

Del 4:

Den Europeiska Unionen

10 *EU:s uppbyggnad och struktur*

Den europeiska unionen är i grunden ett mellanfolkligt samarbete baserat på traditionella internationella fördrag som slutits av suveräna stater.³⁵⁵

Hur närma sig denna komplexa organisation? Sverker Gustavsson har vid ett seminarium arrangerat av Rättsfonden i april 1993 bl a sagt följande:

”Om man utan någon principiell förståelse nalkas samspelet mellan medlemsstaterna och gemenskapen, möter en bild av iögonfallande oklarhet kombinerad med en påfallande effektivitet... detaljrikedomen är så stor, att utan någon principiell förförståelse går det helt enkelt inte att bilda sig någon föreställning om detta myller av förhandlande människor. Sällan blir man så varse innebörden av det slitna talesättet om att inget är så praktiskt som en god teori som då man befinner sig i Bryssel, Luxemburg och Strasbourg och med egna ögon betraktar vad som där försiggår internt och i förhållande till de politiska, korporativa och juridiska maskinerierna i de tolv medlemsländerna.”³⁵⁶

10.1 *Europeiska unionens framväxt*

10.1.1 *EU:s grundläggande fördrag*

Den Europeiska Kol- och Stålgemenskapen (EKSG)

Efter andra världskriget framkom önskemål om varaktig fred och stabilitet i Europa och en föreställning om någon slags europeisk gemensam identitet. Man kan säga att de grundläggande idéerna bakom både EKSG och senare EEG (Europeiska Ekonomiska Gemenskapen), förutom fred, var välstånd och överstatlighet. Fred som idé hade säkerligen en särskild mobiliserande kraft efter andra världskrigets slut. Idén om fred kan förstås som en idé om förlåtelse och om gemensamt ansvar för en gemensam utveckling. Det finns också klara samband mellan detta och de andra idealen; välstånd och överstatlighet. Tanken på en europeisk gemenskap kan kopplas till föreställningar om gemensamt ansvar mellan folk och solidariskt betedande mellan stater.³⁵⁷

EKSG bildades 1952 genom ett fördrag mellan sex stater, däribland Frankrike och dåvarande Västtyskland. Den byggde på tanken att man borde ställa stål- och kolproduktionen under överstatlig kontroll. Kol- och Stålgemenskapen kom att få vissa kännetecken i sin institutionella uppbyggnad som sedan har kommit att utgöra en grund för den fortsatta utvecklingen mot dagens union. Genom EKSG-fördraget inrättades en hög myndighet med väsentliga överstatliga beslutsbefogenheter inom området för kol- och stålproduktion. Vidare inrättades ett ministerråd, en parlamentarisk församling och en domstol. Domstolens uppgift var redan från början att självständigt lösa tvister angående fördragets tillämpning. Det fanns också långt gångna planer på att inrätta en europeisk försvarsgemenskap. Denna kom emellertid inte att

³⁵⁵ Melin, M & Schäder G: *EU:s konstitution*, 1999

³⁵⁶ Gustavsson, S: *Förbundsstat i vardande?* Ur EG och den svenska grundlagen, Rättsfondens skriftserie nr 29

³⁵⁷ Weiler, J H H: *The Constitution of Europe*, 1999

bli verklighet i och med att Frankrike inte kunde acceptera den. Istället kom intresset att inriktas mot den tanke i EKSG som visat sig framgångsrik, nämligen fred genom handelspolitisk gemenskap.³⁵⁸

Den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen (EEG)

Efter att planer på ett större europeiskt frihandelsprojekt visat sig omöjligt att genomföra på grund av alltför starka motsättningar mellan de sex länderna i EKSG och övriga europeiska länder, ingick de förra Romfördraget, som trädde i kraft 1958. Den huvudsakliga motsättningen som hindrade ett större projekt var en oenighet mellan förespråkare för överstatliga lösningar av federativ karaktär och stater som intog ett mer funktionalistiskt synsätt inriktat på frihandel. Genom Romfördraget tillskapades en tullunion som kom att kännetecknas av principen om fri rörlighet för produktionskrafter, dvs varor, arbetstagare, tjänster och kapital. Således skapades ett gemensamt marknadsområde. EEG kom att byggas upp med EKSG som förebild. EEG fick en kommission, ett ministerråd, en parlamentarisk församling och en domstol. Domstolen var redan från början gemensam med EKSG. Samtidigt tillskapades den Europeiska Atomgemenskapen (EURATOM).

Under 1960-talet diskuterades en gemensam jordbrukspolitik. Bland annat ändrades beslutsformerna i ministerrådet, så att beslut inte längre behövde vara enhälliga. Det fick till följd att Frankrike kom att bojkotta Rådets möten ända till dess att staterna genom Luxemburgöverenskommelsen 1966 kom överens, utan grund i fördragen, om att fortsätta tillämpa enhällighet vid beslut i Rådet. Genom ett fusionsfördrag 1967 gjordes institutionerna gemensamma för alla gemenskaper(EG).³⁵⁹

Den Europeiska Enhetsakten

Under 1970-talet tillkom ett antal nya stater som medlemmar i EG. På grund av kravet på enhällighet vid beslut i ministerrådet och som en följd av en allmän lågkonjunktur i Europa, kom arbetet att drabbas av handlingsförlamning. Under denna tid fick Domstolen ensam ta ansvar för att integrationen inte skulle avstanna. Denna period varade till dess att Enhetsakten trädde i kraft 1987. Genom Enhetsakten fördjupades den gemensamma marknaden genom beslutet att tillskapa en inre marknad som innebar att fler hinder av fiskal natur, etableringsrättslig natur och andra protektionistiska inslag avskaffades. Nya och effektivare beslutsformer infördes också. Härigenom kom beslut med kvalificerad majoritet i ministerrådet att gälla inom området för den inre marknaden. Genom Enhetsakten utvidgades gemenskapen också till vissa nya politikområden, t ex miljöområdet.³⁶⁰

Den Europeiska Unionen

År 1993 trädde Maastrichtfördraget, som också kallas Unionsfördraget eller EU-fördraget, i kraft. Detta fördrag kan sägas markera en betydligt höjd ambitionsnivå när det gäller det europeiska samarbetet. Som ett led i detta kom EG att byta namn till EU (den Europeiska Unionen) även om EG lever kvar som beteckning på en del därav. Den viktigaste nyheten var antagandet av tvingande bestämmelser om införandet av en gemensam ekonomisk och mone-

³⁵⁸ Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, 1999

³⁵⁹ Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, 1999

³⁶⁰ Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, 1999

tär politik syftande till en valutaunion. Genom fördraget tillskapades också ett unionsmedborgarskap, en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, ytterligare inflytande för Parlamentet i lagstiftningsproceduren och en utvidgning till nya politikområden såsom rättsliga och inrikes frågor.³⁶¹

Land	Medl. skap	Land	Medl. skap
Belgien	Urspr.	Storbritannien	1973
Frankrike	Urspr.	Grekland	1981
Italien	Urspr.	Portugal	1986
Luxemburg	Urspr.	Spanien	1986
Nederländerna	Urspr.	Finland	1995
Tyskland	Urspr.	Sverige	1995
Danmark	1973	Österrike	1995
Irland	1973		

*Medlemsstaterna och året för deras inträde.*³⁶²

Amsterdamfördraget

Amsterdamfördraget 1999 vidgar EU ytterligare och bygger vidare på den struktur Maastrichtfördraget skapat med överbyggnad och tre sk pelare.



*EU:s grundläggande fördrag.*³⁶³

Ett syfte med förhandlingarna som ledde fram till Amsterdamfördraget var att förbereda unionen för en utvidgning med nya medlemmar genom att institutionella reformer skulle ske. Detta syfte uppnåddes inte. Genom fördraget har dock demokratiska frågor samt frågor om mänskliga rättigheter och rättsstatens principer kommit tydligt markerade. Parlamentets roll har förstärkts genom att den så kallade medbeslutandeprocessen har utvidgats till fler områ-

³⁶¹ Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, 1999

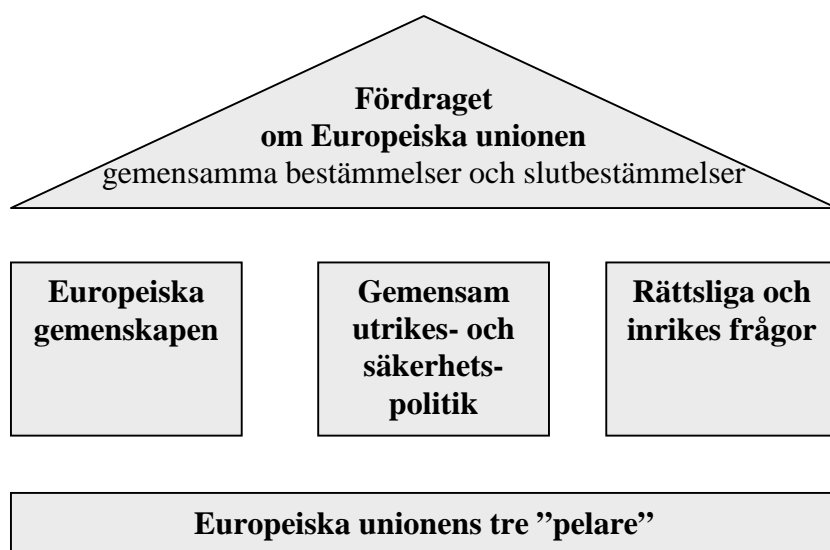
³⁶² Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, 1999

³⁶³ UD-info

den och genom att ministerrådet inte längre kan anta ett förslag som Parlamentet har motsatt sig. Inom Rådet har området för majoritetsbeslut stärkts och i Kommissionen intar ordföranden en mer central roll än tidigare. Domstolen har givits ökad kompetens genom att dess behörighet utvidgats till att omfatta fler områden. En möjlighet för vissa länder att stå utanför delar av den europeiska integrationen har införts, så kallad flexibel integration.³⁶⁴

10.1.2 Grundprinciper

Amsterdamfördraget 1999 vidgar alltså EU ytterligare och bygger vidare på den struktur Maastrichtfördraget skapat med överbyggnad och tre sk pelare.



*EU-fördraget och unionens tre pelare.*³⁶⁵

Den första pelaren innehåller de verksamheter och politikområden som tidigare fanns i de tre gemenskaperna EKSG, EG och Euroatom samt nytillkomna områden som EMU. Dessa frågor gäller alltså EU:s kärna, dvs den inre marknaden och vissa därtill hörande frågor. Den andra pelaren utgörs av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och i den tredje pelaren återfinns polissamarbete och straffrättsligt samarbete. I den första pelaren är samarbetet överstatligt men i pelarna två och tre rör det sig om ett mellanstatligt samarbete.

EG-rätten som hänför sig till de tre grundfördragen hör hemma i den första pelaren och EG-domstolen har sin behörighet begränsad till frågor som rör de tre grundfördragen. Genom vissa föreskrifter i tredje pelaren kan Domstolen också spela viss roll utanför det överstatliga samarbetet. Beslut inom områden i pelare två och tre kan ske genom utnyttjande av gemenskapens institutioner men sådana beslut blir folkrättsliga överenskommelser.

Flexibel integration

Genom Amsterdamfördraget skapades möjligheter för ett närmare samarbete mellan olika medlemsstater på olika områden. Det har alltså skapats en möjlighet att låta en del länder gå

³⁶⁴ Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, 1999

³⁶⁵ Europeiska Kommissionen: *Amsterdamfördraget – hur har det förändrat EU?*, 1999

vidare i integrationen, medan andra länder kan stå utanför delar av den fortsatta integrationen. Det ställs en del krav för ett sådant samarbete. Det ska:

- Syfta till att främja unionen
- Respektera principerna i fördraget
- Tillgripas som en sista utväg

Om alla dessa förutsättningar är uppfyllda kan en majoritet av medlemsländerna gå vidare med samarbete och kunna använda sig av gemenskapens institutioner.

Subsidiaritetsprincipen

Samarbetet i EU bygger på en stark princip om respekten för medlemsstaternas nationella identitet. I EU-fördraget har det skrivits in att beslut ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Denna princip brukar kallas subsidiaritetsprincipen och sägs innebära att gemenskapen ska vidta en åtgärd endast om dess mål bättre kan uppnås på gemenskapsnivå än på nationell nivå.

Enligt Amsterdamfördraget åligger det varje institution att tillämpa subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincip (dvs att inte vidta åtgärder som går utöver vad som är nödvändigt). Tillämpningen ska inte påverka den rättspraxis som etablerats genom EG-domstolen i förhållande gemenskapsrätt och nationell rätt. Subsidiaritetsprincipen får inte heller inkräkta på de befogenheter gemenskapen har genom fördraget eller som ett resultat av rättspraxis.

Subsidiaritetsprincipen kan tillämpas offensivt och möjliggöra såväl en utvidgning som en inskränkning av beslutsnivån. Lagstiftning i gemenskapen ska vara motiverad och för att ha kontroll i denna sak ska Kommissionen årligen rapportera till Rådet och Parlamentet om den artikel som innehåller bestämmelser om subsidiaritetsprincipen.³⁶⁶

Subsidiaritetsprincipens närmare innebörd har diskuterats mycket. Den kan sammanfattas med att högre nivå ska stödja lägre nivå och endast ingripa om frågan inte kan lösas på den lägre nivån. Subsidiaritetsprincipen har ännu inte varit föremål för rättslig prövning. Subsidiaritetsfrågan handlar om och hur en kompetens hos en institution ska utnyttjas. Den är ingen renodlad princip för att skapa decentralisering eftersom den skulle kunna tillämpas också för att lyfta upp och lösa frågor på central nivå som inte kunnat lösas på lokal nivå. Såväl federalister som konfederalister kan hämta stöd genom denna princip. Dagens diskussion ser principen främst som ett decentraliseringsinstrument men den kan komma att användas i motsatt riktning dvs på områden där det är tydligt med att ett centralt beslut kan vara mest effektivt.³⁶⁷

EU-fördragets struktur

Fördraget består av ett huvudavtal som efter en inledande förklaring följs av åtta avdelningar och protokoll. Inledningen innebär att medlemmarna säger sig stödja principen om att främja en god ekonomisk utveckling inom den inre marknaden och att öka sammanhållningen. Framsteg inom ekonomisk integration ska följas av framsteg inom andra områden.

³⁶⁶ Allgårdh, O & Norberg, S: *EU och EG-rätten*, 1999

³⁶⁷ Melin, M & Schäder G: *EU:s konstitution*, 1999

Avdelningarna 2-4 i fördraget avser EU:s första pelare eller EG-fördraget. De första delarna handlar om de grundläggande principerna (art 1-16). Efter en inledande förklaring i art 1, fastslås gemenskapens mål och innehåll i artiklarna 2 och 3. Gemenskapens mål ska vara att upprätta en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union samt hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd. Med senare år har de sociala frågorna lyfts upp tydligare. Målen kan sammanfattas med fred, välbefinnande och solidaritet. Målen ska i första hand nås genom en gemensam marknad med de fyra friheterna, dvs fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital.

Av artikel 3 framgår gemenskapens verksamhet och här räknas exempelvis den inre marknaden upp vid sidan av gemensam handelspolitik, jordbrukspolitik etc. Det är viktigt att påpeka att staternas nationella lagstiftning inom dessa områden ska närma sig varandra, i den utsträckning den gemensamma marknadens funktion kräver det. Det kan vara intressant att fundera över hur mycket anpassning av nationell lagstiftning som kan komma att diskuteras med hänsyn till detta mål. Det ska inte uteslutas att det kan innebära att ganska långtgående krav kan komma att ställas i framtiden.

Den andra pelaren regleras i fördragets avdelning 5 i artiklarna 11-28. Dessa artiklar handlar om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som förkortas GUSP på svenska. Målet för denna är bl a att skydda unionens gemensamma värden, stärka säkerheten och bevara freden. Europeiska Rådet är den institution som ska se till att medlemmarna respekterar dessa åtaganden.

Den tredje pelarens bestämmelser finns i avd 6 i artiklarna 29-42. Målet är att medborgarna ska få en hög säkerhetsnivå med frihet, säkerhet och rättvisa genom gemensamma insatser samt polisiärt och straffrättsligt samarbete.

Rådet kan på en stats initiativ eller på Kommissionens initiativ fatta rambeslut inom tredje pelaren även om dessa inte får direkt effekt i ett medlemsland. För att samordna den gemensamma verksamheten avseende polissamarbete och straffrättsligt samarbete finns en kommitté som kallas K4-kommittén.³⁶⁸

10.1.3 EU:s allmänna budget

Utgifterna för gemenskapens verksamhet har ökat kraftigt under 1990-talet. Budgeten motsvarar dock endast en mycket liten del av medlemsländernas BNP (1,23 %). Inkomsterna till gemenskapen består till ca 15 % av tullar och jordbruksavgifter. I övrigt uttaxeras medlemsstaterna på grundval av ett beräkningsunderlag för moms och en procentandel av medlemsstaternas bruttonationalinkomst.

Gemenskapens medel används till största delen för att finansiera den gemensamma jordbrukspolitik (CAP). Det rör sig om ungefär hälften av medlen. Denna andel är dock minskande. För regionalpolitiska syften används ca 35 % och denna andel beräknas stiga. Till administration åtgår ca 5 % och till forskning och utveckling ca 4 %.

Gemenskapens medel får enligt ett rådsbeslut 1994 uppgå till högst 1,27 % av BNI.

³⁶⁸ Allgårdh, O & Norberg, S: *EU och EG-rätten*, 1999

10.2 EU:s institutioner

EU är en organisation som ändrar innehåll och inriktning i takt med utvecklingen. Genom en ny gemenskapsåtgärd kan kompetens utvidgas eller förändras. Alla befogenheter måste dock ha stöd i fördragen vars innehåll i likhet med institutionernas kompetenser preciseras av Domstolen.³⁶⁹

De huvudsakliga aktörerna är institutionerna och dit räknas Rådet, Parlamentet, Kommissionen, Domstolen och Revisionsrätten.³⁷⁰ Institutionerna formulerar och tillämpar EU:s politik. Genom lagstiftning på nya områden och genom att gemenskapen tilldelas uppgifter att handlägga olika ärenden överförs kompetens till gemenskapens institutioner.

Diskussionen om maktfördelningen inom EU har alltmer kommit att handla om Europaparlamentets roll i lagstiftningsarbetet. Parlamentets roll har gradvis kommit att bli viktigare. Beslut om lagstiftning ligger i första hand på Rådet. Genom delegering av Rådet har också Kommissionen i praktiken blivit en viktig lagstiftare, särskilt på jordbruksområdet och inom handels- och konkurrenspolitiken.

Med Enhetsakten infördes ett samarbetsförfarande mellan Rådet och Parlamentet för vissa frågor. Maastricht- och Amsterdamfördragen har vidgat detta ytterligare utan att någon grundläggande maktförskjutning har ägt rum. Genom Enhetsakten har Parlamentet en vetorätt i frågor om anslutning av nya medlemmar till Unionen. Amsterdamfördraget såväl som tidigare Maastrichtfördraget har inneburit att Europaparlamentet deltar i lagstiftningsbeslut i större omfattning än tidigare. Ett nytt beslutsförfarande har antagits i form av det så kallade medbeslutandeförfarandet. Detta förfarande innebär att Rådet inte kan genomföra lagstiftning om parlamentet med absolut majoritet motsätter sig det. Genom Amsterdamfördraget utökades antalet områden där krav på medbeslutandeförfarande gäller.

Kommissionens roll är central men också Domstolens hittills starkt integrationsvänliga inställning har haft stor betydelse utformningen av den gemenskap vi har idag.

Helt utanför fördragen växte ett samarbete mellan medlemsstaternas regeringschefer fram. De träffades första gången i Paris 1974 för att diskutera EG-frågor. Detta kom sedan att kallas för det Europeiska Rådet och kom att spela en avgörande roll för utvecklingen. Detta Europeiska Råd har ålagts att sammanträda minst två gånger per år. Rådets betydelse för integrationsarbetet i gemenskapen är stort och på många sätt avgörande.

En annan viktig roll i Gemenskapen är det sk ordförandeskapet. Denna position innehas av ett medlemsland sex månader i taget. Sverige har ordförandeskapet första halvåret 2001.³⁷¹

10.2.1 Ministerrådet

Europeiska unionens råd, vanligen kallat ministerrådet, är en konstruktion som saknar motsvarighet på annat håll i världen. Ministerrådet stiftar unionens lagar, ställer upp politiska mål och samordnar medlemsstaternas nationella politik. Rådets arbetsområde omfattar inte bara den första pelaren utan också samarbetet inom ramen för den andra (den gemensamma utri-

³⁶⁹ Allgårdh, O & Norberg, S: *EU och EG-rätten*, 1999

³⁷⁰ *I Europeiska unionens tjänst – Europeiska gemenskapen*, 1999

³⁷¹ Allgårdh, O & Norberg, S: *EU och EG-rätten*, 1999

kes- och säkerhetspolitiken) och den tredje pelaren (polis- och straffrättsligt samarbete). Ministerrådet ska inte sammanblandas med det Europeiska Rådet. Det Europeiska Rådet är ett särskilt organ för unionen och består av medlemsländernas regeringschefer samt Kommissionens ordförande.

