europaforskarna i de stora medlemsländerna tillsammans med sin brittiska motsvarighet Helen Wallace vid universitetet i Sussex. Kohler-Koch har vid flera tillfällen under senare år deltagit i svenska statsvetenskapliga sammankomster. Bland hennes rika produktion under 1990-talet märks *Staat und Demokratie in Europa* (Leske + Budrich, 1992), *Europäische Integration*, tills. med Markus Jachtenfuchs (Leske + Budrich, 1996) *Regieren in entgrenzten Räumen* (Westdeutscher Verlag, 1998), *Interaktive Politik in Europa* (Leske + Budrich, 1998), *The Transformation of Governance in the European Union*, tills. med Rainer Eising (Routledge, 1999).

RUTGER LINDAHL är sedan 1996 Jean Monnet professor i europeisk statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Han var dessförinnan direktör för Utrikespolitiska institutet, Stockholm, mellan 1992 och 1995. Sedan 1995 är han föreståndare för Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet (CERGU). Rutger Lindahl är ordförande i den svenska forskarföreningen för Europaforskning (SAFER) och aktiv inom den europeiska forsknings-samarbetsorganisationen ECSA. Hans forskning inriktas främst mot den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inom EU, konsekvenser av EU:s utvidgning mot Baltikum, Central- och Östeuropa och på analys av opinionsbildning och opinionsutveckling i Sverige när det gäller EU-frågor. Han har bl.a. publicerat *Europaparlamentet – EG:s demokratiska ansikte* (SNS Förlag, 1994, tills. med C. Andersson), *Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen* (SOU 1996:7, tills. med G. Herolf), *Demokratikravet och EU:s sjätte utvidgning* (SOU 1996:15, tills. med J-Å Dellenbrant), *Sverige och EMU* (SOU 1996:158, tills. med Lars Calmfors m.fl.), samt en rad kapitel rörande EU-opinionens utveckling i Sverige i *SOM-institutets årsböcker* (SOM-institutet, Göteborgs universitet) och andra svenska och internationella skrifter.

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. Förutom en rad vetenskapliga artiklar på integrationsområdet har han under

1990-talet publicerat sin forskning på detta område i bokform på internationella förlag: *International Financial Integration* (Springer Verlag, 1990), *The Global Race for Foreign Direct Investment* (redaktör och medförfattare, Springer Verlag, Berlin och New York, 1993), *Financial Markets in Transition – Globalization, Investment and Economic Growth* (Routledge, 1996 och International Thomson Press, 1997), *Managing in the Turbulent World Economy – Corporate Performance and Risk Exposure* (John Wiley and Sons, Chicester och New York, 1997, medförfattare Clas Wihlborg) och *Corporate Strategies to Internationalize the Cost of Capital* (Handelshøjskolens Forlag, 1998, medförfattare Art Stonehill m.fl.).

KRISTINA STÅHL är docent i finansrätt vid juridiska fakulteten, Uppsala universitet. Hon forskar framför allt inom internationell skatterätt med särskild inriktning på EG-skatterättsliga frågor. Hon disputerade år 1996 på doktorsavhandlingen *Aktiebeskattning och fria kapitalrörelser* (Iustus, 1996) och har därefter författat ett flertal artiklar inom sitt forskningsområde. Till sammans med Roger Persson Österman har hon också skrivit en lärobok i EG-skatterätt som är under utgivning.

GUNNAR TÖRNQVIST är professor i ekonomisk geografi vid Lunds universitet. Hans tidiga vetenskapliga produktion omfattade lokaliseringsfrågor inom svenskt näringsliv och geografiska aspekter på innovationsspridning. Under senare år har han kommit att intressera sig för förändringsprocesser och då särskilt regional utveckling i Europa. Han leder för närvarande ett internationellt forskningsprojekt som behandlar olika aspekter på universitetens betydelse i modern samhällsutveckling och som rymmer en kritisk granskning av särskilt svenska förhållanden. En preliminär titel på en av de första rapporterna från detta projekt är *Knowledge Based Economies in Europe and United States*. Som ett led i förberedelserna för Nobelstiftelsens jubileumsutställning 2002 arbetar Törnqvist med ett projekt under arbetsnamnet *Kreativitetens miljöer och skapandets platser*.

ULF ÖBERG är doktorand i EG-rätt vid Stockholms universitet och skriver avhandling om "Le principe général d'accès aux documents en droit communautaire" under handledning av professor Ulf Bernitz och domare Hans Ragnemalm. Han är rättssekreterare och tillika kanslichef vid domare Hans Ragnemalms kabinett vid EG-domstolen i Luxemburg.



Europasamarbetet går in i ett nytt årtusende. När kalenderns årssiffror förra gången alla samtidigt slog om, befann vi oss i början av medeltiden. Ytterligare en gång tidigare, vid den västerländska tideräkningens början, fortskred det romerska rikets imperiebygge som bäst.

Europeiska unionen är idag på väg från att "bara" vara en gemensam marknad till att även bli en valutaunion med gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Samtidigt har den under 1990-talet utvidgats med Österrike, Finland och Sverige. Under de närmaste tio åren finns det skäl att räkna med uppemot ett tiotal nya medlemsländer i Baltikum och Centraleuropa. Också utan den förestående utvidgningen reser det fördjupade samgåendet en grundläggande fråga. Kommer EMU och stabilitetspakten att kunna fungera utan en centralisering också av makten över skattebaserna med åtföljande krav på statsbildning och demokratisering? Eller kommer tendensen mot ett Europas förenta stater – trots ländernas beslutsamhet att förhindra en sådan utveckling – att bryta igenom?

Ekonomer, jurister och statsvetare diskuterar här ett antal sakområden mot bakgrund av fördjupningens och utvidgningens problem: regionalisering, opinioner, inkomstskatter, företagsklimat, författningsfrågor, internationellt samarbete, dagligvaror, offentlighetsprincipen och välfärdsstaten. Detta är tredje årgången av 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.

ISSN 1403-3879

ISBN 91-89449-00-2