Rådet ska se till att medlemsländernas allmänna ekonomiska politik samordnas så att fördragets syfte uppnås. Rådet ska bestå av företrädare för varje medlemsstat och staternas företrädare ska ingå i Rådet med befogenhet att fatta beslut som är bindande för deras regering. Som grundregel gäller att avgöranden fattas genom beslut av en majoritet i Rådet om inte annat är föreskrivet. För beslut beträffande t ex skatter krävs enhällighet.

Rådet är gemenskapens högsta beslutande organ och har den huvudsakliga lagstiftningsmakten. Rådet kan bara lagstifta på förslag av Kommissionen. Det innebär i sin tur att Kommissionen är det organ som har en exklusiv förslagsrätt. Normalt ska Rådet inhämta synpunkter från Europaparlamentet. I en del frågor ska också synpunkter inhämtas från Ekonomiska och sociala kommittén (ESK), Regionkommittén eller Ekonomiska och finansiella kommittén.

Ordförandelandet utarbetar förslag till dagordning för Rådet. I anförande inför Parlamentet brukar ordförandelandet meddela de frågor som landet ämnar driva i första hand under ordförandeskapet. Ordförandelandet har goda möjligheter att driva sina frågor samtidigt som landet förväntas sträva efter kompromisser. Erfarenhetsmässigt har det visat sig att integrationsarbetet vinner på att något av de stora länderna innehar ordförandeskapet.

Röstfördelningen i Rådet grundar sig på befolkningmängden i medlemsstaten, men inte proportionellt. Fördelningen är resultatet av en politisk kompromiss som medfört att de små länderna är överrepresenterade. Beslutssystemet kräver i de flesta fall kvalificerad majoritet vilket medför att effekterna för varje medlemsstat med anledning av olika förslag noggrant analyseras utifrån statens röststyrka ensam eller med andra stater.

Det har ett antal gånger diskuterats revideringar av beslutsfördelningen i Rådet. Denna fråga har till stor del aktualiserats med anledning av en utvidgning av unionen. Med nuvarande fördelning skulle integrationsarbetet riskera att gå i stå om inte de stora staterna ges ett större inflytande. Några förändringar i fördragen i en sådan riktning har inte skett, men frågan är i högsta grad aktuell.

Formellt är Rådet den viktigaste politiska instansen i EU. Ministrarnas beslut i Rådet förbereds av en kommitté som består av representanter för medlemsstaternas permanenta representationer i Bryssel. Denna kommitté kallas Coreper. Coreper leds av ordförandelandet.

Rådet är uppdelat i olika generaldirektorat. Rådet har direktorat för personal, jordbruk, inre marknaden, energi, externa relationer, ekonomiska och finansiella frågor mm. Direktoratet för ekonomiska och finansiella frågor hanterar bl a EMU och skatteharmoniseringsfrågor.

10.2.2 Kommissionen

Enkelt kan Kommissionen sägas ha till uppgift att vara initiativtagare till lagförslag och fördragens kontrollant. Kommissionens ordförande och ledamöter utses av medlemsstaternas regeringar genom ett enhälligt beslut. Till kraven på en kommissionär hör att vederbörande ska tillvarata gemenskapens allmänna intresse och fullgöra sina skyldigheter utan bindningar till nationella intressen. De får inte begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller

annat organ. I fördraget finns också en bestämmelse som säger att medlemsstaterna ska respektera detta och inte försöka påverka någon kommissionär.

I Kommissionen ska det ingå minst en och max två ledamöter från varje medlemsland. Parlamentet, som ska godkänna Kommissionen, kan inte underkänna en enskild ledamot med undantag för ordföranden, utan endast hela Kommissionen. De tjugo ledamöterna i Kommissionen måste vara medborgare i någon medlemsstat. Det har utvecklats en praxis som innebär att de fem folkrikaste nationerna (Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien och Tyskland) har två kommissionärer vardera. De ledamöter som representerar dessa länder brukar tillhöra olika politiska läger. Ordföranden i Kommissionen bestämmer fördelningen av poster i Kommissionen. Fördelningen av poster är en politiskt känslig uppgift och sker normalt med underhandskontakter med medlemsländerna. Ordföranden i Kommissionen har normalt inget löpande ansvar för något speciellt område men kan ha det om vederbörande åtar sig det. Domstolen kan avsätta en kommissionär efter framställning av Rådet eller Kommissionen. I sådana fall måste Domstolen konstatera att vederbörande inte uppfyller ställda krav eller gjort sig skyldig till en allvarlig förseelse. Kommissionen i sin helhet kan tvingas avgå efter beslut av Europaparlamentet med två tredjedels majoritet omfattande minst hälften av parlamentets ledamöter.

Kommissionen fattar sina beslut med majoritet.

Den viktigaste uppgiften för Kommissionen är att se till att EG-fördragets mål uppfylls. Men Kommissionen ska inte bara vara väktare utan också den institution som driver på integrationen.

Enligt rådande maktfördelning i gemenskapen ska Kommissionen

- Utöva en kontrollfunktion
- Avge förslag
- Verkställa beslut
- Utöva den förvaltande funktionen
- Förhandla och företräda Gemenskapen.

Kommissionen ska på eget initiativ bl a undersöka brott mot fördrag på eller efter anmälan från ett medlemsland, företag eller en privatperson. Kommissionen har ålagt en skyldighet att påtala brott mot fördragen och i de fall en medlemsstat inte rättar sig, kan frågan föras till domstol. Kommissionen har rätt att inhämta nödvändig information och genomföra nödvändig kontroll för att kunna fullgöra uppgiften. Kommissionen äger också rätt att företa undersökningar hos företag och att besluta om sanktioner om företagen inte respekterar konkurrensreglerna.

Förslagsrätten inom EG ligger på Kommissionen. Förordningar, direktiv eller beslut som ska antas av Rådet måste alltså vila på förslag från Kommissionen. Normalt är Kommissionen den institution som driver integrationsarbetet men Rådet har en möjlighet att anmoda Kommissionen att genomföra utredningar som Rådet anser nödvändiga för att förverkliga de gemensamma målen. Parlamentet har också en möjlighet att anmoda Kommissionen att lägga fram förslag. Enligt EG-fördraget har Kommissionen inte bara en *rätt* att lämna förslag till Rådet utan en *skyldighet* att göra detta.

Kommissionens verkställande funktion varierar beroende på den delegering som Rådet beslutat om. En delegering kan dock aldrig skapa rättigheter utöver fördragen. På konkurrensområdet har Kommissionen en omfattande befogenhet. I praktiken ansvarar Kommissionen för Gemenskapens konkurrenspolitik. Kommissionen förvaltar också EG-fonderna, dvs socialfonden, orienterings- och garantifonden för den gemensamma jordbrukspolitiken, regionalfonden, utvecklingsfonden för utbyggnad av infrastruktur på transportområdet och för miljöinsatser.

Kommissionens organisation

Kommissionen är organiserad i generaldirektorat, som närmast kan jämföras med ett svenskt departement men har också verksfunktioner. För närvarande finns följande 17 direktorat:

Ekonomi och finans	Hälsa och konsumentskydd	Rättsliga och inrikes frågor
Energi och transporter	Informationssamhället	Regionalpolitik
Fiske	Inre marknaden	Skatter och tullar
Företagspolitik	Jordbruk	Sysselsättning och socialpolitik
Forskning	Konkurrens	Utbildning och kultur
Gemensamt forskningscenter	Miljö	

Kommissionens 17 direktorat.

Förutom direktoraten finns ett flertal andra enheter under Kommissionen bl a, Generalsekretariatet, Eurostat, Pressenheten, Enheter för yttre förbindelser inkl utvidgning mm.³⁷²

Till Kommissionen finns också en ”think tank” knuten med namnet Forward Studies Unit. Denna enhet ger ut rapporter och arbetspapper kring långsiktiga effekter. Enheten har bl a gett ut en studie om Europa 2010³⁷³ och en rapport om utvidgningen till öst.

Behov av reformer

De studier Kommissionen har gjort pekar på att Kommissionen bör bli bättre på att kontrollera, decentralisera och modernisera samt prioritera bättre bland arbetsuppgifter. Kommissionen bör också bli mer öppen gentemot medborgarna i unionen. Inriktningen är, enligt Romano Prodi, den nuvarande Kommissionens ordförande, en minskning av ansvarsområden och ökad rörlighet bland tjänstemännen.³⁷⁴

För att öka tillväxten ser Prodi behov av en allmän harmonisering av den ekonomiska politiken inklusive skattepolitiken. Prodi vill förverkliga en gemensam försvars- och säkerhetspolitik (GUSP). Ett sådant samarbete skulle kunna ske genom en gradvis anpassning i enlighet med samma modell som gäller medlemsstaternas anslutning till EMU. Prodi prioriterar också utvidgningen av unionen.

Kommissionen har till den pågående regeringskonferensen lagt fram ett tilläggsförslag innebärande att röstning ska ske med kvalificerad majoritet inom områdena beskattning och social

³⁷² Allgårdh, O & Norberg, S: *EU och EG-rätten*, 1999 och *I Europeiska unionens tjänst – Europeiska Kommissionen*, 1999 samt Hellström, P & Kjellgren, A: *Europarätt*, 1996

³⁷³ Forward studies unit: *Scenarios Europe 2010*, 1999

³⁷⁴ Statskontoret 1999:29: *Morgondagens kommission*, 1999

trygghet. Kommissionen motiverar sitt förslag med att en förändring av beslutsförfarandet är nödvändigt för att den inre marknaden ska fungera väl.³⁷⁵

Arbetsprogram 2000-2005, ”Shaping the New Europe”

Kommissionen lyfter i detta program fram vissa punkter. Som utgångspunkt framhålls rollen som väktare och förslagsställare. Kommissionen anser att stora förändringar är nödvändiga bl a på grund av att gemenskapen släpar efter USA i ekonomisk utveckling. Det behövs ett europeiskt ledarskap. De områden som Kommissionen lyfter fram är tillväxt, sysselsättning och en hållbar utveckling. Beträffande Euron vill Kommissionen skapa en trovärdighet, klara övergången och ge förutsättningar till en smidig anslutning för de stater som står utanför. Det mesta lagstiftningsmässigt som anses hänga samman med den inre marknaden är färdigt. Här handlar det om att upprätthålla kontrollen. Till frågor som kan föras upp på agendan hör skattepolitik, offentlig upphandling, finansiella tjänster, patent och elektronisk handel. Företagsfrågor hör också hit och här vill Kommissionen öka fokuseringen på små företag eftersom dessa anses driva på tillväxten (speciellt i nya branscher).³⁷⁶

10.2.3 Europaparlamentet

Parlamentet består av företrädare för medborgarna i medlemsstaterna. Parlamentet ska medverka i lagstiftningsarbetet och utöva rådgivande och kontrollerande uppgifter. Parlamentet har också vissa beslutsfunktioner, t ex avseende gemenskapens budget och möjlighet att av-sätta Kommissionen. Ledamöterna i parlamentet uppgår till 626 varav 22 från Sverige.

Val till parlamentet sker samtidigt vart femte år i hela unionen.

Parlamentet fattar beslut med absolut majoritet om inte annat sägs. Parlamentet kan med kvalificerad majoritet anta misstroendevotum mot Kommissionen i dess helhet och därmed av-sätta Kommissionen.

Parlamentet medverkar i gemenskapens lagstiftning på olika sätt. I vissa frågor krävs ett samrådsförfarande genom yttrande. I de fall det är föreskrivet samarbetsförfarande kan Parla-mentet lägga fram förslag till ändringar i ett lagförslag. I de fall medbeslutandeförfarande är föreskrivet har Parlamentet och Rådet delad beslutsrätt. I de fall Rådet och Parlamentet inte är överens kan en förlikningskommitté försöka finna en kompromiss, annars kan Parlamentet avvisa förslaget. Medbeslutandeförfarandet omfattar ett stort antal områden som den fria rörelsen, konsumentskydd, utbildning, kultur, hälsofrågor samt transeuropeiska nätverk. Samtycke krävs för viktiga internationella avtal som anslutning av nya medlemsstater och associationsavtal. Det krävs även samtycke för ändringar av Europeiska Centralbankens upp-gifter och befogenheter.

Parlamentet kan anmoda Kommissionen att lägga fram förslag. Detta innebär en möjlighet till politisk påtryckning för Parlamentet. Möjligheten utnyttjas för närvarande inte särskilt ofta. En förklaring till det kan vara den mängd av detaljfrågor som Parlamentet har att hantera³⁷⁷

³⁷⁵ IP/00/261, 2000-03-14

³⁷⁶ KOM (2000) 154 slutlig

³⁷⁷ Isaksson, Karl, intervju 2000-05-29.

För att utöva kontrollmakten kan Parlamentet tillsätta ett undersökningsutskott för att undersöka fördragsbrott eller missförhållanden.

Europaparlamentet har, trots utökad roll enligt Maastricht- och Amsterdamfördragen, inte samma befogenheter som ett nationellt parlament. Exempelvis kan inte lagstiftningsmakten i EG sägas vara förankrad i Europaparlamentet. Det är dock inte helt korrekt att på grund av detta tala om ett demokratiskt underskott eftersom de nationella parlamenten är inblandade i beslutsprocessen inför ett medlemslands ställningstagande i Rådet. De nationella parlamentens ställning kan vara omfattande som i Danmark eller av rådgivande karaktär som i Sverige.³⁷⁸ Debatterna i Parlamentet har blivit alltmer allmänpolitiska, bl a diskuteras tillståndet i Unionen årligen.

Den främste ledamoten i Parlamentet är ordföranden, som väljs för en tid av 2 1/2 år i taget. Arbetet i Parlamentet bereds av 20 sk ständiga utskott och tre underutskott. Bland Parlamentets utskott kan särskilt nämnas utskottet för ekonomi och valutafrågor som bland annat hantlar förbindelserna med ECB, offentligt stöd och harmonisering av skatter. Det bör kanske påpekas att Parlamentet inte är delaktigt i lagstiftningsprocessen inom t ex skatteområdet.

Parlamentet har också att utse en EU-ombudsman. Till denne kan de europeiska medborgarna framföra klagomål om missförhållanden i förvaltningen av Europeiska gemenskapens institutioner och organ.

Parlamentet kan sägas ha vissa federala ambitioner. Detta ligger i och för sig i sakens natur eftersom Parlamentet är det enda direktvalda organ som finns. En omformning av Parlamentet till motsvarigheten till ett nationellt parlament skulle i och för sig ev kunna minska det sk demokratiska underskottet men skulle samtidigt innebära att de enskilda staternas makt minskar i motsvarande nivå. Genom ministerrådet garanteras den enskilda staten inflytande. Ett starkt Parlament skulle kunna innebära att de små staternas inflytande avtar och kan eventuellt påverka den vetorätt som finns i vissa frågor idag.

Parlamentet har idag 626 medlemmar och i fördragen har det angivits att antalet maximalt får vara 700. Det innebär att parlamentets sammansättning och roll måste diskuteras i samband med en eventuell utvidgning av unionen.³⁷⁹

10.2.4 EG-domstolen och Förstainstansrätten

December 1952 inledde den Europeiska kol- och stålgemenskapens nyinrättade domstol sin verksamhet som en av fyra institutioner. Domstolen förlades till Luxemburg. Denna domstol kom från 1958 att tillsammans med Domstolen för EEG-fördraget och Euroatomfördraget bilda en gemensam domstol för alla tre gemenskaperna. Domstolens ställning har inte ändrats genom vare sig Maastrichtfördraget eller Amsterdamfördraget, utan ska benämnas de europeiska gemenskapernas domstol eller EG-domstolen.

Idag är Domstolens verksamhet central för gemenskapen. Domstolen ska säkerställa att lag och rätt efterföljs vid tolkning och tillämpning av fördraget. Kännetecknande för Domstolen är att den genom en integrationsvänlig tolkning på många sätt dynamiskt vidareutvecklat

³⁷⁸ Allgårdh, O & Norberg, S: *EU och EG-rätten*, 1999 och *I Europeiska unionens tjänst – Europeiska Kommissionen*, 1999 samt Hellström, P & Kjellgren, A: *Europarätt*, 1996

³⁷⁹ EP-nytt nr 2, februari-mars 2000

EG-rätten. Efter utvidgningen 1995 består Domstolen av femton domare. Domstolen biträds av åtta generaladvokater. Dessa ska opartiskt och oavhängigt offentligt framlägga ett yttrande med motiverade förslag till beslut i de mål som Domstolen handlägger. Generaladvokatens yttranden blir omedelbart offentliga och har många gånger medverkat till att vidareutveckla EG-rätten. Generaladvokaterna måste inte strikt hålla sig till målet i sina yttranden.

Förstainstansrätten infördes genom Enhetsakten. Detta innebar en första instans som underinstans till Domstolen. Förstainstansrätten inrättades 1989.

Domslut publiceras i EGT på alla officiella språk. Fullständig dom inklusive generaladvokatens yttrande publiceras i Domstolens domsamlingsserie REG (Rättsfallssamling från Europeiska gemenskapernas domstol och Förstainstansrätten).

I en debattartikel skriver domaren i regeringsrätten Gustaf Sandström att EG-rätten generellt är av dålig kvalitet och att det är svårt att förutse innebörden av lagstiftningen. Detta anser han ibland beror på oklarheter som är avsiktliga därför att staterna inte kan enas utan via oklar lag sopar problemen under mattan. Han anför i sin artikel att oklarheterna kan bero på att det finns starka krafter i unionen som drar åt olika håll eller en kraft som drar åt unionen och en annan som håller på den nationella suveräniteten.³⁸⁰

Det befaras att Domstolens arbetsbelastning i framtiden kommer att bli ett stort problem, dels på grund av en östutvidgning och dels på grund av att avgöranden kring eurons införande, polissamarbetet och straffrättsliga samarbetet kan föras upp till Domstolen.

Som det nu är har Domstolen att tillämpa allt från detaljfrågor i direktiv och förordningar till grundläggande frågor av konstitutionell karaktär som gäller kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna och i synnerhet mellan Domstolen själv kontra nationella domstolar. Det senare kräver en helt annan typ av kompetens än tillämpning av tekniska regler inom EU. Läger man därtill att flera länder i EU har egna kvalificerade författningsdomstolar, verkar det som om Domstolen – också genom en allt högre arbetsbelastning – i framtiden kommer att ställas inför stora utmaningar. Kanske behöver uppgifterna delas upp mellan en högsta domstol och en författningsdomstol på EU nivå³⁸¹

10.2.5 Revisionsrätten

Genom Maastrichtfördraget blev Revisionsrätten en institution med samma formella ställning som de andra institutionerna. De tidigare revisionsenheterna slogs samman till ett gemensamt organ genom ett fördrag 1975 med giltighet från 1977. I oktober 1977 höll Revisionsrätten sitt första konstituerande möte i Luxemburg.

Revisionsrättens uppgift är att revidera räkenskaperna. Revisionsrättens kontrollområde omfattar alla tre gemenskapernas inkomster och utgifter. Revisionsrätten ska också granska verksamheten inom organ som skapats av EG (om inte annat sägs).

Revisionsrätten har mot bakgrund av påståenden om misshushållning fått en ökad politisk vikt. Kontrollfunktionen sker genom inspektioner och rapporter. Granskning i medlemslän-

³⁸⁰ Sandström, G: *Otydliga EU-lagar döljer maktkamp*, DN 2000-04-28

³⁸¹ Weiler J H H: *The function and future of european law, föreläsning vid seminarium i Helsingfors den 16-17 september 1999.*

derna sker i samarbete med nationella granskningsmyndigheter. Revisionsrättens årsrapport tillställs gemenskapens institutioner. Efter rekommendation av Rådet överlämnas den till Parlamentet som behandlar frågan om ansvarsfrihet för Kommissionen avseende budgetförvaltningen.

10.2.6 Kommittéväsendet

En central roll i gemenskapen spelar kommittéer med varierande status exempelvis Coreper, den speciella jordbrukskommittén och den ekonomiska och finansiella kommittén. Vidare finns tillfälliga sk ad hoc-grupper. Det finns också allmänna rådgivande kommittéer (exempelvis transportkommittén och handelspolitiska kommittén).

Det finns en typ av kommittéer som inrättats av Rådet som en följd av sekundärlagstiftning för att underlätta för medlemsstaterna att nå preliminära ställningstaganden (som utbildningskommittén) eller för att garantera ett nära samarbete mellan medlemsstaterna och Kommissionen (som den rådgivande kommittén för momsfrågor). Det kan också finnas kommittéer som bildats för att bistå Kommissionen (t ex farmaceutiska kommittén). Denna typ av kommittéer består oftast av företrädare för Kommissionen och för medlemsstaterna. Kommittéerna måste vanligtvis inte konsulteras i beslutsprocessen men av allmänpolitiska skäl används de flitigt. Det finns också kommittéer med representanter för medlemsstaterna och olika intressegrupper som arbetstagare, arbetsgivare, branschorganisationer och konsumenter. Dessa kommittéer ska säkerställa ett gott samarbete mellan medlemsstaterna och Kommissionen.

Ett mål med Enhetsakten var att förbättra effektiviteten i tillämpningen av EG:s författningar. Efter det att Enhetsakten antagits uppmanades Kommissionen att skapa en mer rationell ordning för kommittéväsendet. Kommissionen lämnade ett förslag till Rådet med följande tre kategorier av kommittéer:

- I Rådgivande kommitté (advisory)
- II Förvaltningskommitté (management)
- III Föreskrivande kommitté (regulatory)

Efter behandling i Rådet lades en ytterligare kategori till:

- IV Kommitté för skyddsåtgärder (safeguard measures)

En rådgivande kommitté meddelar sina synpunkter innan Kommissionen kan fatta beslut. I en föreskrivande kommitté innebär stöd för Kommissionens förslag att det kan tillämpas omgående. Om Kommissionen i kommittén inte får stöd av en kvalificerad majoritet antingen genom att något beslut inte fattas eller beslut fattas som går emot Kommissionen kan Kommissionen inte tillämpa det ursprungliga förslaget utan måste lägga fram ett nytt förslag eller vända sig till Rådet. För beslut om skyddsåtgärder kan en medlemsstat be Kommissionen att ett beslut underställs Rådet. Rådet ska i dessa fall inom viss tid ta ett alternativt beslut med kvalificerad majoritet eller med kvalificerad majoritet bekräfta, upphäva eller ändra skyddsåtgärden. Det kan således i vissa fall inträffa att inga beslut fattas. Detta har Kommissionen kritiserat.

Rådets beslut om kommittéväsendet påverkar Kommissionens behörighet och är därför en känslig fråga i relationerna mellan Rådet och Kommissionen. Rådet har i flera fall ändrat

Kommissionens förslag om hur verkställighet ska ske genom detta förfarande. Rådet har genom att styra vissa slag av ärenden till vissa typer av kommittéer förbehållit sig inflytande. Speciellt i frågor som livsmedel, växtskydd, forskning, reglering av bankverksamhet och miljöfrågor har Kommissionen velat behålla inflytande över verkställighetsmakten.

Systemet med kommittéer anses dock ha fungerat ganska väl och i de allra flesta fall följs Kommissionens ursprungliga förslag. Däremot kommer Kommissionen antagligen att fortsätta sträva efter ökade befogenheter. Kommittéerna kan anses vara ett slags smörjmedel mellan de olika institutionerna och har därför en mycket viktig roll.

10.2.7 Permanenta EG-organ

Vid sidan av de fem institutionerna finns ett antal permanenta EG-organ med särskild ställning, bl a

- Ekonomiska och sociala kommittén (ESK)
- Regionkommittén
- Europeiska investeringsbanken (EIB)
- Europeiska centralbankssystemet (ECBS)
- Europeiska centralbanken (ECB)

Europeiska centralbankssystemet (ECBS) och Europeiska centralbanken (ECB)

Bestämmelserna om EMU tillkom genom Maastrichtfördraget. De grundläggande förutsättningarna är att såväl en gemensam marknad som en ekonomisk och monetär union och annan gemensam politik eller verksamhet ska främja en harmonisk, väl avvägd och hållbar utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet. Artikel 4 anger hur den ekonomiska och monetära unionen ska nås. Detta ska ske bl a genom ett nära samarbete mellan medlemsstaternas ekonomiska politik, och att i enlighet med en tidsplan som anges i fördraget oåterkalleligt låsa växelkurser och skapa en gemensam valuta, föra en gemensam penning- och valutapolitik och iakttä principer om stabila priser samt sunda offentliga balanser.

Medlemsstaterna har en skyldighet att föra en sådan ekonomisk politik att gemenskapens mål kan förverkligas. Den vägledande principen är en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens. Ekonomisk politik är ett gemensamt intresse som ska samordnas inom Rådet. Kommissionen har till uppgift att rapportera om den ekonomiska utvecklingen men det åligger Rådet att övervaka den ekonomiska utvecklingen i varje medlemsstat och i gemenskapen för att kunna åstadkomma en samordning och en varaktig konvergens. Medlemsstaterna har åtagit sig att hålla Kommissionen informerad om den ekonomiska utvecklingen. Om en medlemsstat för en ekonomisk politik som avviker från de allmänna riktlinjerna och därmed äventyrar EMU:s funktion kan Rådet rikta rekommendationer till berörd medlemsstat. Ett enhälligt råd kan vidta lämpliga åtgärder med hänsyn till det ekonomiska läget. Rådet kan också efter ett enhälligt beslut lämna bistånd från gemenskapen till en medlemsstat. För att ett bistånd ska kunna bli aktuellt krävs att staten har svårigheter, eller allvarligt hotas av svårigheter, pga av osedvanliga händelser. Medlemsstaterna har en skyldighet att undvika alltför stora underskott. Övervakning av nationella budgetar och statskulder åligger Kommissionen. Särskilda referensvärden har angetts.

Huvudmålet för ECBS är att upprätthålla prisstabilitet. De grundläggande uppgifterna kan sägas vara:

- Att utforma och genomföra gemenskapens monetära politik.
- Att genomföra valutatransaktioner.
- Att inneha och förvalta medlemsstaternas officiella valutareserv.
- Att främja ett väl fungerande betalningssystem.

Den 2 maj 1998 beslutade Europeiska unionens råd enhälligt att elva av medlemsländerna ska införa den gemensamma valutan från ingången av 1999. Dessa länder deltar således i EMU:s tredje etapp. Nationella centralbanker i medlemsländer som inte deltar i den monetära unionen, som Sverige, har en särskild ställning. Dessa länder får fortsätta med den nationella penningpolitiken och deltar inte i beslutsförfarandet avseende den gemensamma penningpolitiken för euroområdet eller i genomförandet av de motsvarande politiska besluten.³⁸²

10.3 EG:s rättsordning

Syftet med detta avsnitt är inte att ge en fullständig bild av alla rättsliga aspekter som kan läggas på EU, eller för den delen EG. Avsikten är istället att lyfta fram några rättsliga särdrag hos EU:s kärnområden i syfte att visa vilken inneboende kraft som ligger i integrationen inom dessa områden. Denna kraft är, rättsligt sett, begränsad till frågor som ryms under den första pelaren. Det skall dock påpekas att vissa områden som beskrivs nedan som öppenhet, insyn och lagstiftningsprocessen, inte teoretiskt är begränsade till den inre marknaden. Det är emellertid ändå i högsta grad av betydelse för europeisk utveckling inom ett visst område om detta område ligger inom första, andra eller tredje pelaren. Det finns också områden som ligger helt utanför EU/EG. Som framgår nedan kan, under vissa omständigheter, alla delar av nationell politik komma att påverkas av EG-rätten under förutsättning att det finns ett samband med den inre marknads funktion.

Här används genomgående och medvetet EG som begrepp istället för EU. Med EG avses den gemensamma, inre marknaden och frågor som hör till den första pelaren, till skillnad från utrikes- och säkerhetspolitik och straffrättsligt samarbete som hör till de andra och tredje pelarna. De typiska överstatliga dragen som beskrivs nedan – och som utgör det som gör EU specifikt i förhållande till andra internationella sammanslutningar av stater – har att göra med upprättandet av den inre marknaden och andra frågor som hör till den första pelaren.

Det finns i nationella rättssystem två olika förhållningssätt till förhållandet mellan internationell konventionsrätt och nationell rätt, nämligen det monistiska och det dualistiska. I rättssystem som tillämpar monism är alla internationella konventioner som ratificerats en del av den nationella rätten, vilket betyder att innehållet i dem kan åberopas med framgång inför nationella domstolar. I rättssystem som tillämpar dualism krävs att internationella förpliktelser uttryckligen görs gällande i nationell rätt genom åtgärder av lagstiftaren. Man kan säga att det i det senare fallet görs skillnad mellan statens åtaganden i förhållanden till andra stater och dess åtaganden gentemot medborgarna. Sverige har av tradition tillämpat ett dualistiskt synsätt.

³⁸² Allgårdh, O och Norberg, S: *EU och EG-rätten*, 1999 och Hellström, P och Kjellgren, A: *Europarätt*, 1996 samt Kommissionen: *I Europeiska unionens tjänst*, 1999

Gemenskapsrätten är enligt EG-domstolen en självständig rättsordning skild både från allmän folkrätt och från nationell rätt. Den bygger dock på de grundläggande fördragen. Samtidigt är den utan vidare också en del av medlemsstaternas rättordningar. Det närmare förhållandet mellan gemenskapsrätten och nationell rätt har blivit bestämt genom EG-domstolens praxis. För svensk del innebär EG:s rättsordning en nyordning genom att den svenska staten inte längre kan skilja mellan sina åtaganden externt och internt i frågor som ryms under EG.

10.3.1 De fyra friheterna

Ett grundläggande syfte med gemenskapen är att upprätthålla en gemensam marknad som i största möjliga mån utmärks av att gränsöverskridande handel kan ske utan störningar på grund av nationella skillnader. Enligt Romfördraget³⁸³ kännetecknas den inre, gemensamma, marknaden av avskaffande av handelshinder mellan medlemsstaterna och således av fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. De regler som syftar till att upprätthålla dessa friheter har tillerkänts direkt effekt, varför de dels kan åberopas av enskilda mot myndigheter eller varandra, dels i vissa fall ska beaktas självmant vid lagtillämpning. Alla de fyra friheterna är relativt lika uppbyggda, dvs de garanteras av gemenskapsrätten men stater har vissa möjligheter att utifrån starka allmänintressen begränsa dem. När det gäller varor och kapital är utgångspunkten att vad som kan cirkulera i ett medlemsland också ska kunna cirkulera fritt mellan länderna. Fri rörlighet för personer tillerkänns alla medborgare i ett EU-land, men betydligt större frihet tillkommer den som rör sig på egen bekostnad i egenskap av arbetstagarare och tjänstemottagare. Fri rörlighet för tjänster innefattar dels en rätt till lika möjligheter för erbjudande av tjänster, dels rätt till etablering under icke-diskriminerande former.³⁸⁴

10.3.2 Öppenhet och insyn

Grundinställningen är att medborgarna ska känna förtroende för unionen. Det är sagt i EG-fördraget att beslut ska fattas så öppet som möjligt och så nära medborgarna som möjligt. Genom Amsterdamfördraget har bestämmelser införts om rätt att få tillgång till handlingar. Trots de steg som tagits befinner sig gemenskapsreglerna långt ifrån den nivå som vissa av medlemsstaterna har.

Förslag och rättsakter publiceras regelmässigt i alla språkversioner i gemenskapens officiella tidning, EGT, och Domstolens avgörande i domssamlingen REG. Kommissionens överväganden av policykaraktär och förslag till program inom ett politikområde offentliggörs ofta i en grönbok eller i annat meddelande som publiceras i serien kommissionsdokumentet, KOM, (Communications from the Commission, COM).

I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att själva strukturen i gemenskapen gör att material ständigt läcker till alla aktörer. Vid förhandlingar med Kommissionens motpart har denne ofta kännedom om Kommissionens mandat. Verksamheten i EU följs dagligen av bortåt 1 000 journalister varför förslag i stor utsträckning finns tillgängliga denna väg för allmänheten.

³⁸³ Hänvisningar görs här till fördraget i dess konsoliderade version efter Amsterdamfördraget.

³⁸⁴ Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, 1999

10.3.3 Beslutsfattande och EG-rätt

Vid sidan av den primära EG-rätten som utgörs av de olika fördragen med senare ändringar samt anslutningsakterna så finns den sk sekundära EG-rätten. Med detta begrepp menas den lagstiftning som antagits av EG:s institutioner. Den sekundära lagstiftningen har formen av förordningar och direktiv. Det finns också rättsakter av bindande eller icke-bindande karaktär. En förordning kan vara ny lagstiftning eller ändring av tidigare lag. En förordning antas och utfärdas av ett av gemenskapens egna organ och blir direkt tillämplig i medlemsstaterna. Ett direktiv innebär däremot en skyldighet för medlemsstaterna att se till att de uppställda reglerna beaktas i staternas nationella lagstiftning.

Gemenskapen kan föreslå en rekommendation som ett steg på vägen till en bindande reglering. En rekommendation binder inte en medlemsstat och denna form används främst vid två tillfällen. Det är när det saknas kompetens att utfärda bindande föreskrifter och när institutionen vill introducera en reglering men inte inledningsvis ge den en bindande form.

EG-fördraget innehåller spridda artiklar med bestämmelser om hur beslut fattas. Det rör sig om bortåt 100 föreskrifter och ett tjugotal olika förfaranden. Med Amsterdamfördraget har trots allt en viss förenkling skett på förfarandet för gemenskapslagstiftningen. EG-fördraget har generellt speciella regler för beslutsfattande på olika politikområden. Fördragsutvecklingen har medfört att beslut avseende den inre marknaden normalt fattas med kvalificerad majoritet. Det har dock gjorts undantag för beslut om skatter och för bestämmelser om fri rörlighet för personer och om anställdas rättigheter och intressen. Dessa områden är naturligtvis politiskt mer kontroversiella och här krävs enhällighet.

10.3.4 Lagstiftningsprocessen

Samrådsförfarandet

I de fall Rådet ska höra Parlamentet eller annan kommitté innan beslut fattas kallas det för samråd. Denna beslutsform används på flera viktiga områden som inom exempelvis jordbrukspolitik och vid harmonisering av indirekta skatter och avgifter.

Medbeslutandeförfarandet

Genom Maastrichtfördraget infördes ett medbeslutandeförfarande som innebär att rättsakter antas gemensamt av Rådet och Parlamentet. Detta förfarande gäller för så gott som all lagstiftning om den inre marknaden och även på många andra politikområden. Förfarandet inleds med ett kommissionsförslag som överlämnas till Rådet och Parlamentet. Efter att Parlamentet har yttrat sig kan Rådet med kvalificerad majoritet anta förslaget om det godtas med Parlamentets eventuella ändringar. Om inte, ska Rådet med kvalificerad majoritet anta en gemensam ståndpunkt. Denna ståndpunkt ska delges Parlamentet med en skriftlig motivering. Parlamentet har därefter tre månader på sig att agera. I de fall Parlamentet godtar ståndpunkterna eller är passivt i tre månader anses förslaget antaget i den form det har efter Rådets gemensamma ståndpunkt.

Med en absolut majoritet kan Parlamentet avvisa den gemensamma ståndpunkten vilket leder till att någon lagstiftning inte sker. Parlamentet kan också med en absolut majoritet föreslå

ändringar av Rådets fastställda utformning. I de fall Rådet godtar Parlamentets ändringar anses rättsakten antagen. Om Rådet inte godtar ändringsförslagen ska det inom sex veckor sammankalla en förlikningskommitté. En sådan kommitté består av medlemmar från medlemsstaterna och företrädare från Parlamentet. Målet är att nå en överenskommelse som stöds av en kvalificerad majoritet av Rådet samt en enkel majoritet av Parlamentet. Kommissionen ska aktivt delta i förlikningsarbetet.

Samtyckesförfarandet

Vid samtyckesförfarande handlar Rådet efter förslag från Kommissionen och efter att ha fått Parlamentets samtycke. I dessa fall kan man verkligen tala om medbestämmande eftersom en rättsakt bara kan antas om den formellt godkänns av både Rådet och Parlamentet. Detta förfarande infördes med Enhetsakten och avsåg vid detta tillfälle ansökningar om medlemskap i gemenskapen och ingående av associeringsavtal .

10.3.5 Rättsakterna

Fördragen kan sägas vara den första rättskällan till gemenskapsrätten och rättsakterna den andra. I de olika fördragen anges fem olika typer av rättsakter:

1. Förordningar
2. Direktiv
3. Beslut
4. Rekommendationer
5. Yttranden

Förordningar

En förordning har allmän giltighet. Den kan jämföras med en lag. Den riktar sig till alla stater även om dessa endast indirekt berörs av förordningen. En förordning är bindande och är direkt tillämplig i medlemsstaterna. En förordning ska alltså inte infogas i nationell rätt för att bli gällande (däremot kan den innebära att staterna tvingas vidta nationella anpassningsåtgärder i sin lagstiftning). Den blir omedelbart gällande i hela gemenskapen och en del av den nationella rätten.

Förordningar kan sägas vara en effektiv form eftersom de får snabb verkan, vilket säkerställer och påskyndar integrationen. Förordningen ska tillämpas i sin helhet av medlemsstaterna med företräde för förordningen vid konflikt med inhemsk lagstiftning.

Direktiv

Ett direktiv ska med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Direktivformen används därigenom för att åstadkomma en harmonisering av den nationella lagstiftningen.

Ett införande av ett direktiv kräver ofta att medlemsstaten måste ändra i det nationella regelverket. Medlemsstater har enligt art 10 i EG-fördraget en skyldighet att tillse att den nationella lagstiftningen står i överensstämmelse med direktivet efter utgången av implementeringstiden. Det anses innebära ett problem att medlemsstaterna själva får välja tillvägagångssättet och medlen för att införa direktiv. Detta innebär ofta förseningar och hindrar integrationsprocessen.

Beslut

Ett beslut ska till alla delar vara bindande för dem som det är riktat till. Ett beslut får inte omformas av nationella myndigheter. Ett beslut kan innehålla förpliktelser men också bemyndigande och tillstånd. Beslut används ofta i rättsakter som avser konkurrensärenden. Ett beslut har direkt effekt för den som beslutet riktar sig emot.

Rekommendationer och yttranden

Rekommendationer och yttranden saknar rättsligt bindande verkan. De är mer att betrakta som uttryck för åsikter och policy. Domstolsbehandling har dock visat att rekommendationer inte alltid är utan rättslig verkan. Framför allt kan rekommendationen vara till hjälp vid tolkning av en gemenskaps- eller en nationell åtgärd. Genom åren har det utvecklats former som ger uttryck för institutionernas avsikter och synpunkter.

Kommissionen använder också andra former som, meddelanden (communications), tillkännagivanden (notices) och riktlinjer (guidelines). En av gemenskapens viktigaste kommissionsrapport kom att kallas vitbok. Detta används numer som ett begrepp på rapporter från Kommissionen avseende viktigare politiska områden. Termen grönbok är en term på en första rapport eller tänkedokument (har t ex använts inom telekommunikationer, immaterialrätt och IT).

10.3.6 EG-rättens företrädare

I ett rättsfall³⁸⁵ uttalade Domstolen att Romfördraget vid sitt ikraftträdande skapat en egen rättsordning som blivit en integrerad del av medlemsstaternas rättsordningar och vars regler nationella domstolar är skyldiga att följa. Domstolen uttalade också att gemenskapsrätten hade företrädare framför nationell rätt i frågor som den behandlar. Genom senare avgöranden har Domstolen utvecklat och preciserat principen. Domstolen har således uttalat att gemenskapsrätten har företrädare framför alla typer av nationell rätt, även grundlag³⁸⁶ och att gemenskapsrättens företrädare måste innebära en begränsning av den nationella lagstiftningsmakten³⁸⁷. Nationella domstolar kan också vara skyldiga att ex officio beakta gemenskapsrättsliga bestämmelser som har direkt effekt.³⁸⁸

³⁸⁵ Mål 6/64, *Costa mot Enel* (REG 1954-1971 s. 211)

³⁸⁶ Mål 11/70: *Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide* (REG 1954-1971 s. 503).

³⁸⁷ Mål 106/77: *Amministrazione delle Finanze dello Stato mot Simmenthal* (REG 1978-1979 s. 75).

³⁸⁸ Mål C-430 och 431/93: *Jerouen van Schijndel och Johannes Nicolaas Cornelis van Veen mot Stichting Pensionenfonds voor Fysiotherapeuten* (REG 1995 s I-4705) och Mål C-72/95: *Aanmetersbedrijf P K Kraaijeveld B V m fl mot Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland* (REG 1996 s I-5403).

10.3.7 Direkt effekt

Med direkt effekt menas att en regel kan åberopas inför domstolar med bindande verkan. Från direkt effekt bör man skilja direkt tillämplighet. Förordningar är direkt tillämpliga i varje medlemsstat. Varje gemenskapsakt (förordningar, direktiv, beslut och internationella avtal) kan dock ha direkt effekt förutsatt att den:

- Är ovillkorlig, dvs att den kan tillämpas utan att några kompletterande åtgärder behöver vidtas.
- Att eventuella övergångsbestämmelser har löpt ut.
- Att regelns innebörd är klar och precis, varmed förstås att den inte får vara beroende av en lämplighetsbedömning. Kravet att en regel ska vara klar och precis utesluter dock inte att regeln kan behöva tolkas.

När det gäller direkt effekt finns det anledning att skilja mellan horisontell direkt effekt och vertikal. En rättsakt som anses ha vertikal direkt effekt kan endast åberopas av enskilda mot en stat eller ett statligt organ. En rättsakt som har horisontell direkt effekt kan även åberopas av enskilda personer mot varandra. Åtskilliga grundläggande bestämmelser i Romfördraget har ansetts ha direkt effekt. Som exempel kan nämnas reglerna som syftar till att upprätthålla den fria rörligheten för varor, personer, tjänster och kapital, den allmänna likabehandlingsprincipen samt förbud mot kvantitativa handelsrestriktioner. Huruvida en viss regel har horisontell direkt effekt eller vertikal varierar från fall till fall. När det gäller direktiv, som ju riktar sig till staterna, kan endast vertikal direkt effekt komma i fråga och då endast sedan tiden för genomförande av direktivets innehåll gått ut. Det är logiskt mot bakgrund av att en stat inte ska kunna dra fördel av sin egen försumlighet att inte på rätt sätt implementera ett direktiv.³⁸⁹

10.3.8 Indirekt effekt

Även om en rättsakt i gemenskapsrätten inte har direkt effekt, kan den ändå få en indirekt effekt genom att nationella domstolar och myndigheter är skyldiga att tolkningsvis beakta gemenskapsrätten så långt som det är möjligt. En sådan skyldighet har motiverats med att staterna genom den fördragsfästa lojalitetsprincipen är skyldiga att ge gemenskapsrätten största möjliga genomslag i nationell rätt. Denna skyldighet träffar även domstolar och myndigheter, för vilkas handlande staten är ansvarig. Skyldigheten till direktivkonform tolkning är inte beroende av att det uttryckligen är fråga om tolkning av nationell rätt som syftar till att genomföra ett direktiv, utan gäller all relevant nationell lagstiftning som kan göras till föremål för tolkning. Någon skyldighet att göra en tolkning *contra legem*, dvs i praktiken att sätta nationell lagstiftning ur spel, finns inte när det gäller direktiv som inte har direkt effekt.

Skulle en enskild lida skada på grund av att en stat har genomfört gemenskapsrätten på ett bristfälligt sätt, t ex genom att inte implementera ett direktiv rätt genom att en myndighet eller domstol i landet gör sig skyldig till en felaktig tillämpning, finns det möjlighet att kräva skadestånd av staten i enlighet med den sk Francovich-principen.³⁹⁰ Denna princip har utvecklats genom Domstolens praxis. Tre huvudsakliga krav måste vara uppfyllda för att skadestånd ska kunna utgå. För det första måste den regel i gemenskapsrätten som överträtts ha ställts upp till skydd för enskilda rättigheter. För det andra måste själva överträdelsen vara tillräckligt klar.

³⁸⁹ Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, 1999

³⁹⁰ Mål C-6 9/90: *Francovich och Bonifaci mot Italien* (REG 1991 s I-5357).

Slutligen måste det visas föreligga ett orsakssamband mellan överträdelsen och skadan för den enskilde. Det kan vara svårt att visa huruvida överträdelsen är tillräckligt klar, men Domstolen har uttalat att vissa typer av överträdelser såsom underlåtenhet att genomföra ett direktiv i rätt tid eller brott mot klar rättspraxis alltid ska anses tillräckligt klara.³⁹¹ I Sverige har staten tvingats att betala skadestånd på grund av att en bestämmelse i förmånsrättslagen som uteslöt den som själv eller tillsammans med närstående hade väsentlig andel i konkursbolaget från förmånsrätt. Eftersom förmånsrätt för lönefordran är en förutsättning för att lönegaranti ska kunna betalas ut, kunde de personer som omfattades av undantaget inte få ersättning av lönegarantin. Sverige, som hade möjlighet att begära undantag från lönegarantidirektivets bestämmelser för nämnda personkrets, gjorde inte det och den svenska regleringen kom därför att stå i strid med lönegarantidirektivet. Eftersom direktivet inte anses ha direkt effekt, var den som var missnöjd hänvisad till att kräva skadestånd av staten, vilket senare har beviljats i flera fall.

10.3.9 Domstolens roll i integrationen

Det går inte att förstå hur nuvarande stadium av integration inom EU har uppkommit eller hur integrationen i framtiden kan utveckla sig utan något sätta sig in i hur EG-domstolen tolkar gemenskapsrätten. Flera av de för EG:s rättsordning grundläggande principerna och särdragen har utvecklats genom Domstolens verksamhet. Under olika faser i EG/EU:s utveckling har Domstolen varit den enda och mycket starkt pådrivande kraften för att uppnå ökad integration. Viktiga principer som EG-rättens företrädare framför nationell rätt, spärrverkan, direkt och indirekt effekt och rätten till skadestånd har skapats av Domstolen. Medlemsstaterna har accepterat detta, kanske på grund av den juridiska legitimitet som präglat Domstolens verksamhet men kanske också på grund av att integrationen varit ekonomiskt gynnsam.³⁹²

Domstolen bygger sina tolkningar av gemenskapsrättens innebörd på vissa grundläggande bestämmelser i Romfördraget och på allmänna rättsprinciper som hämtats från en gemensam rättslig tradition i kontinentaleuropa. De grundläggande fördragstexterna är många gånger resultatet av kompromisser vilket innebär att innehållet i dem är medvetet vagt utformat. Fördragen kan därför sägas förutsätta en utfyllnad genom rättstillämpning. Det finns inga förarbeten i den form som finns i anslutning till svenska lagar. Varje gemenskapsakt (förordning, direktiv) innehåller en preambel där syftet med den aktuella regleringen anges. Dessa preambel har en viss betydelse för tolkningen av respektive gemenskapsakt. I övrigt har mycket av Domstolens tolkningsverksamhet tagit sin utgångspunkt i starka ändamålsresonemang med referens till principer och syften som kan utläsas ur Romfördraget. Domstolen ägnar rent lingvistiska tolkningar större utrymme än vad svenska domstolar normalt gör. Vidare tar Domstolen dels sammanhanget, dels ett dynamiskt perspektiv på integrationen till hjälp.³⁹³

Lojalitetsprincipen

Den sk lojalitetsprincipen innehåller en förpliktelse för såväl gemenskapernas institutioner som för medlemsstaterna att lojalt samarbeta med varandra för att uppnå vad som stadgas i fördraget. Principen har utvecklats av Domstolen till en grundläggande princip för staternas skyldigheter och rättigheter inom fördraget. Den innebär att medlemsstaterna är skyldiga att

³⁹¹ Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, 1999

³⁹² Weiler, J H H: *The Constitution of Europe*, 1999

³⁹³ Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, 1999

vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att de ska uppfylla sina förpliktelser enligt gemenskapsrätten. Skyldigheter träffar inte bara staten i egenskap av lagstiftare, utan även domstolar och myndigheter. Det finns en klar koppling mellan lojalitetsprincipen och rätten för enskild att kräva skadestånd av staten för bristande implementering av gemenskapsrätt. Ett brott mot principen kan också ses som ett fördragsbrott av staten. För institutionerna gäller principen främst på det sättet att den innefattar en skyldighet att bistå nationella myndigheter vid behov av information eller annan hjälp.³⁹⁴

10.4 Samspel och maktfördelning

Institutionerna är bärarna av makten i unionen. Fördraget beskriver hur beslut ska fattas. Domstolen och Förstainstansrätten samt Revisionsrättens ställning i systemet anses oomstridd i frågan om vem i systemet som ska fatta den typen av beslut som dessa instanser fattar.. Däremot är förhållandet mellan Rådet, Kommissionen och Parlamentet mer oklart och ger upphov till spänningar. Rådet har vanligen det sista ordet men beslut kan ha föregåtts av intensiva diskussioner om vad som eventuellt kan ha delegerats till Kommissionen avseende såväl omfattning som grad av befogenhet. Europaparlamentet strävar efter att öka sina befogenheter och Parlamentets strävan till att bli medlagstiftare går ut över Rådet.

Det är naturligt att det finns ett fält mellan medlemsländerna och gemenskapen. Staterna har överlämnat en viss kompetens (suveränitet) till gemenskapens organ. Avgränsningen mellan gemenskapsåtgärder och nationella åtgärder blir av naturliga skäl en ständig fråga. Lika naturligt blir det att Domstolen emellanåt tvingas lösa sådana konflikter mellan gemenskapen och staterna. För att modellen ska fungera så måste staterna följa Domstolens utslag.

Givetvis pågår ett intensivt samspel mellan olika representanter i systemet. Kommissionen har uppgiften att arbeta för gemenskapens bästa utan att ta instruktioner från någon, men Kommissionen är i praktiken tvingad att försäkra sig om stöd från nationella regeringar. Dessutom måste Kommissionen beakta hur EG-Domstolen uttolkar fördraget. För att utarbeta ett lagförslag på ett område tvingas Kommissionen ofta att använda sig av experter från medlemsländerna eller att använda kommittéer. Ett lagförslag från Kommissionen bereds dels i det egna direktoratet och dels gemensamt med flera direktorat och passerar samtliga kommissionärens kabinett innan det blir ett kommissionsförslag. Genom detta förfarande vet medlemsstaterna vad som är på gång och kan bevaka ärendet utifrån nationella ståndpunkter.

Formellt kommer staterna in i bilden först när Kommissionen färdigbehandlat ett förslag. När Kommissionen lämnat ifrån sig ett förslag till Rådet vidtar behandling i Parlamentet, Ekonomiska och Sociala kommittén, Regionkommittén, Rådet eller annat organ. Kommissionen följer behandlingen av förslaget och medverkar aktivt i fortsatt beredningsarbete. Det kan sägas att det ständigt pågår en förhandling mellan Råd och Kommission, Råd och Parlament och mellan Kommission och Parlamentet. Rådets beredningsgrupper innehåller alla medlemsstater men den verkliga förhandlingen anses ske mellan ordförandelandet och kommissionsföreträdaren.

Parallellt med detta finns en insikt i Kommissionen att den inte kan få igenom förslag med mindre den har stöd hos i vart fall ett flertal av staterna. Kommissionen har normalt inte råd att missa ett tillfälle till kompromiss med Rådet varför ett gott samarbetsförhållande mellan ordförandeskapet och Kommissionen är det normala. Att inneha ordförandeskapet innebär

³⁹⁴ Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, 1999

inte enbart att företräda nationella intressen utan också att fungera som medlare i medlemskretsen och mellan denna och Kommissionen. Slutprodukten i ett lagstiftningsärende blir därigenom resultatet av ett ständigt kompromissande.

EU:s råd kan kanske jämföras med en ständig samlingsregering. De nationella intressena skiljer sig åt kraftigt och bilden kommer sannolikt att kompliceras av att de regionala krafterna växer sig starkare. För att gemenskapen ska kunna gå vidare kommer stora krav på kompromisser att ställas.

Kan ett litet land göra sig gällande? Hittills har det ansetts vara möjligt eftersom gemenskapen tagit stor hänsyn till det som bedömts vara vitala nationella intressen. Konstitutionella invändningar från medlemsstater anses ha en mycket stor tyngd. Samtidigt kan en stark gemenskap vara trygg för en stat att förlita sig på om konjunkturer eller konflikter hotar de egna ekonomiska och politiska intressena.

Det kan anses vara klart att gemenskapen utan engagerade politiker kommer att förlora tempo i integrationen. Idag har institutionerna växt sig starka och kan agera av egen kraft. Trots det är det sannolikt att gemenskapen kräver ett ledarskap för att kunna gå vidare. Viktigt är att det finns någon som kan övertyga medlemsstaterna om att fortsätta integrationsarbetet om integrationen ska fortsätta.

Ordförandeskapet spelar en väsentlig roll. Detta anses vara en kraftmätning för en stat som då företräder unionen utåt. Ordförandelandet kan sätta upp ett förslag på dagordningen. För att arbetet under ett ordförandeskap ska löpa effektivt krävs ett gott samarbete och en god planering mellan ordförandelandet och Kommissionen.

10.4.1 Gemenskapens och medlemsstaternas kompetens

Gemenskapens kompetens att lagstifta och fatta beslut grundar sig på den kompetens som givits genom Romfördraget. Några detaljerade regler om kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna finns inte i fördraget. Medlemsstaternas kompetens är, kan man säga, negativt bestämd dels genom gemenskapsrättens spärrverkan, dels genom det sätt på vilket gemenskapens kompetens kommit att preciseras.

Gemenskapens kompetens följer i princip av de syften den ska tjäna, vilket i praktiken kan komma att beröra ett brett område med tanke på att alla aspekter som berör den inre marknaden i princip hör hit. Samtidigt utgör också de mål som anges i fördraget den yttre gränsen för gemenskapens kompetens. Gemenskapen får bara handla inom ramen för de befogenheter och de mål som gemenskapen tilldelas genom fördraget. Gemenskapen har således ingen kompetens att besluta om fördragsändringar, vilket får till följd att utvidgningar utöver de mål som redan omfattas av fördraget kräver samtliga staters ratifikation för att bli gällande. Det senare överensstämmer med vad som normalt gäller enligt internationell, mellanstatlig, konventionsrätt.

Det finns emellertid ett par omständigheter som särskilt bör framhållas när det gäller att bedöma vilken kompetens som tillkommer gemenskaperna. På förslag från Kommissionen kan Rådet med enhällighet besluta om de åtgärder som behövs för att realisera de mål som anges i Romfördraget också i sådana fall där de nödvändiga åtgärderna kräver nya befogenheter. Detta innebär att det finns möjlighet för gemenskapen att tilldela sig nya befogenheter inom ramen för de mål som enligt Romfördraget gäller för gemenskapen (t ex upprättandet av den

inte marknaden).³⁹⁵ Ytterst beror den yttre gränsen för gemenskapens rätt att vidta åtgärder alltså av vilka mål som kan utläsas ur Romfördraget och hur de tolkas av domstolen. Alla EG:s institutioner anses ha liknande sk ”implied powers” på det sättet att om en institution enligt fördraget ålagts en uppgift, så anses institutionen också förfoga över de befogenheter som är nödvändiga för att fullgöra uppgiften.³⁹⁶

Av det sagda följer att det finns vissa områden inom vilka EG har en exklusiv kompetens. Det finns å andra sidan områden inom vilka kompetensen är delad mellan EG och medlemsstaterna. Slutligen finns det områden där medlemsstaterna har exklusiv kompetens. Gränserna mellan dessa områden kan dock sägas vara flytande. Utan att i detalj redogöra för denna komplicerade fråga, förtjänar det att framhållas att EG-domstolen, utan direkt stöd i Romfördraget har läst in en rättighetskatalog i fördraget – en rättighetskatalog som används vid bedömning av t ex gemenskapens åtgärder. Vidare har Domstolen godtagit att Parlamentet har egen rättssubjektivitet och således kan uppträda som både kärke och svarande inför Domstolen. Detta är exempel på hur Domstolen har utsträckt gemenskapernas rättsordning i förhållande till vad Romfördraget uttryckligen anger.

Domstolen har också genom praxis slagit fast att inte ens politikområden som ligger utanför gemenskapens direkta kompetensområden är helt fria från påverkan av gemenskapsrätten. Således kan alla nationella regleringar eller åtgärder som har hämmande effekter för den inre marknaden komma att få vika för gemenskapsrätten. Skälet är att de kompetenser som anförtrots gemenskapen inte ska kunna inskränkas av medlemsstaterna genom åtgärder som formellt tillhör staternas exklusiva kompetensområde. Det är således inte fråga om att gemenskapsrätten inkräktar på nationell rätt, utan snarare att den nationella rätten inkräktar på gemenskapsrättens område.³⁹⁷

Principen om EG-rättens spärrverkan innebär att kompetensen att lagstifta är delad mellan gemenskapen och staterna så länge som kompetens inte tagits i anspråk av EG. När kompetens väl har överförts eller tagits i anspråk av EG upphör kompetensen att vara delad. Den närmare kompetensfördelningen mellan stater och gemenskap påverkas av hur gemenskapen väljer att agera i olika frågor. Den ibland använda metoden att genom direktiv harmonisera minimiregler, innebär t ex att kompetensen att utforma detaljer ligger kvar hos staterna.³⁹⁸ Staternas frihet att agera begränsas dock till åtgärder som inte riskerar att äventyra det rätta genomförandet av t ex ett direktiv. Ett direktiv kan således få till effekt att en stat mot bakgrund av lojalitetsprincipen måste avhålla sig från lagstiftningsåtgärder i strid med ett direktiv också före det att tiden för genomförande gått ut.³⁹⁹

EG anses ha en exklusiv kompetens att besluta regler och fatta beslut inom ett antal områden. Som exempel kan nämnas den gemensamma utrikespolitiken, fiske- och jordbrukspolitik, konkurrenspolitik samt stora delar av transportpolitiken och andra frågor som har med upprättandet av den inre marknaden att göra. Inom dessa områden finns inte heller möjlighet till flexibel integration.⁴⁰⁰

³⁹⁵ Nergelius, Joakim: *Amsterdamfördraget och EU:s konstitutionella maktbalans*, 1998

³⁹⁶ Nergelius, Joakim: *Amsterdamfördraget och EU:s konstitutionella maktbalans*, 1998

³⁹⁷ Weiler, J H H: *The constitution of Europe*, 1999 se för en illustration också t ex Mål nr C-279/93: *Finanzamt Köln-Altstadt mot Shumacker*, (REG 1994 s I-225)

³⁹⁸ Nergelius, Joakim: *Amsterdamfördraget och EU:s konstitutionella maktbalans*, 1998

³⁹⁹ Mål C-129/96: *Inter-Environment Wallonie ASBL mot Region Wallone* (REG 1997, s I-7411)

⁴⁰⁰ Nergelius, Joakim: *Amsterdamfördraget och EU:s konstitutionella maktbalans*, 1998

Medlemsstaternas exklusiva kompetens hänför sig till områden som inte på något sätt kan anses omfattas av fördraget. Som exempel kan nämnas frågor som omfattas av den tredje pelaren med dess krav på mellanstatligt samarbete, dvs polisiära och straffrättsliga frågor eller frågor som inte alls är föremål för europeiskt samarbete. Mellan dessa ytterligheter, dvs EG:s exklusiva kompetens och staternas, finns ett område där kompetensen är delad. På grund av principen om spärrverkan, tenderar delad kompetens att vara ett övergångsstadium på väg mot EG:s exklusiva kompetens inom ett visst område. Enligt subsidiaritetsprincipen, som bara gäller i de fall där kompetensen är delad, ska dock gemenskapen på sin nivå endast vidta en åtgärd i den mån som målen för åtgärden inte i tillräcklig mån kan uppnås av medlemsstaterna själva.⁴⁰¹

10.4.2 EU som förhandlingssystem

Det anses finnas tre olika former för kollektivt beslutsfattande i EU:

- Röstförfarande
- Domslut
- Förhandlingar

Trots majoritetsbeslut och EG-domstolens roll finns det en tonvikt på förhandlingar som den dominerande beslutsformen. Den typologi som används för att bestämma förhandlingens typ är förhandlingsmaraton, permanent förhandlingsinstitut och flerskiktat förhandlingssystem.

I anglosaxisk litteratur används ofta begreppet ”multi-level governance” för att beteckna beslutsprocessen. Detta har översatts med benämningen flernivåstyrning. Begreppet syftar till att fånga upp att flera olika typer av aktörer deltar i det politiska spelet i EU.

Förhandlingsprocesser i EU är ofta informella och kontinuerliga vilket skapar ett beroende mellan parterna och gynnar kompromisser. De är också institutionaliserade i det avseende att det finns ett regelverk kring förhandlingsförfarandet. De beslutsregler EU har i olika frågor påverkar agerandet. Endast om enhällighet gäller som beslutsregel kan det vara rätt att envist motsätta sig majoritetens förslag. I dessa fall medverkar reglerna till att samarbete söks (och måste sökas). Då enighet inte är nödvändig skulle ett envist motsättande lätt kunna leda till att en stats ståndpunkter överhuvudtaget inte kommer att beaktas.⁴⁰² Stora länder anses ha stort inflytande oavsett vilken fråga som behandlas.

Framgångsrikt förhandlingsarbete kräver att en stat söker det gemensamma med en annan stat. Det anses inte föreligga några motsättningar mellan staterna på grund av någon uppdelning nord-syd och liknande. Motsättningar hänförs sig istället till olika uppfattningar dels i sak och dels i en bedömning av frågans vikt. Ett framgångsrikt förhandlingsarbete innebär att allianser söks med andra stater på ett sådant sätt att koalitioner kan skapas.

EU:s förhandlingssystem har en oändlig tidshorisont och har därmed skapat politisk tolerans. Detta utesluter inte motsättningar och kritik i enskilda sakfrågor. Men systemets konstruktion innebär en strävan mot förhandlingslösningar som inte skapar vinnare och förlorare. Staterna försöker således att gå varandra till mötes. Kompromissen är en avvägning mellan krav på handlingskraft och fortsatt samarbete mellan staterna. Kompromisslösningarna kommer att

⁴⁰¹ Nergelius, Joakim: *Amsterdamfördraget och EU:s konstitutionella maktbalans*, 1998

⁴⁰² Bernitz, Ulf & Gustavsson, Sverker & Oxelheim, Lars (red): *Europaperspektiv – årsbok 1999*, 1999

uppfattas som en kodifiering av ett gemensamt intresse. Faktorer som opinionsbildning och sakkunskap blir väsentliga faktorer för att nå inflytande.⁴⁰³

Gemensam förhandlingskultur

Har det inom EU bildats en egen förhandlingskultur? Onekligen kan det sägas att det utvecklas en konsensus-kultur samtidigt som EU-kulturen präglas av informalitet och nätverksbyggande, men samtidigt av en legalistisk inställning.

Huruvida nationella kulturer påverkar förhandlingar i EU är en inte helt enkel fråga. Även om påverkan säkert föreligger, luckras den upp genom förekomsten av professionella förhandlare som över tiden tillägnar sig en gemensam förhandlingskultur. Forskare har också pekat på att det i olika direktorat utvecklas olika subkulturer. Det är en svårbesvarad fråga hur olika kulturer smälter in i EU:s förhandlingssystem. Det brukar påstås att de nordliga länderna saknar tradition av nätverksbyggande till skillnad från de sydligare och Irland. Den irländska bilden kan förmedlas av ett uttalande från en irländsk förhandlare. Irländare tror att saker och ting kan uträttas i korridorer, och i Bryssel finns det en hel massa korridorer. En nidsbild av en svensk förhandlare finns också. Denna bild går ut på att förhandlaren är en person som kommer till Bryssel med det första morgonplanet och precis hinner i tid till sammanträdet. I samband med mötet tar förhandlaren kanske kontakt med den brittiske och danske förhandlaren, men däremot inte med förhandlare från Sydeuropa. Efter mötet reser svensken hem igen till skillnad från de andra förhandlarna som umgås informellt på kvällen (och kanske löser en del problem på detta sätt).

EU är ett stort och komplicerat förhandlingssystem. Ett lands möjlighet att påverka EU:s beslutsprocesser beror delvis på att såväl politiker som tjänstemän når en insikt om att EU är en förhandlingsmaskin. Detta kan vara en ny situation för svenska tjänstemän som kanske är mer vana vid en roll som objektiva tjänstemän än som informella förhandlare. Förhandlingsteorin visar på vikten av att vara väl förberedd inför förhandlingar och att själv kunna lägga fram underbyggda skriftliga förslag. En förhandlare måste aktivt kunna bygga upp ett informellt nätverk och lära sig att argumentera med människor från olika kulturer. Måste också lära sig att behärska de informella genvägarna.⁴⁰⁴

Förhandlingsarbetet präglas hela tiden av en strävan till att finna den rättsliga grunden, till skillnad från vårt system där det mer handlar om att finna den politiska grunden. Slutsatsen av detta är att den som angriper unionen med politiska ambitioner inte blir framgångsrik och detta kan vara en förklaring till den svenska historiska tveksamheten och till den svenska avvaktande linjen. Jurister har internationellt sett haft en svag roll i Sverige. I EU är det regelverket som är vägvisaren. Regelverket är starkt och kan hindra att EU faller sönder i ett antal handelszoner.

Regelverket är dessutom i vissa delar (speciellt primärrätten) så pass svagt att Domstolen får ett stort tolkningsutrymme. Detta kan nog anses som en stor motsättning mot Sveriges normala syn på en domstols roll. EG-domstolen kan genom sin uttolkande roll kanske sägas vara den mäktigaste institutionen. Ju fler medlemsländer desto vagare regelverk och desto viktigare blir Domstolen. Britterna vänder sig mot alla försök att utvidga Domstolens tolkningsinitiativ ytterligare. Domstolen har under 1970- och 1980-talen drivit på integrationen. Idag

⁴⁰³ SOU 1996:158: *Förhandlingsmakt i EU*, 1996

⁴⁰⁴ Bernitz, Ulf & Gustavsson, Sverker & Oxelheim, Lars (red): *Europaperspektiv – årsbok 1999*, 1999

anses Domstolen ha slagit av denna färdriktning och tar mer hänsyn till respektive lands nationella ideologi. Men för framtiden har den franske EU-rättsspecialisten vid Sorbonne, Stéphane Rodriguez, sagt att EG-domstolen har en starkt överstatlig makt och möjligheter att federalisera Europa.

I detta system möts nordisk pragmatism och kontinental legalism. Regelverket är ett system för att garantera rättvisa. Detta sätt är inte den svenska modellen som istället kan sägas innebära ad hoc lösningar allteftersom problemen dyker upp.

I en internationell organisation skapas en förvaltning inte ur intet. Efterhand byggs en kultur upp som kan ha unika drag. EU kan inte sägas vara i ett läge där den egna kulturen skapats. Detta försöker man åtgärda genom att göra anställningar livslånga och genom att skapa interna karriärvägar. Syftet är skapa en europeisk tjänsteman som kan bortse från nationella intressen. Det finns drag av förvaltningskultur i EU som är gemensam med andra stater men den är inlånad. Främst är det den franska kulturen som präglat det europeiska samarbetet. På senare tid anses den franska förvaltningskulturen ha tappat terräng. I den franska kulturen uppfattas ofta de offentliga organen tjäna ett långsiktigt intresse som dessutom står över dagsaktuella politiska konflikter. De som bär allmänintresset är tjänstemän som utbildats i förvaltningshögskolor. För denna typ av tjänstemän är steget mellan politik och byråkrati litet och utbyten sker ofta. I de anglosaxiska länderna är rågången mot politiker tydligare.

Den franska modellen anses präglas av en viss elitism och därmed ett avstånd mellan medborgare och byråkrat. De nordiska länderna anses ha en större grad av förtroende mellan byråkrati och medborgare. Det ger större förutsättningar för öppenhet men också för register av omfattande slag. Dessa två modeller får också olika kontrollorgan. Kontinentala modeller får en fokusering på juridiska och administrativa kontroller med svag politisk insyn. Den nordiska modellen har däremot ett kontrollsystem där lekmän står för kontrollen.⁴⁰⁵

I de nordiska länderna anses det nästan vara flott och djupsinnigt att vara tyst. Den som överdriver sitt tal och inte kommer till punkt har något att dölja. I stora delar av Europa är språket dock mer än ett transportband för ett budskap. Det sydländska omständliga språkbruket vittnar om en rädsla för tomrummet. I Sverige ska en presentation vara kort och koncis. En sådan presentation kan i de sydeuropeiska länderna ses som enstavig och tafatt. En svensk utgår ofta från ett konkret exempel och drar slutsatser från det. En svensk anses också ofta hämta exemplen från Sverige vilket kan (och har gett) oss en ”Bror Duktig” attityd. Den franske parlamentarikern Jean-Louis Bourlanges har beskrivit de nordiska ledamöternas inlägg i Parlamentet med att de ställer sig upp och förmedlar sitt politiskt korrekta inlägg med den nordiska värderingsskalan och därefter lämnar de debatten. Även om det inte skulle vara en allmän uppfattning så förekommer i alla fall denna bild. Anita Gradin har i en intervju i Dagens Nyheter förklarat att det gafflas och skriks inom Kommissionen. Ordmassor läggs till ordmassor i EU-Parlamentet och det pratas rent allmänt för mycket inom EU.⁴⁰⁶

10.4.3 Förvaltningsformer

En konsekvens av EU-samarbetet är att femton länders förvaltningar berörs. Förvaltningarna i medlemsländerna är inte organiserade på samma sätt. Skillnaderna kan i huvudsak sammanfattas i sex olika dimensioner.

⁴⁰⁵ SOU 1996:42

⁴⁰⁶ von Sydow E: *När Luther kom till Bryssel*, Arena, 1999

- En förvaltning styrd efter starkt legalistiska principer och hit hör i första hand sydeuropeiska förvaltningar. Nordeuropeiska förvaltningar anses vara mer inriktade på förvaltningens ekonomiska effektivitet.
- Relationerna mellan den politiska ledningen och tjänstemännen skiljer sig åt. Tjänstemännen kan spela allt ifrån en väl så viktig roll i beslutsfattande till en ganska undanskymd roll.
- Den centrala förvaltningen kan vara starkt samordnad, sektoriserad eller fragmenterad.
- En förvaltning kan vara starkt decentraliserad (i form av region eller kommun) eller centraliserad.
- Förvaltningen kan ha olika relation till omgivningen.
 - En elitistisk förvaltning innebär en sluten förvaltningsvärld som inte är lätt påverkbar. Denna förvaltning utvecklar sin egen kultur.
 - En förvaltning med motsatt karaktär eller en låg grad av identifikation med den egna gruppen. Tjänstemän i denna typ av förvaltning erhåller ofta sina tjänster på andra meriter är sakmeriter.
 - En korporativ modell med en starkt professionaliserad förvaltning men öppen för diskussioner med intresseorganisationer.
- Förvaltningarna kan ha olika relationer till allmänheten. Förhållningssättet här beror på om förvaltningen ser sig som allmänhetens tjänare eller dess herre.

Dessa dimensioner kan hjälpa oss att skapa ett antal förvaltningsmodeller. Inom EU tycks fyra modeller vara dominerande.

Det kan sägas att det föreligger en skillnad mellan sydeuropeiska och nordeuropeiska förvaltningar. De sydeuropeiska, som betonar det legalistiska, kan i sin tur delas in i två modeller. En modell kallas den franska modellen (Frankrike, Portugal och Spanien) och anses vara präglade av en stark professionalism med autonomi och centralisering. Här spelar tjänstemännen ofta en stor roll som politikutformare. Genom en pågående regionaliseringsprocess har det centralistiska minskat på senare tid. Den andra typen av sydeuropeisk förvaltning kännetecknas av lägre grad av professionalism och autonomi. Förvaltningen är i stor grad kontrollerad av partipolitiska grupperingar. Tjänstemännens ställning är mer beroende av kontakter än sakkunskap. Hit hör förvaltningar i länder som Belgien, Italien och Grekland. Den belgiska förvaltningen är starkt regionaliserad och fragmenterad. I viss mån gäller detta också den italienska. Den grekiska däremot är centraliserad.

De nordeuropeiska förvaltningarna kan också delas in i två grupper. Den ena gruppen med England och Irland som exempel kännetecknas av en professionell tjänstemannakår med stor autonomi. Tjänstemännen har ett stort inflytande och dessa förvaltningar är centraliserade och koncentrerade även om vissa decentraliseringstendenser kan skönjas. Denna sk anglosaxiska modell kännetecknas såväl som den franska modellen av en slutenhet utåt. Den nordiska modellen, inklusive Nederländerna, kännetecknas av stor öppenhet. Förvaltningen anses ha en stor grad av autonomi med i huvudsak rekrytering efter kompetens. Tjänstemännen spelar ofta stor roll vid politikutformning. Kårandan är svagt utvecklad och en lojalitet riktar sig främst mot det sakområde som de är verksamma i. Det kan skönjas korporativa inslag. Tyskland är

svårt att placera in i något av ovan nämnda modeller. Den tyska modellen har ett elitistiskt drag men är trots en professionell kår inte lika autonom som i Frankrike. Det råder en betydande sektorisering.⁴⁰⁷

10.4.4 Vem har makten i EU?

Som framgått består EU av olika institutioner i samspel med varandra och i samspel med medlemsstaterna. Men vem har den egentliga makten? Vem sätter agendan? Vem tar upp frågor? Vem beslutar?

Kommissionen har rätten att lägga förslag till Rådet och därav följer naturligtvis att Kommissionen har en stor makt och ett stort inflytande. Men ministerrådet är det beslutande organet (ensam eller med Parlamentet) så ministerrådet har det sista ordet. Därmed följer frågan om vem som bestämmer i ministerrådet. Det anses ha varit Tyskland och Frankrike i allians som haft den tongivande och avgörande rollen. Under 1999 har det enligt Rolf Gustavsson (korrespondent i Bryssel för Svenska Dagbladet) skett en glidning mot en ny maktallians bestående av Tyskland, Storbritannien och Frankrike. Erfarenhet visar att det har krävts enighet mellan dessa tre stater, för att man ska kunna lösa några frågor inom det mellanstatliga området.

Enligt en artikel i Dagens Nyheter handlar det om skiftande allianser och mindre centralstyrning i 2000-talets union. De traditionella drivkrafterna är brutna. Kommissionen har försvagats och axeln Frankrike och Tyskland verkar inte fungera som tidigare. EU-kommissionärer har till och med uttryckt att Europa saknar ledning idag. Den brittiske EU forskaren Ben Hall delar inte uppfattningen att EU driver roderlöst. Däremot säger han att det inte finns något centrum som tidigare. Snarare har vi ett utspritt och komplicerat sätt att driva EU på.

Den fransk-tyska axeln finns dock i vissa avseenden kvar och är fortfarande betydelsefull. Tyskland i sig kommer få en större betydelse i EU inte minst efter en utvidgning. Tyskland har också framfört krav på större inflytande i ministerrådet.

2000-talets EU kommer kanske att ledas av tillfälliga allianser. Regeringscheferna träffas oftare än tidigare och detta talar för att arbetet drivs framåt genom tillfälliga allianser. Det kan uppstå ett mindre centralt dirigerat EU med skiftande allianser och en försvagad kommission. Detta kan i sig ge möjligheter för Sverige att verka men samtidigt kan en sådan utveckling göra det svårare för mindre stater att hävda sig. Ben Hall anser att EU behöver en stark kommission och det inte minst i ett utvidgat EU. Det behövs någon som håller ihop EU och som försvarar de stater som hamnar i minoritet.⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ Larsson, T: *Den svenska statsförvaltningen jämfört med övriga EU-stater*, Bilaga till Statskontorets Rapport 1999:29: *Morgondagens kommission*, 1999

⁴⁰⁸ Hedström, I: *Fransk-tysk makt bruten*, DN 2000-04-25

11 Sverige i EU

Sverige anslöt sig till EU den 1 januari 1995 genom anslutningsfördraget (prop 1994/95:19). Innan anslutningen pågick anslutningsförhandlingar. Dessa avslutades på en rekordkort tid om 13 månader, vilket till stor del berodde på att Sverige redan tidigare slutförhandlat det sk EES-avtalet som trädde i kraft vid ingången av 1994.

Det svenska förhandlingsresultatet kom att anses som tillfredsställande. Sverige hade önskemål om särregler och övergångstider framför allt inom hälsa, miljö och säkerhet. Svåra frågor var också alkohol (monopol och införselbestämmelser), snus och regionalstödsfrågan.

EG tillåter i princip inte permanenta undantag. Sverige medgavs som kompromiss övergångsregler inom de svåra förhandlingsområdena, bortsett från snusfrågan där Sverige medgett ett permanent undantag för marknadsföring av snus i Sverige och Norge. Frågan om systembolagets monopol i detaljhandel med alkohol diskuterades i en särskild skriftväxling med Kommissionen. Kommissionen lovade därvidlag att inte ingripa mot monopolet så länge det fungerade på ett icke-diskriminerande sätt.

Anslutningsfördraget undertecknades på Korfu i samband med att det Europeiska Rådet hade ett möte där den 24 juni 1994. Sverige höll en folkomröstning den 13 november 1994 varvid 52,3% röstade ja till att gå med i EU.

Formell makt

Genom medlemskapet blev Sverige representerat i

- Europeiska Rådet
- Ministerrådet med 4 röster
- Kommissionen med en kommissionär
- Europaparlamentet med 22 ledamöter
- EG-domstolen med en domare
- Ekonomiska och sociala kommittén med 12 ledamöter
- Regionala kommittén med 12 ledamöter

Sverige blev därigenom representerat i samma utsträckning som andra jämförbara stater. Sverige har naturligtvis små möjligheter att själv driva igenom beslut men större möjligheter att kunna blockera beslut. Möjligheten att blockera beslut leder till förhandlingar mellan medlemsstaterna. I regel behövs dock samverkan med andra länder för att kunna driva igenom eller motarbeta någon fråga.

Informell makt

Informell makt beror på den egna förmågan. Det faktum att Sverige är en liten medlemsstat kan kompenseras genom kunskap och kompetens kombinerat med vilka koalitioner som Sverige kan söka i olika frågor. Ett litet lands inflytande kan sägas bero på dess politiska allians-

förmåga. Det kan således sägas att koalitioner är nödvändiga för att kunna driva utvecklingen i önskad riktning.⁴⁰⁹

Medlemskapet påverkar beteendet och beslutsprocessen i landet i en riktning mot ökat deltagande i europeiska sammanhang.⁴¹⁰ EU-medlemskapet gör det nödvändigt att integrera inrikes- och utrikespolitik.

En förutsättning för att svenska intressen ska få gehör är att det svenska arbetet präglas av god framförhållning. Redan tidigt i EU:s beslutsprocess måste Sverige verka för svenska intressen. Vi måste veta vad vi vill och finna lämpliga strategier för att nå dit. Svenska ståndpunkter bör tas fram så tidigt som möjligt i samverkan med myndigheter och organisationer. Det är också viktigt att tidigt bygga upp allianser med andra länder såväl som nätverk inom unionen.

11.1 Sveriges institutioner

11.1.1 Riksdagen och Europeiska unionen

Inom EU avhandlas många frågor som berör riksdagens arbete, varför det är naturligt att riksdagen har inflytande och kontroll över förhandlingar och beslut i unionen. Riksdagen har därför organiserat sitt arbete så att den tillsammans med regeringen kan påverka regeringens agerande i EU. Samverkan sker vid sammanträden, i EU-nämnden och i samband med riksdagsutskottens verksamhet.

Regeringen har en skyldighet att informera riksdagen om samarbetet i EU. Regeringen ska också informera EU-nämnden om frågor som ska behandlas i EU:s ministerråd. Regeringen ska samråda och förankra ställningstaganden i betydelsefulla frågor.

Utskottens normala arbete berörs inte av EU-nämnden. Frågor som berör EU-samarbetet ska behandlas i det fackutskott där de hör hemma. Utskotten har en skyldighet att följa arbetet inom EU på respektive fackområde. Vid sidan av skriftlig och muntlig information lämnar regeringen information löpande till kammaren. Fördragsändringar inom EU måste godkännas av riksdagen.

11.1.2 Regeringskansliet och EU-arbetet

Som medlem i EU har Sverige inflytande över frågor inom unionen och därmed en delaktighet. Sverige påverkas av de beslut som fattas. Inrikes- och utrikespolitik integreras eftersom beslut av ministerrådet ofta berör nationell lagstiftning på det inrikespolitiska området. Det blir därför viktigt att Sverige har framförhållning, tidig politisk förankring och flexibilitet i förhandlingsorganisationerna.

Statsministern är den som har det övergripande ansvaret. Varje departementschef ansvarar för beredning av ärenden som faller under respektive departement. Utrikesministern ansvarar för frågor kring den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I de fall flera departement är inblandade i en fråga ska beredning ske med alla berörda. Alla EU-frågor ska också beredas

⁴⁰⁹ *Din guide till EU*, EU-upplysningen, Sveriges Riksdag, 1999

⁴¹⁰ SOU 1994:6, *Sverige och Europa*, 1994

med Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet och Finansdepartementets budgetavdelning. Varje departement har berednings- och referensgrupper för EU-frågor. Dessa grupper innehåller företrädare för olika myndigheter och intresseorganisationer. De ska samråda om och bereda svenska ståndpunkter.

Större frågor informeras och diskuteras i statssekreterargruppen för EU-frågor. Det finns också en beredningsgrupp för EU-frågor som samordnar och diskuterar övergripande politiska EU-frågor. Denna grupp består främst av vissa statssekreterare och planeringschefer.

Statsrådsberedningen ska svara för samordningen av övergripande EU-frågor och har en särskild enhet för EU-frågor. Statsrådsberedningen svarar för departementsöverskridande prioriteringar och policyformuleringar i EU-frågor. Vidare ska statsrådsberedningen leda tankearbetet kring unionens långsiktiga utveckling. Till uppgifterna hör också att lösa tvister mellan departement i EU-frågor och att verka för ett konsekvent uppträdande i EU-sammanhang.

Utrikesdepartementet har en särskild EU-enhet kallad UD-EU. Denna enhet bistår statsrådsberedningen inför ordförandeskap, förberedelser för Europeiska Rådet, frågor om EU:s långsiktiga utveckling, svarar för EU-årsberättelse till riksdagen, kontakter med EU-nämnden samt för verksamhetsplaneringen för Sveriges ständiga representation i Bryssel. Enheten svarar också för språkfrågor i EU och svenskar i EU:s institutioner. EU-enheten ska verka för samordnat svenskt agerande i beslutsprocesserna i EU:s institutioner genom riktlinjer och överblick. Enheten ska verka för att svenska intressen drivs så tidigt som möjligt i lämpliga organ.

Varje departement har sk EU-samordnare som ska koordinera EU-arbetet. Dessa möts varje tisdag eftermiddag i det sk EU-samrådet som leds av EU-enheten. Vid dessa möten behandlas instruktioner för möten i Coreper (en kommitté som förbereder ministrarnas beslut i Rådet) och instruktioner till ambassadörer i EG-länder. En EU-samordnare på ett departement ansvarar för samordning i det egna departementet och mot andra departement. I arbetet ingår att sprida cirkulär, bevaka EU:s dagordning, säkerställa att beredningar sker, vidarebefordra instruktioner och informera ambassader om departementets aktuella instruktioner.

Finansdepartementets budgetavdelning har ett granskningsansvar för frågor som berör eller har konsekvenser för EU-budgeten. Departement ska bereda sådana ärenden med finansdepartementet. Detta arbete sker på avdelningens EU-enhet.⁴¹¹

EU-medlemskapet har ökat kraven på en effektiv samordning inom regeringskansliet. Men de reformer som gjorts anses ha haft begränsad framgång. Det kan ha ett samband med att försöken har utgått från alltför enkla antaganden om hur komplexa organisationer fungerar.

Den svenska förvaltningsmodellen präglas av att en stor del av den offentliga verksamheten utförs på kommunal nivå och att svenska myndigheter har en stor grad av självständighet. Det svenska beslutsfattandet har en prägel av konsensusstänkande. En studie som Sundström genomfört tyder på att det trots nya instruktioner sällan sker någon reell samordning. Det tycks snarare ha uppstått en informell samordning vid sidan av den formella. Mycket av detta kan kanske förklaras av synsättet om regeringskansliet som en rationell organisation och att det därigenom inte tillräckligt beaktas komplexiteten i organisationen.⁴¹²

⁴¹¹ Cirkulär/regeringskansliet om EU-arbetet

⁴¹² Score, rapport 1999:8/Sundström, G: *Att tala med en röst*, 1999

11.1.3 Samordning mellan regering och myndighet

Det är viktigt med en tidig samordning. Enligt regeringsformen är det regeringen som ingår överenskommelser med andra stater eller mellanstatliga organisationer. Det är också regeringen som företräder riket. I regeringens styrande funktion ingår att leda förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Förvaltningsmyndigheterna har en motsvarande lydnadsplikt. En myndighet ska på regeringens begäran ställa personal till förfogande för Sveriges deltagande i EU. Anställda vid myndigheter som företräder Sverige i rådsarbetsgrupper, verkställighetskommittéer eller andra organ inom EU representerar regeringen. Statsråden har ansvar för att samråd mellan berörda intresseorganisationer sker. För samråd och utbyte finns ofta berednings- och referensgrupper för EU-frågor. I dessa grupper ingår departementsföreträdare och ofta företrädare för de centrala förvaltningsmyndigheterna.

11.2 Svenska ståndpunkter i EU-frågor

Det konstitutionella och politiska ansvaret åligger statsrådet på vanligt sätt. Sättet att ta fram beslutsunderlag har inte heller förändrats. Det svenska utredningsväsendet ska också utnyttjas i EU-sammanhang. För frågor i den första pelaren (överstatliga inslag) krävs tidiga ställningstaganden och ett väl fungerande samråd. Varje departement svarar för sitt område. För frågor i den andra pelaren eller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är samarbetet mellanstatligt. I princip fattas beslut inom denna pelare enhälligt. Ståndpunktspromemorior bör finnas på varje område där väsentliga svenska intressen står på spel. Samma förfarande gäller för frågor inom EU:s rättsliga och inrikesarbete (tredje pelaren). En ståndpunktspromemoria som avser polissamarbete och det straffrättsliga samarbetet ska alltid beredas med bl a finansdepartementets budget- och skatteavdelning.

11.2.1 Information

Representationen i Bryssel skickar kopior av samtliga kommissionsdokument (dokument serie KOM) till riksdagens kammarskansli. Huvudansvarigt departement ska skriva en faktasammanställning av förslagen och hur de påverkar svenska bestämmelser. Konsekvenserna för Sverige om förslagen införs ska belysas.⁴¹³ Representationen i Bryssel registrerar samtliga förslag och offentliga meddelanden (vit- och grönböcker mm) från Kommissionen. Dessa uppgifter ligger till grund för en förteckning som samtliga departement erhåller månadsvis. Departementen ska för varje inkommande förslag till rättsakt meddela EU-enheten vilka förslag som kommer att leda till att en faktapromemoria upprättas. UD:s EU-enhet sammanställer uppgifterna och överlämnar dessa till riksdagens kammarskansli och till representationen i Bryssel. Faktapromemorior ska publiceras på riksdagens webbplats⁴¹⁴.

Dessa rutiner bör också tillämpas inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren). Samma förfarande strävar regeringen också till att tillämpa för initiativ och meddelanden från Kommissionen i frågor som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete (tredje pelaren).

⁴¹³ Cirkulär, regeringskansliet

⁴¹⁴ <http://www.riksdagen.se>

11.2.2 Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen

Den svenska ständiga representationen vid EU leds av en ambassadör och består av ca 115 personer varav 60 handläggare. Representationen är närmast att liknas vid en beskickning med betydande specialistkompetens. Finansdepartementet har fem tjänstemän vid representationen, var en arbetar med Ekofinfrågor, två med budgetfrågor, en med finansmarknadsfrågor och en med skattefrågor.⁴¹⁵

En väsentlig uppgift är att företräda den svenska regeringen vid rådsarbetsgrupper och förberedande möten. Representationen ska också delta i löpande informationsutbyte med de olika EU-institutionerna och hålla regering och förvaltning informerade om vad som sker i gemenskapen. Arbetet styrs av instruktioner som innehåller de svenska ståndpunkterna, som har förberetts i regeringskansliet.

Förslag från Kommissionen behandlas i arbetsgrupper. I dessa grupper medverkar ofta experter från den nationella förvaltningen. Efter behandling i arbetsgrupperna skickas frågan till Coreper. 80% av frågorna brukar kunna lösas i Coreper men resterande del får ministerrådet hantera.

Eftersom det saknas tolkning i ungefär hälften av arbetsgrupperna måste arbetet ofta ske på engelska, franska eller tyska. I ministerrådet sker alltid tolkning. Franska är arbetsspråket och naturligtvis också det informella språket.

Vid förhandlingar är det ofta inte framgångsrikt att direkt säga definitivt nej i frågor där kvalificerad majoritet är tillräckligt. Med ett sådant nej tappar staten helt sitt inflytande. Om man istället ger sitt medhåll har man möjlighet att få inflytande på den slutgiltiga kompromissen. Sverige anses i början av medlemskapet ha agerat på detta felaktiga sätt, vilket kan ha minskat möjligheterna till inflytande. Det gäller att veta när en stat ska använda ett nej (eller sitt veto).

11.2.3 Handläggning av frågor som rör EG:s verkställighetskommittéer

Svenska ledamöter i verkställighetskommittéer är den svenska regeringens företrädare och framför regeringens synpunkter. Kommittébestämmelserna speglar maktfördelningen mellan Rådet och Kommissionen och det är viktigt att det finns en svensk ståndpunkt om vilken maktfördelning som gagnar Sverige bäst. För att nå fram till en svensk ståndpunkt bör man bedöma om området är kontroversiellt eller känsligt och vilken syn Kommissionen respektive medlemsstaterna har i frågan. Vidare bör det bedömas hur ett ställningstagande om det kommittéförfarande man inrättar påverkar beslutsprocessen och hur beroende Sverige är av att beslut fattas (hur fort vill vi ha ett beslut). Avslutningsvis bör Europaparlamentets ståndpunkt vägas in.

11.3 EU-medlemskapet påverkar Sverige och den svenska förvaltningen

EU innebär en utmaning som för Sverige leder till förändringar i organisationsstruktur, regelsystem och i medborgaridentitet. Vad kommer att hända med nationalstatstänkandet där olika projekt som exempelvis Schengen minskar betydelsen av gränser samtidigt som EU som

⁴¹⁵ Fernlund, Carl-Gustaf, Sveriges ständiga representation i Bryssel, intervju, 2000-05-29.

sådant påverkar regelsystemen i de olika medlemsländerna? Beslut i Sverige blir inte längre enbart en svensk angelägenhet. Det blir en nödvändighet att bevaka förändringar i omvärlden på alla nivåer och att utveckla en analyskompetens för att organisationen ska veta vad den ska anpassa sig efter. Det svenska arbetssättet mot EU är organiserat efter en ganska traditionell och hierarkisk organisation. Detta kan i och för sig skapa en samverkan men frågan är om inte utvecklingstendensen i EU går mot en nätverksorganisation och kräver motsvarande organisation även i Sverige i arbetet mot EU.

Intern styrning och samordning

EU:s framväxt innebär förändrade förutsättningar för statsförvaltningen. Statsförvaltningen blir alltmer inflätad i ett europeiskt sammanhang och hur staten i sig organiseras har betydelse för hur beslut formaras. Stater förblir viktiga även om villkoren ändras. Från att ha kunnat reagera efter att en fråga kommit upp på agendan (vilket är ett vanligt sätt i en miljö där organisationen äger arenan) hamnar staten i en situation där andra aktörer sätter agendan och tar upp frågor som strider mot det egna gängse synsättet. Europeiseringen ställer härigenom krav på strategiskt övervägande om man ska få något reellt inflytande. Dessa strategier måste skapas i relationer med andra aktörer såväl andra stater som andra organisationer.

Den svenska anslutningen till unionen medför att den svenska förvaltningen har inordnats i ett system av organisationer, regler och förfaranden som innebär en förändrad miljö för verksamheten i olika grad beroende på verksamhetsområde. EU begränsar staternas självständighet och luckrar upp gränsen mellan utrikes- och inrikespolitik. Frågor växer ofta fram i ramar som redan existerar. Det är ramarna som i stor utsträckning avgör vad som hamnar på agendan.

Hur påverkas styrningen av europeiseringen? I det moderna samhället styr inte enbart politiken utan styrning sker i en väv av politik, näringsliv och organisationsväsende. Europeiseringen kan sägas ha inneburit att den nationella och regionala nivån vävs ihop med den europeiska. Viktiga frågor i det här avseendet är vad som händer med nationalstaten i det europeiska samarbetet och statens relation till företag, intresseorganisationer etc.

Vilken syn har staten på EU? Detta har stor betydelse för hur förvaltningen ska organisera sig på hemmaplan. Om det sker en betoning på EU som i första hand ett mellanstatligt samarbete så innebär det att det viktiga är att stärka statens interna styrning och samordning. Gäller i första hand en överstatlig syn på EU så blir det viktigt med en samverkan mellan staten och andra aktörer. I första fallet är staten aktören och i det andra fallet är samhället aktören.

Den inre marknaden och EU-medlemskapet minskar medlemsstaternas suveränitet. Detta anses ostridigt. Samtidigt ökar efterfrågan på aktörer som talar för nationalstatens vägnar. Hur ska man i det sammanhanget formulera den svenska ståndpunkten? Kärnfrågan i den framtida europeiska miljön är hur svenska ståndpunkter formuleras i nätverk och hur utbyten sker med intresseorganisationer, andra nationella förvaltningar och EU:s organisationer. Hur ska det svenska konstrueras? Ska ämbetsverken vara navet i konstruktionen av det svenska?⁴¹⁶

Sverige är ett litet land och för att få gehör för sina frågor krävs det en förmåga att uppträda med "en röst". Det krävs således att Sverige utvecklar kompetens, kontinuitet och samarbete mellan olika företrädare för landet. Arbetsfördelningen mellan departement och verk synes vara att departementen hanterar frågor av mer politisk karaktär och verken mer sakinriktade

⁴¹⁶ SOU 1997:30/Jacobsson, B: *Europeiseringen och förvaltningspolitiken*, 1997

frågor. Verken knyts ofta till grupper under Kommissionen för beredning av specifika sakfrågor. EU-medlemskapet anses ha inneburit ökade kontakter mellan departement och verk. Det anses också att detta lett till att departementen styr verken mer än normalt i just EU-frågor.⁴¹⁷

Nätverk och förhandlingslösningar

Statsförvaltningen har ganska omfattande kontakter med EU och främst med Kommissionen. Kontakterna sker i första hand i det förberedande arbetet. Det departement som har mest kontakt är jordbruksdepartementet. Finansdepartementet återfinns på femte plats vad gäller kontakter med Kommissionen. Det går med fog att påstå att ett EU-nätverk håller på att formas i den svenska statsförvaltningen.⁴¹⁸

Beslut i EU tycks växa fram i parallella nätverk. Kommissionen är också beroende av nationella experter, experter från intresseorganisationer och företag. Den som kan erbjuda Kommissionen något blir efterfrågad och kan arbeta vidare på basis av expertkunskapen. Beslut inom gemenskapen kan förändra statliga organisationers relationer till andra organisationer och skapa nya former. I vissa fall kan den legala grunden helt förändras. Myndigheternas dagliga verksamhet kan förändras. Andra aktiviteter blir viktigare.

Ett verk kan skapa en strategi för hur det ska agera i denna värld. Verket kan välja att vara med så mycket som möjligt i en strävan att hävda sig mot andra verk och på så sätt påverka agendan men ett verk kan också välja att inta en mer avvaktande roll. I denna nätverksbaserade förhandlingsmiljö är det inte oviktigt vilken inställning ett verk har. Denna inställning påverkar hur europeiseringen ska organiseras i den dagliga verksamheten.⁴¹⁹

EU är idag en del av Sveriges dagliga liv och EU-frågor blir därmed vardagsfrågor. Sverige måste utveckla ett mål med medlemskapet och förbättra handläggningskompetensen. Det bör finnas en strävan till att utveckla nationella och internationella nätverk för att effektivisera samarbetet. Sverige behöver förbättra den internationella förhandlingskompetensen. Internationella förhandlingar kräver inte bara att man har en stor förmåga att ta fram bra underlag utan detta underlag måste kunna utnyttjas och det kräver även verbal förmåga.⁴²⁰

Utbytet mellan aktörerna sker i samspel i EU:s institutioner och i själva beslutsprocessen. Svenska intressen byts och bryts mot andra intressen. I en förhandlingskultur gäller normalt att ju tidigare en aktör kommer in i processen desto större är möjligheterna till påverkan. Den aktör som dessutom har en klar ståndpunkt har än mer att vinna på att komma in tidigt i förhandlingarna.⁴²¹

En viktig fråga är om den svenska samordningen är reaktiv eller proaktiv. Med en reaktiv menas att reaktionen sker som en följd av att en fråga uppstått och kräver en reaktion till skillnad från ett proaktivt förhållningssätt där ett agerande sker offensivt. Det svenska agerandet kan förstås i skenet av den sk nationalstatslogiken. Den svenska debatten är avvaktande i sin attityd till ett medlemskap. Men för att kunna förstå medlemskapet måste debatten fördjupas och beakta de federalistiska drivkrafter som finns i systemet.⁴²²

⁴¹⁷ Statskontoret 1996:7: *EU-medlemsskapets effekter på svensk statsförvaltning*, 1996

⁴¹⁸ Score rapportserie 1999:10/Jacobsson, B & Sundström, G: *Invävd i Europa*, 1999

⁴¹⁹ SOU 1997:30/Jacobsson, B: *Europeiseringen och förvaltningspolitiken*, 1997

⁴²⁰ Lindahl, R: *Sverige i EU eller EU i Sverige*, föredrag på chefsdagar i Karlstad 1999-11-17

⁴²¹ Johansson, Karl Magnus (red): *Sverige i EU*, 1999

⁴²² Johansson, Karl Magnus (red): *Sverige i EU*, 1999

Sverige är nu inte ensamt om att ha ett förhållandevis osäkert agerande i förhandlingar mot EU. Många andra av medlemsländerna har samma typ av problem och avvaktande hållning även om de äldre medlemmarna i och för sig har en längre erfarenhet av medlemskapet.

Förvaltningen kan splittras eller omformas

EU kan kanske få en splittrande effekt på förvaltningen. En tidigare diskuterad tendens att Sverige idag har mindre av gemensam förvaltningskultur än för några decennier sedan har förstärkts. Kontakter mellan enheter i departement ser ut att vara vanliga och fungera. Det samma gäller mellan departementen. Förvaltningarna har påverkats internt i ganska stor omfattning och EU anses vara en större förändringskraft än till exempel regeringens förvaltningspolitik. Förvaltningarna förväntas värna om vissa värden som exempelvis demokratisk styrning, insyn och effektivitet. Hur påverkas dessa värden av medlemskapet? Hur påverkas lojalitet och styrbarhet? Hur ska effektivitetsfrågor ses?⁴²³

Helt klart har EU medlemskapet förändrat förutsättningarna för den svenska statsförvaltningen och dess verksamhet. EU-medlemskapet medför en administrativ anpassning. EU-samarbetet kräver en förmåga att tillvarata expertis och sakkunskap i både departement och verk. De små svenska departementen saknar i många fall tillräcklig sakkunskap. EU-medlemskapets krav har märkts tydligt i jordbrukssektorn där jordbruksverket expanderat samtidigt som departementets roll i förhållande till EU är stor.

En slutsats kan vara att den svenska modellen blir svårare att upprätthålla. Sverige avkrävs alltmer en nationell ståndpunkt och för att få fram en sådan måste regeringen samarbeta med sakkunskap i verken eftersom departementen inte har denna kapacitet själv i den omfattning som kan vara önskvärd. Ett antal studier kring denna problematik slår fast att den svenska modellen kan fungera även i denna nya europeiska miljö. Det kan däremot vara så att kontakterna mellan departement och verk blir så omfattande och täta och styrningen så detaljerad att det kan blir orimligt att tala om självständiga förvaltningsmyndigheter. I olika politikområden uppstår sektorsnätverk med såväl privata som offentliga aktörer.

Implementering av regler

Den svenska anslutningen till EU har inneburit att svenska staten anslutit sig till ett omfattande och föränderligt regelverk. Dessa regler måste i princip följas men de kan komma att förändras i implementeringsprocessen. Om reglerna dessutom är allmänt hållna (kallas ofta för mål) finns det ofta ett stort handlingsutrymme på lokal nivå för tjänstemän. Dessa tjänstemän kan också vara styrda av helt andra värderingar och regler än de som gäller där besluten fattats.

Beslut i Bryssel kan ofta vara ett resultat av en kompromiss varför det i själva beslutet kan ligga konflikter inbäddade. Det kan göra det svårt eller till och med omöjligt att införa reglerna. Europeiseringen leder kanske inte självklart till likformighet utan reglerna lämnar ett ganska stort nationellt utrymme. Detta utrymme kan kanske vara en fördel för integrationen eftersom ett nationellt utrymme kan underlätta legitimeringen. Det blir helt enkelt lättare för en stat att acceptera regler om de har möjlighet att anpassa regelverket nationellt. En imple-

⁴²³ Scorerapport 1999:10/Jacobsson, B & Sundström, G: *Invävd i Europa*, 1999

menteringsprocess av EG:s regler kanske medvetet ska ta hänsyn till det svenska mönstret varför Sverige bör fundera över hur och på vilket sätt EG:s regler införs.

Samarbetet i EU skulle emellertid inte ha någon större betydelse om inte staterna gör det man kommit överens om. I så fall skulle regelverket undermineras. Det är därför viktigt att studera efterlevnaden av EU:s regelverk. Implementering av reglerna kan brista dels på grund av att vilja saknas och dels på att kapacitet saknas. Bristande vilja kan bero på att staten har ett intresse av att bli en sk fripassagerare. Staten finner ett egenvärde i att andra stater efterföljer reglerna och drar nytta därav och slipper samtidigt kostnaden för efterlevnad av reglerna i den egna staten. En stat kan avstå från implementering på grund av prioritering. Denna kan vara påverkad av förvaltningskulturen i landet. I en del länder ses regler som mål men i andra länder gäller att regler ska införas och tillämpas korrekt. I vissa fall kan ett land acceptera reglerna skenbart eller acceptera delar av regelverket.

Implementeringen kan brista därför att landet har en otillräcklig kapacitet för att implementera regelverket. Landet kan också ha misstolkat det som ska införas. Kapacitetsproblem kan delas in i politiska och i ekonomiska. Politiska problem med att införa regler kan uppstå i de fall regeringar har problem att kontrollera myndigheterna. Ekonomiska kapacitetsproblem innebär att staten inte har nödvändiga ekonomiska resurser att klara en implementering.

Implementeringen av reglerna kan studeras mellan EU:s politikområden och mellan ländernas förmåga att implementera reglerna totalt. EU:s kompetens skiftar en hel del mellan olika politikområden. Danmark, Nederländerna, Luxemburg, Irland och Storbritannien ligger i den grupp som varit bäst på att implementera reglerna under perioden 1978-1996. I den grupp som varit sämst på att implementera reglerna återfinns Portugal, Grekland och Italien under samma tidsperiod.

En sak som studier kring implementering funnit är att det inte finns något samband mellan ländernas inställning till EU och efterlevnaden av regelverket. EU-skeptiska länder som Danmark och Storbritannien ligger främst och en EU-förespråkare som Italien är det svarta fåret. I länder med starka regioner eller länder (t ex Tyskland) tillkommer ett implementeringsproblem genom respektive länders interna förhållanden. Genom Sveriges medlemskap kom krav på att införa regelverket i Sverige. Det gjordes lyckosamt och redan 1997 var Sverige i topp.⁴²⁴

11.4 Lobbying

Med lobbying brukar menas en verksamhet som syftar till att påverka beslutsfattare. Denna verksamhet är ofta dubbelriktad. Beslutsfattaren har ofta behov av den information lobbyisten kan bidra med och lobbyisten har en önskan att påverka beslutet i en viss riktning.

J Henrik Bergström definierar lobbying på detta sätt ”Lobbying är när offentliga och privata aktörer med legala medel söker påverka beslutsfattare i syfte att utnyttja och eller förändra eller förhindra förändring och eller regelsystem”.⁴²⁵

I Bryssel finns en mängd olika samhällsintressen representerade vars syften i mångt och mycket är att påverka EU.

⁴²⁴ Johansson, Karl Magnus (red): *Sverige i EU*, 1999

⁴²⁵ SOU 1998:16/Bergström, H: *Lobbying*, Demokratiutredningen skrift nr 18, 1998

Lobbying har av tradition fått en negativ klang i Sverige även om de senaste årens utveckling verkar ha gjort lobbying mer accepterat.

Lobbying kan delas in i extern lobbying och intern lobbying. Med extern menas att den koncentreras på offentliga myndigheter och de som lobbyar är verksamheter utanför myndighetsorganisationen. Med intern menas å andra sidan försök att påverka beslut inom en organisation. Lobbyister kan också ha offentliga eller privata intressen. De offentliga består av medlemsländerna men behöver i och för sig inte vara staten utan kan vara delstater eller regioner. De privata består av ett antal olika grupper som kan delas in i tre huvudgrupper; näringslivet, konsumenterna och arbetstagarna. EG kan vara ett sätt för nationella grupper att påverka som ett alternativ till att påverka den egna regeringen. Men ett lands intressegrupp kan också samverka med den egen regeringen för att på det sättet öka möjligheten till påverkan.

Som exempel på lobbying kan anföras att en tillverkare av en viss produkt vill få en standard fastställd för den gemensamma marknaden. Företaget kontaktar exempelvis det departement eller verk i hemlandet som kan föra fram frågan. Företaget kan också kontakta någon organisation i syfte att få stöd för sin strävan. Genom detta förfarande kan frågan eventuellt komma upp på EG:s agenda.

De vägar som finns till påverkan kan sammanfattas i:

- Att utnyttja nationella organisationer
- Att kontakta nationella myndigheter
- Att bilda allians med motsvarande grupper i andra länder
- Att ta kontakt med en intresseorganisation som kan föra fram den egna organisationens intresse
- Att anlita en konsultfirma

Alla medlemsländer har någon typ av samordning för att föra fram det egna landets officiella ståndpunkt. För att nationella intressen ska kunna föras fram på bästa sätt krävs en samordning i länderna mellan de olika aktörerna. Vissa aktörer väljer ändå att vända sig direkt till EG, eventuellt som komplement till det nationella arbetet.

I alla länder blir det allt svårare att upprätthålla en nationell policy ju fler som väljer att ha kontakt med Bryssel direkt. Sådana tendenser är tydliga i exempelvis Tyskland, Italien, Spanien och inte minst i Belgien och Holland. Danmark, Storbritannien, Irland och Frankrike präglas kanske mer av nationell samordning. Det blir allt svårare att koordinera de nationella intressena. Fler och fler aktörer söker därför kompletterande sätt att påverka.

Till intressegrupper hör jordbruks- och industriorganisationer, arbetstagar- och konsumentorganisationer. Näringslivsorganisationer anses vara den mest inflytelserika typen av organisationer. EG har också ett stort intresse av goda kontakter med näringslivet.

De sk eurogrupperna består av intresseorganisationer som agerar endast på EU-nivå. Industrin och näringslivet står för 50 % av dessa, jordbruket för 25 %, tjänste- och servicenäringslivet för 20 % och fackföreningar, konsumentgrupper samt miljögrupper för resterande 5 %. I Bryssel finns också amerikanska och japanska organisationer.

Det talas inom EU om sk superlobbyister. Dessa har direktkontakt med institutionerna och hit räknas European Round Table (ERT) med europeiska industrialister, COPA (bondelobbyen), BEUC (konsumenternas lobbyorganisation), EFS (europeiska fackliga samarbetsorganisationen), och Unice (europeiska industri- och arbetsgivarförningarnas organisation).

I Bryssel finns också ett stort antal och i vissa fall också mäktiga representanter för den offentliga sektorn.⁴²⁶

11.4.1 Rättslig reglering av lobbying inom EU

Eftersom lobbyverksamhet förekommer inom EU kan det vara intressant att se hur EU försöker reglera densamma. Det är bara Parlamentet och Kommissionen som arbetar med någon slags reglering. I detta avseende bör man beakta att Parlamentets makt är begränsad, att beslutsfattaren ministerrådet inte har en formell initiativrätt samt att Kommissionen har förslagsrätten. Just denna konstruktion kan vara förklaring till varför exempelvis ministerrådet inte reglerat lobbyverksamheten. Lobbyorganisationen kan förväntas lägga mer kraft tidigare i beslutsprocessen eller hos Kommissionen. Dessutom kan det vara så att lobbying mot Rådet sker i respektive hemländer. Lobbying mot Rådet är dock inte ointressant eftersom Rådet kan blockera eller anta förslag

Europaparlamentet har genom Maastricht- och Amsterdamfördragen fått ett ökat inflytande över beslutsprocessen varför lobbyverksamheten mot Parlamentet ökat avsevärt under 1990-talet. Efter ett antal förslag beslutade Parlamentet om att reglera lobbyverksamheten. Lobbyister ges rätt till tillträde till Parlamentet samtidigt som de registreras och godtar viss regel för hur de får uppträda och använda den information de får ta del av.

Kommissionen har i sitt arbete ett beroende av öppenhet (transparency), vilket skulle kunna motverkas av en registrering av lobbyister. Förhållandet till Kommissionen har lösts på så sätt att en grupp lobbyister tagit fram en code of conduct för hur de ska uppträda. Denna etiska kod innebär att en lobbyist bl a ska identifiera sig, tala om vilket intresse som representeras mm. Det handlar således om en självreglering och Kommissionen anses ha ett motstånd mot att reglera lobbyverksamheten med ett regelverk.⁴²⁷

11.4.2 EU och organisationsväsendet

EU-systemets komplexitet och dess institutioners begränsade kapacitet gör att intresseorganisationer spelar stor roll i policyprocessen. Hur hanterar då intresseorganisationerna denna möjlighet att verka mot EU. Har organisationerna en strategi med direktkontakt med EU:s institutioner (europastrategi) eller väljer man att närma sig EU via de nationella kanalerna.

Organisationer antas kunna ha tre olika roller i EU:

- Legitimitetskälla
- Pådrivare av integrationen
- Leverantör av expertis och sakkunskap

⁴²⁶ Bern, T: *Lobbying i EU*, 1994

⁴²⁷ SOU 1998:146/Ahlsson, G: *Rättslig reglering av lobbying inom EU*, 1998

I den mån organisationer används som en legitimitetskälla kan det innebära att beslut förankras bättre och medborgarna får en arena till mot EU. Organisationerna kan ha en funktion som pådrivare av integrationen. I dessa fall stöder man sig på den teori multi-level governance som säger att samarbetet i EU präglas av det komplexa sambandet mellan överstatlig samverkan och samverkan mellan icke-statliga aktörer. Intressegruppers lojalitet och aktiviteter driver i dessa fall integrationen framåt och har stor betydelse för hur EU utvecklats och hur EU kommer att utvecklas. Organisationer kan också fylla en roll genom att ge ett tillskott till EU i form av expertis och sakkunskap.

Hur sker intresserepresentationen vid handläggningen av EU-frågor ut i Sverige? Man brukar skilja på lobbying eller korporativa modeller. I Sverige har korporativa modeller varit mer vanliga. Det innebär att organisationerna medverkar i beslutsförfarandet genom institutionella arrangemang. Två norska statsvetare har i en bok hävdad att det behövs en hög grad av koordinering på nationell nivå om nationella system ska överleva som huvudaktörer inom EU. Om så inte sker är risken stor att olika intressen kommer att föras fram oberoende av och till och med i konflikt med de nationella myndigheterna. En ökad nationell samordning eller en nationell kraftsamling kan vara nödvändigt för att hävda småstater.

Om Sverige har ett stort mått av samsyn kan Sverige skapa en front dels genom att organisationerna medverkar nationellt i korporativa former och dels lobbar i samma syfte på egen hand mot EG. Den svenska synen på beredning av EU-frågor präglas av en strävan till samråd. Intresseorganisationerna skapar alltmer egna kanaler till Bryssel och huruvida det på sikt kommer att stärka en nationell samsyn eller om det kommer att innebära att organisationer alltmer för fram egna frågor även i konflikt med den egna staten, återstår att se.

Intresseorganisationerna bygger upp sin egen hantering av EU-frågor i form av EU-kansli eller EU-samordnare. De skaffar sig i stor utsträckning egna kontor i Bryssel för att bygga upp kontaktnät och få inblick så tidigt som möjligt i för organisationen relevanta frågor. Som ett exempel på en organisation som varit tidigt ute är LRF som redan på 1960-talet var på plats (Karlsson).⁴²⁸

Exemplet LO

LO ser det svenska medlemskapet som en möjlighet att agera på den europeiska arenan tillsammans med fackföreningsrörelsen i andra länder. Detta anser LO vara nödvändigt i den snabba internationalisering som sker.

Lo har integrerat EU arbete i det dagliga arbetet i Sverige på så sätt att den som arbetar med ett visst område också har att bevaka EU i detta område. LO medverkar i sk trepartssamtal med Arbetsmarknads-, Social- och Finansdepartementet inför beslut i ministerråd. LO samverkar också med TCO och SACO i EU-frågor.

På den europeiska nivån samverka LO med EFS (Europeiska Fackliga organisationen) som har ett kontor i Bryssel och är en organisation med 63 fackliga organisationer i 28 länder. EU anser organisationen vara representativ för löntagarna i Europa.⁴²⁹

⁴²⁸ Johansson, Karl Magnus (red): *Sverige i EU*, 1999

⁴²⁹ <http://www.lo.se/detarvi/internat.htm>

11.4.3 Lobbyismens utveckling

I en artikel i Riksdag & Departement skriver Mattias Johansson om den ökade lobbyismen mot parlamentet som tagit fart i och med att Amsterdamfördraget infördes förra året. Ett antal svenska parlamentariker uttalar sig i artikeln. Det framgår också av artikeln att lobbyisterna är intresserade av lagstiftningsärenden i Parlamentet och inte om vad Parlamentet tycker i olika saker. Från att tidigare ha koncentrerat sig på Kommissionen har Parlamentet fått en ökad betydelse för lobbyister. Ledamöterna i Parlamentet upplever emellanåt lobbyisterna som påfrestande men samtidigt är de medvetna om att lobbyisterna behövs. "Det är omöjligt att kunna alla detaljer i de beslut som fattas" säger exempelvis parlamentarikern Cecilia Malmström. Lobbyisterna behövs för den expertkunskap de kan tillföra. Dessa expertkunskaper behöver Parlamentet som inte har egna resurser att matcha exempelvis andra organs utredningsresurser.

Lobbyismen spelar en stor roll i EU och kommer sannolikt att öka sin betydelse. Det anses däremot viktigt att en lobbyist klart redogör sina syften och vem som representeras.

12 Pågående integrations- och utvecklingsarbete

12.1 Författningsändringar och fortsatt integration

12.1.1 Regeringskonferensen

Den regeringskonferens som arbetar för närvarande har tillsatts som en uppföljning av europeiska Rådets möte i Köln i juni 1999 och mot bakgrund av ordförandeskapets rapport om planerade reformer som bekräftades av det europeiska Rådet vid mötet i Helsingfors i december 1999. Det som regeringskonferensen särskilt ska behandla är Kommissionens storlek och sammansättning, medlemsstaternas röster och en eventuell utvidgning av unionen. Regeringskonferensen inleddes i februari 2000 och ska vara avslutad senast i december.

Regeringskonferensen som är ett mellanstatligt samarbete ska inrikta sig på maktfrågor. Det är endast medlemsstaterna och Kommissionen som kan lämna förslag till regeringskonferensen. Parlamentet saknar formell rätt att lämna förslag men kan naturligtvis indirekt påverka. Parlamentet och Kommissionen vill att fler ärenden än maktfrågor ska behandlas och att konferensen måste inriktas på reformer för att klara utvidgningen. Regeringskonferensen, säger Kommissionen och Parlamentet, måste lägga en grund för lång tid framåt och skapa ett system som kan fungera med över 25 medlemsstater. Kommissionen säger att det måste genomföras institutionella reformer innan en utvidgning. Med bortåt 30 medlemmar skulle det bli otänkbart att genomföra större förändringar. Kommission önskar också ökade möjligheter för medlemmar att gå vidare i integration eller sk flexibel integration.⁴³⁰

12.1.2 Författningsfrågan

Frågan om en författning för EU som ett alternativ till fördragen hade länge svårt att få genomslag. 1984 presenterades ett författningsförslag som dock inte fick någon större uppmärksamhet. 1993 diskuterades frågan igen och inledningsvis i akademiska kretsar. I och med att Tyskland övertog ordförandeskapet på våren 1999 lyftes frågan in på ett tydligt sätt genom ett tal som den tyske utrikesministern Fischer höll till europaparlamentet. Han menade att frågan om en författning var angelägen.

De frågor som bör vägleda agerandet är hur maktbefogenheter ska fördelas mellan EU, nationalstat och regioner. Var ska gränsen för EU gå? Hur ska ett europeiskt offentligt samtal kunna växa fram? Hur ska legitimiteten för unionen och dess institutioner stärkas?

Under 1999 har federala ambitioner kommit fram, bl a som ett resultat av krisen i Kosovo och starten av EMU. I och med att suveräniteten över penningpolitiken härigenom 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 medlemsstaternas socialförsäkringssystem organiseras på ett likartat sätt.

Det finns olika diskussioner kring unionens framtid och en ev författning. En linje hävdar att det redan finns en författning i fördragen och en annan efterfrågar just en författning för

⁴³⁰ EP-nytt nr 1, januari-februari 2000

Europa. Den första linjen hävdar en författning på flera politiska nivåer och den andra linjen anser att en författning kräver en stat. Den tredje och kanske mer pragmatiska hållningen ser en utveckling präglad av ett ömsesidigt beroende mellan nationell och europeisk nivå.

När det gäller författningsfrågan bör man kanske hålla isär å ena sidan frågan om en konstitution av den art som brukar finnas i traditionella statsbildningar och frågan om fördragsstrukturen kan förbättras genom att man delar upp olika typer av bestämmelser i olika fördrag. Härigenom skulle man kunna skilja på bestämmelser av grundläggande karaktär och tekniska regler om detaljer. Båda dessa typer av bestämmelser är idag blandade med varandra i fördragen. Vid diskussioner om en konstitution bör man beakta de stora kulturella skillnader som finns mellan Europas folk idag och inom överskådlig tid. En demokrati av statskaraktär kan sägas bygga på förutsättningen att det finns ett någorlunda enhetligt folk⁴³¹. En förbättrad fördragsstruktur verkar vara en mer framkomlig väg mot denna bakgrund. Det är därför intressant att notera att ett förslag som ligger i linje med den senare lösningen nu presenterats av ett forskarlag i Florens. Förslaget går bland annat ut på att dela upp den stora fördragstexten i ett grundfördrag och ett fördrag av mer teknisk karaktär.

För den närmaste tiden handlar det också om att få dagens system att fungera och utvecklas. Det handlar kanske om ett system där institutioner balanseras och en blandning av parlamentariskt beslutsfattande och förhandlingar. Unionen bör kanske vara något annat än en stat, kanske en ny sorts federalism som tar hänsyn till särdragen i unionen och strävan till demokrati. Klart är dock att framväxten av transnationella gemenskaper kommer att kräva nya institutionella lösningar.⁴³²

12.1.3 Flexibel integration

Genom Amsterdamfördraget infördes en möjlighet till flexibel integration. Kraven är dock väldigt omfattande för att det ska kunna ske. Detta delvis som skydd för mindre stater som inte känner sig mogna att gå vidare samtidigt som en majoritet kan tillåta att en flexibel integration sker.

Europa kan anses stå inför ett vägskäl. Om en utvidgning ska ske utan reformer inom framför allt jordbruksområdet och inom regionstödsområdet måste budgeten fördubblas. Utvidgningen är i och för sig problematisk men nödvändig bl a för att säkra stabiliteten i Europa. Detta är en utmaning. En annan utmaning är unionens räckvidd. Unionens regelverk kan anses vara en skör balans mellan förmåner och uppoffringar. Varje förändring av regelverket rubbar balansen och blir svår att genomföra. En tredje utmaning är integrationens djup. För att få den inre marknaden att fungera finns ett beroende av nationella förvaltningar. Om dessa inte uppfyller kraven undergrävs den inre marknads funktionssätt.

För framtiden är beslutsformerna av vikt och en fortsatt trend bort från enhällighet till majoritetsbeslut ser ut att vara nödvändigt för att en förklaring av beslutprocesserna ska undvikas.

En utvidgning av unionen riskerar att riva upp ömtåliga balanser som nåtts under årtionden och kan äventyra de vinster med integrationen som hittills byggts upp. Eventuellt kan detta lösas genom att ge Europaparlamentet eller genom att ge EG-domstolen större makt. Detta skulle dock inte lösa de grundläggande skiljelinjerna mellan de som vill fördjupa unionen och

⁴³¹ J H H Weiler: *The Constitution of Europe*, 1999

⁴³² Bernitz, Ulf & Gustavsson, Sverker & Oxelheim, Lars (red): *Europaperspektiv – Årsbok 2000*, 2000

de som vill stanna på dagens nivå. Det skulle dock kunna hanteras genom en större flexibilitet och valmöjlighet.

Den större flexibiliteten bör kunna nås utan att de vinster som hittills uppnåtts riskeras. Förslaget kan vara en slags dubbel struktur som dels innebär en gemensam grund där alla unionsmedlemmar deltar och dels ett öppet partnerskap för de länder som önskar gå vidare inom politikområden utanför gemenskapen utan förpliktelser för andra stater att följa med. Detta skulle vara ett exempel på en flexibel integration. Inledningsvis måste den gemensamma grunden definieras och en tänkbar gemensam grund är den inre marknaden.

En sådan här konstruktion kan ligga till grund för institutionella reformer. Det blir naturligt med ett fördrag i två delar där den gemensamma grunden fastställs i ett grundfördrag och endast ändras på det sätt som sker idag. För de områden där flexibel integration ska tillåtas skulle regelverket kunna fastställas på en lägre rättslig nivå och vara lättare att ändra.

För den framtida utvecklingen är det viktigt att det finns förespråkare för det gemensamma Europa. Denna uppgift ligger idag på Kommissionen men kan naturligtvis i ett gränsöverskridande parlament ligga på Parlamentet.

En utvidgad union kommer att kräva någon form av motor om inte integrationen ska avstanna. De länder som går vidare i sin integration i form av sk flexibel integration kan bilda denna motor.

En flexibel integration kan utformas på olika sätt dels funktionellt avseende områden för samarbetet och dels geografiskt avseende fokus på länder

12.1.4 Den inre marknaden

Den inre marknaden anses vara en realitet. Den handlingsplan som togs 1997 har i stort sett genomförts. De viktigaste resultaten har nåtts på områden som gäller genomförande av direktiv, förstärkning av det administrativa nätverket och förbättring av regelverkets kvalitet. Det anses att lagstiftningsarbetet för att fullgöra den inre marknaden nu i stort sett är avklarat. Kommissionens arbete handlar mycket om tillämpningen av de gemensamma reglerna. Arbetet med den inre marknaden har mycket stor prioritet.

I november 1999 presenterade Kommissionen den nya strategin för inre marknaden. Programmet innehåller ett antal mål som ska förverkligas inom fem år:

- Öka medborgarnas livskvalitet
- Effektivisera produkt- och kapitalmarknaderna
- Förbättra villkoren för näringslivet
- Tillvarata fördelarna i ett globalt perspektiv

Till varje långsiktigt mål har det knutits ett antal kortsiktiga och konkreta åtgärder som exempelvis lagförslag och informationsinsatser till företag och medborgare. De målinriktade åtgärderna ska revideras årligen. Vid dessa revideringar ska slutsatser från den sk Cardiffprocessen användas. Denna process är ett fördjupat samarbete om ekonomiska reformer på produkt- och kapitalmarknaderna i syfte att effektivisera den inre marknaden. Cardiffprocessen anses vara

ett mycket viktigt inslag i arbetet med att identifiera brister i den inre marknadens funktions-sätt.

Var sjätte månad presenterar Kommissionen en rapport i form av resultattavlor vars syfte är att belysa den inre marknadens effektivitet och funktion. Denna rapport avses fungera som ett incitament för de stater som inte lever upp till förväntningarna att vidta nödvändiga åtgärder. De senaste åren har dessa tavlor varit fokuserade på överträdelser, standardisering, anmälningsprocedurer och regelförenkling. Särskilt har utvecklingstakten på handlingsplanen för finansiella tjänster redovisats och det har riktats uppmaning till Rådet och Parlamentet att öka takten för att få fram de legala instrument som saknas idag.

Den inre marknaden förutsätter att samarbetet mellan administrationerna fungerar bra. Om så är fallet kan många hinder lösas genom informella kontakter. Arbetet med att förbättra det administrativa samarbetet sker främst genom utbytestjänstgöring för enskilda tjänstemän. Dessutom förekommer seminarier och konferenser. Det finns ett nätverk av myndigheter för att kunna lösa problem genom informella kontakter. För Sveriges del ingår Kommerskollegiet i detta nätverk. Kommerskollegiet är sedan oktober 1997 nationell kontaktpunkt dit företag och medborgarna kan vända sig med frågor angående den inre marknaden. Kommerskollegiet är också officiell samordningscentral.⁴³³

12.2 Euron

I mars 1990 tog Rådet ett beslut⁴³⁴ om hur konvergens mellan medlemsstaterna skulle uppnås. Det var nödvändigt att förstärka mekanismer för samarbetet om den ekonomiska politiken. I december 1993 antogs för första gången riktlinjer för medlemsstaternas ekonomiska politik i syfte att skapa en referens för Rådets övervakning. I den andra etappen av EMU var avsikten att skärpa budgetdisciplinen innebärande att medlemsstaterna skulle undvika budgetunderskott på både central, regional och lokal nivå. 1997 nådde det europeiska Rådet enighet på tre punkter inför EMU:s tredje etapp. Det gällde rättsliga aspekter på användningen av euron, vilken växelkursmekanism som skulle tillämpas och skapandet av den sk tillväxt- och stabilitetspakten. Den tredje etappen skärpte därigenom kravet på att undvika underskott i budgeten med hot om sanktioner om böter.

Från början var det klart att vare sig Danmark eller Storbritannien skulle delta i eurons tredje etapp. Dessa länder har genom en särreglering i EG-fördraget rätt att stå utanför. Grekland var det enda land som inte ansågs vara kvalificerat för ett deltagande. Sverige, som inte önskade medverka från början, kom att hänföras till samma grupp som Grekland.⁴³⁵

Sverige ansågs i ett besked från ECB och Kommissionen den 3 maj 2000 inte uppfylla kraven för ett medlemskap i valutaunionen. Kommissionen menar att den svenska valutan inte varit tillräckligt stabil mot EMU-ländernas valutor de senaste två åren. Sverige deltar inte heller i ERM och ERM2. Däremot uppfyller Sverige de andra kraven: Lågt budgetunderskott, låg statsskuld, långa räntan och prisstabilitet.

Grekland anses nu uppfylla alla konvergenskrav (konvergensrapport ECB 3 maj 2000) och rekommenderas inträde från den 1 januari 2001. Detta kommer sannolikt också att bli fallet.

⁴³³ Regeringens skrivelse 1999/2000:60: *Årsboken om EU*, 1999

⁴³⁴ EGT L 78, 1990-03-24

⁴³⁵ Allgårdh, O & Norberg, S: *EU- och EG-rätt*, 1999

Vissa bedömare anser att ett grekiskt medlemskap kan komma att försvaga euron. Det har ifrågasatts den grekiska ekonomins budgetdisciplin och uthållighet. Danmark håller en folkomröstning om ett deltagande i EMU i höst. Opinionsmätningar i Danmark visar dock på en stor negativ opinion (runt 40-45% negativa). Ett nej i folkomröstningen i höst anses av bedömare skada förtroendet för valutaunionen och euron.⁴³⁶

12.2.1 Viktiga aktörer inom valutasamarbetet

Euro 11-rådet

Ett nytt organ utan fördragsstöd har skapats i form av ett informellt sk Euro 11-rådet efter ett franskt initiativ och med syfte att balansera centralbankens ställning. Detta råd består av finansministrarna i de medlemsländer som ingår i det tredje steget av EMU. De träffas normalt i anslutning till ordinarie rådsmöten för finansministrarna och kan förväntas behandla de mer känsliga frågorna i den ekonomiska politiken i anslutning till euron.

Europeiska Centralbanken, ECB

Genom EMU:s tredje etapp kommer den monetära politiken att bli gemenskapspolitik. Den monetära politiken kommer att utföras av ECB. ECB såväl som de nationella centralbankerna har en självständig ställning mot gemenskapens institutioner och mot de nationella regeringarna. ECB har angivet vilka penningpolitiska medel de avser att använda i sitt arbete baserad på tre huvudelement.

- Ett inflationsmål
- Ett brett monetärt mål
- Ett element som grundas på ett antal ekonomiska indikatorer som förväntad inflation och växelkurs.

ECB anses vara en sluten institution. Som exempel offentliggörs inte inflationsmål. Europaparlamentet har lagt fram ett förslag, Huhne-betänkandet. I betänkandet beklagas ECB:s slutenhet. Parlamentet kräver:

- Att protokollen från rådsmöten offentliggörs.
- Att återkommande inflationsprognoser över euroområdet presenteras.
- Att jämförande rapporter över utvecklingen i medlemsländerna offentliggörs.
- Att ECB-chefen ska kunna utfrågas av Parlamentet vid varje penningpolitisk förändring.⁴³⁷

Det anses vara svårt att kunna utvärdera ECB. För att en utvärdering ska kunna ske krävs det att det finns ett eller flera tydliga mål. ECB har två mål:

- Årliga inflationstakten ska understiga 2 %.
- Penningmängden får inte öka med mer än 4,5 %.

⁴³⁶ Industriförbundets Euro-Nyheter 2000-04-2--05-05

⁴³⁷ *Krav på Europeiska centralbanken om ökad öppenhet växer*, EP-nytt special/Bilaga till EP-nytt nr 1 jan-feb 2000

Utomstående bedömare vet inte vilket av dessa mål som tillmätts störst betydelse vid räntestyrningar. Finansmarknaden anses därför ha svårt att följa bankens tankegångar. Genom att regelbundet publicera inflationsprognoser skulle ECB kunna minska osäkerheten. Det finns också ett problem med valet av penningmängd som ett mått. Om penningmängden ökar mer än målet kan detta vara en signal om inflation. Men sambandet pris- och penningmängdsökning är svåröversiktligt.⁴³⁸

Ekofin

Den tilltagande ekonomiska integrationen och införandet av euron ställer krav på en väl fungerande samordning av den ekonomiska politiken i EU. Ekofin (finansministrarna i medlemsländerna) har ägnat stor del av sitt arbete åt att uppmärksamma detta såväl som den sk Euro 11-gruppen. Vid ett möte i det Europeiska Rådet i Wien 1998 ombads Ekofinrådet att till det Europeiska Rådet i Helsingfors i december 1999 inlämna en rapport om hur samordningen fungerat av den ekonomiska politiken i samband med införandet av den tredje etappen av EMU. Den aktuella rapporten identifierade följande områden som kräver en förstärkt samordning:

- Förbättrad förståelse av den ekonomiska utvecklingen och en strävan att nå gemensamma syften.
- Effektiviserade procedurer för samordning.
- Förstärkt övervakning och uppföljning av den överenskomna politiken.
- Förbättrade arbetsformer i Ekofin-rådet och i Euro 11-gruppen och ett förbättrat samarbete med andra rådskonstellationer.

12.2.2 Valutasamarbete skapar ett ömsesidigt beroende

En valutaunion är en fördjupning av samarbetet mellan de länder som deltar i den. Växling mellan nationella valutor medför kostnader. Fluktuationerna i växelkurser har varit kraftiga sedan 1970-talet och det anses att dessa fluktuationer skadat en effektiv handel.

I ”det nya Europa” sker en övergång till en situation där stor nationell handlingsfrihet övergår till en begränsad sådan. Kapitalmarknader övergår från att ha varit nationella till att bli integrerade. Marknaden går från att ha varit tämligen fragmenterad till att bli gemensam med en paneuropeisk prissättning, ökad konkurrens, skaleffekter och större hemmamarknader. Vi kan utgå från att svenska företag i framtiden kommer att vara mer marknadsutsatta. Företagen bör vara beredda på en ökad pris- och kostnadsflexibilitet. Vi kan också räkna med att paneuropeiska handelskedjor kommer att växa fram.⁴³⁹ De olika socialförsäkringssystemen med omfattande nationella skillnader går kanske mot en ökad harmonisering. Vi kan komma att se snabba förändringar i pensionssystemen. Skattesystemen kan komma att gå i en harmoniserande riktning.

Valutaunion skapar en delvis ny värld där tonvikten läggs på ekonomiernas inre funktionssätt. Det blir viktigare med rörlighet. Intressant i detta sammanhang är diskussioner om störningar

⁴³⁸ *Krav på Europeiska centralbanken om ökad öppenhet växer*, EP-nytt special/Bilaga till EP-nytt nr 1 jan-feb 2000

⁴³⁹ Öhrlings, Coopers & Lybrand : *Diagnos EMU*, 1998

i ekonomin. I de fall länderna är likartade är sannolikheten för att de ska drabbas av likartade störningar stor. Svenska störningar tycks dock inte ha samvarierat med störningar i EU:s kärnländer.

Såväl förespråkare som motståndare till EMU anser vanligen att den leder till en ökad integration. Trots olika villkor i medlemsländerna kan bara en ekonomisk politik föras. Vi kan förvänta oss att konjunkturerna i de olika delarna av EU även i en framtid kommer att skilja sig åt och det är kanske inte heller osannolikt att det blir konjunkturläget i de stora länderna på kontinenten som kommer att bli avgörande för den ekonomiska politik ECB kommer att föra.

Tre alternativa vägar brukar anges för att anpassa ett land som avviker i den ekonomiska utvecklingen. En svårframkomlig väg är att skapa flexibilitet i löner och priser. Att flytta arbetskraft och kapital kan också vara svårt eftersom Europa har inte samma inre rörlighet som språkligt homogena länder kan ha. Det tredje alternativet att ge bidrag till fattiga regioner i form av inkomstöverföringar skulle kräva en överstatlig budget av en helt annan storlek än idag. Förutom dessa alternativ finns växelkursen som kan fungera som en stöddämpare i det fall en stat av någon anledning får avvikande konkurrensläge.

Historiskt har valutasamarbete skett på många sätt och varit mer eller mindre framgångsrika. EMU-länderna kommer att ställas inför svåra problem inte minst på grund av olikartad ekonomisk utveckling i medlemsländerna.⁴⁴⁰

För att valutaunionen ska kunna fungera krävs en finanspolitisk disciplin men det ska inte uteslutas att det på längre sikt blir aktuellt med ytterligare finanspolitisk samordning i form av harmonisering av skatter och samordning av de offentliga utgifterna. Frågan om subventioner mellan länderna kan också komma att aktualiseras. Sverige har som bekant de högsta offentliga utgifterna och kan förvänta sig krav på att vi måste närma oss ett europeiskt snitt. Det ska inte heller uteslutas att ett finanspolitiskt samarbete kan komma att tvinga fram ett samarbete som går längre än vad som avsågs vid EMU:s bildande.⁴⁴¹

Växelkursmekanismen

Den resolution om växelkursmekanismen som antogs av Rådet har till syfte att se till att den gemensamma marknaden fungerar. Denna växelkursmekanism ersätter EMS och kallas ERM 2. ERM 2 förbinder utomstående valutor med eurozonen. Det fastställs centralkurser för utomstående valutor med tillåtelse att variera högst 15 %. Den danska kronan deltar med en variation +/- 2,25 % och den grekiska med spännvidden 15 % åt bägge hållen. Det föreligger inget rättsligt krav på att medverka i ERM 2 för utomstående valutor. Däremot finns en klar politisk vilja bland euroländerna att så sker.

Stabilitets- och tillväxtpakten

Stabilitets- och tillväxtpakten har till syfte att förstärka den gemensamma övervakningen av de offentliga finanserna för att säkerställa en varaktig budgetdisciplin. Medlemsstater i valutaunionen ska utarbeta stabilitetsprogram och länder utanför valutaunionen ska utarbeta konvergensprogram.

⁴⁴⁰ Carlén, S & Wibe, S: *EMU-självbestämmande eller anpassning*, 1999

⁴⁴¹ Bernitz, Ulf m fl: *EU idag*, 1998

I pakten har länderna lovat eftersträva balans. Dessa program ska uppdateras varje år med en prognoshorisont som flyttas fram ett år i taget. De uppdaterade programmen granskas av Ekonomiska och finansiella kommittén på grundval av en bedömning gjord av Kommissionen. De kan också komma att granskas av Ekofinrådet. Det anses vara mycket viktigt att staterna efterlever åtaganden i programmen eftersom det gör den ekonomiska politiken trovärdig och en möjlighet för staterna att hantera normala konjunktursvängningar utan att riskera alltför stora budgetunderskott.

Nationell industripolitik som alternativ

Med EMU mister staterna i princip möjligheten att bedriva stabiliseringspolitik. Kommer det att innebära att den ekonomiska politiken i staterna kommer att återgå till en nationell industripolitik i syfte att bibehålla och locka till sig industri. Stora industripolitiska satsningar kan snedvrída konkurrens mellan länder och branscher. Länderna kan använda sig av industripolitik så länge det inte innebär att konkurrensen snedvríds.

EU-länderna har alla en industripolitik som är mer eller mindre ambitiös. Som övergripande princip i gemenskapen gäller att industripolitiken inte får sätta konkurrensen mellan företag ur spel. På senare år har en ökning av internt stöd kunnat ses som dessutom i många fall varit selektivt riktat. Stödet varierar mellan länderna med de högsta relativa nivåerna i Grekland och Italien följt av Tyskland, Belgien och Portugal. Grekland och Italien kan i förhållande till andra staterna anses ha en hög nivå på stödet. Stöd kan vara branschriktat eller regionalt. Av det branschriktade stödet går ca 50 % till forskning och utveckling.

En förutsättning för den inre marknaden är att interventioner på nationell nivå inte ersätter tullar och andra handelshinder. Det skulle innebära politiska ingrepp i syfte att hindra den inre marknaden eller annorlunda uttryckt att konkurrerande devalveringar ersätts av industripolitiska åtgärder. Det mesta tyder dock på att Kommissionen blivit mer aktiv i bevakning av detta. Politiker har en benägenhet att använda sig av ingrepp när ett land utsätts för kris. Om nu de traditionella instrumenten försvinner så kan ekonomiska frågor ”avpolitiserats” eller så söker politikerna nya vägar bl a via industripolitik.

Vi ser tendenser att staterna upprättar kontor med uppgift att locka till sig utländska investerare, Sverige inte undantaget. Investerare kan erbjudas olika villkor som subventioner, skattelättnader eller tom viss skattebefrielse. Sådana stöd kan påverka företagen och få dem att omlokalisera sin verksamhet. Studier av lokaliseringar som genomförts har bekräftat en bild av att stöd har en betydelse som komplement till de viktigare förutsättningarna i form av kompetent arbetskraft och en god infrastruktur.⁴⁴²

Ökad överstatlighet?

Enligt den sk integrationstrappan⁴⁴³ följs en myntunion av en fiskal union. Idag finns dock ingen som anses vilja driva unionen till en överstatlig organisation (federation). Sett ur perspektivet med integrationstrappan är unionen trots detta på väg mot en fiskal union. Lösningen på detta problem är att skapa en myntunion utan fiskal union. För att lyckas med detta har de

⁴⁴² Bernitz, Ulf & Gustavsson, Sverker & Oxelheim, Lars (red): *Europaperspektiv – årsbok 1998*, 1998

⁴⁴³ RSV Rapport 1999:3: *Vår Omvärld år 2010 – Rapport från Framtidsprojektet, etapp 1*, 1999

ingående staterna ålagts stabilitetspakten. Paktens huvudkärna är icke-undsättning till en stat som inte klarar sina problem själv. Om den pakten inte fungerar kan den återföljas av krav på gemenskapen varför gemenskapen kanske inledningsvis kan tillåta avsteg. Om sådana avsteg upprepas ett par gånger går gemenskapen in i en fas med överföringar varför det snart kommer att krävas en beskattningsrätt till gemenskapen. Denna process leder naturligtvis till en gemensam finanspolitik och en överstatlighet.

Stabilitetspakten är således nyckeln till att hålla utvecklingen borta från att gå i en överstatlig riktning. Om stabilitetspakten skulle misslyckas bl a för att staterna saknar förmåga till nödvändiga interna anpassningar eller omfördelningar, så är det kanske inte osannolikt att gemenskapen i sin helhet måste ta ett ansvar. Detta torde inte ske förrän läget i ett land avsevärt försämrats.⁴⁴⁴

Frågan är om en myntunion utan fiskal union är tänkbar? Gustavsson säger att ”vetenskap och beprövad erfarenhet talar för myntunion med fiskal union snarare än utan detta steg”⁴⁴⁵

EMU återfinns i gränslandet mellan politik och ekonomi. EMU anses kunna fungera som den viktigaste impulsgivaren och motorn för den fortsatta integrationen. EMU ger sannolikt upphov till följdintegration.

12.2.3 Valutasamarbetets betydelse för Sverige

Sveriges Riksdag har i ett beslut från december 1997 angett att praktiska förberedelser ska göras så att en eventuell övergång till euro kan genomföras på ett så bra sätt som möjligt. Därför pågår en kontinuerlig dialog mellan olika aktörer som påverkas av euro. Denna referensgrupp leds av finansministern. Gruppen ska dels diskutera anpassningsåtgärder för Sverige pga att Sverige inte deltar från början, dels identifiera behov och problem i samband med ett eventuellt senare deltagande. Inom regeringskansliet har arbetet med förberedelser pågått sedan hösten 1996. Det har publicerats två departementsskrivelser⁴⁴⁶ som behandlar praktiska euroförberedelser i Sverige.

I den offentliga sektorn pågår fördjupade analyser kring ett eventuellt införande av euron. Detta arbete utförs främst inom tolv centrala myndigheter – däribland RSV – och omfattar bl a analyser av behov av författnings- och systemförändringar samt av ledtider för införandet av euro efter ett beslut. Inom den finansiella sektorn pågår också ett omfattande analysarbete.⁴⁴⁷

De fluktuerande valutakurserna har ansetts vara ett stort hinder den inre marknaden. Genom EMU kommer penningpolitiken att utövas gemensamt. Detta i kombination med den fria rörligheten kommer att på ett avgörande sätt påverka konkurrensförutsättningarna. EMU driver fram en ökad förändringstakt med den gemensamma valutan som en katalysator. Även om Sverige står utanför den gemensamma valutan kommer Sverige att påverkas av processen.

⁴⁴⁴ Bernitz m fl (red): *EU idag*, 1998

⁴⁴⁵ Gustavsson, S, *Kommundagar i Uppsala 2000-01-14*

⁴⁴⁶ Ds 1997:9 och Ds 1997:59

⁴⁴⁷ RSV Rapport 1999:12 & RSV Rapport 2000:7: *Riksskatteverkets euroförberedelser* och Regeringens skrivelse 1999/2000:60: *Årsboken om EU*, 2000

Den svenska utrikeshandeln sker till stor del med EU-länder och med EU-valutor som betalningsmedel. Ett svenskt medlemskap i EMU:s tredje steg innebär att det mesta av svenska handel kan ske utan valutarisker. Penningpolitiken är redan i viss mån låst genom inflationsbekämpning och växelkursstabilitet. Det är inte heller troligt att finanspolitik kan lindra effekterna av försämrad svensk konkurrenskraft i någon större omfattning. Budgetunderskott måste täckas på en internationell kapitalmarknad där oro för en svensk inflation snabbt driver upp räntor.

Genom inträde i EMU:s tredje steg avsäger sig Sverige den penningpolitiska friheten att i framtiden kunna exempelvis föra en expansiv penningpolitik med lägre korta räntor och nedskrivning av växelkursen vid lågkonjunkturer. Denna möjlighet kan vara värdefull vid asymmetriska chocker. Men en bevarad penningpolitisk frihet har också en nackdel. En devalveringspolitik för med sig inflationsförväntningar och det kan vara svårt att kombinera penningpolitiskt oberoende med en trovärdig låginflationslinje. Det kan bli svårt att upprätthålla en trovärdighet för en låginflationslinje vid ett utanförskap. Det är svårt att veta vad som händer om Sverige ställer sig utanför EMU. Sannolikt kommer det för att vara en viss devalveringsrisk förknippad med kronan varför priset blir högre räntor.

Sverige anses tillhöra kategorin ”internationaliserade småstatsdemokratier”. Det innebär att åtskillnaden mellan självständigt inrikespolitiskt beslutsfattande och internationella samarbetsåtaganden minskat. De allra flesta frågor befinner sig i en gråzon mot det internationella. Svensk syn på EU brukar sammanfattas med den sk nationalstatslogiken men på senare tid verkar det som om Sverige tillsammans med Storbritannien driver en idé om en tredje väg mellan traditionell mellanstatlighet och överstatlighet.

Sveriges inställning till EMU är präglad av nationalstatslogiken. Sverige ställer sig inledningsvis utanför samtidigt som Sverige från åskådarplats ändå ser förhållandevis positivt på EMU. Det synes som om det svenska övergripande målet är flexibilitet och politiskt svängrum.

Den svenska sidpositionen skapar ett inflytandeproblem. I EU:s kultur är ömsesidighet viktigt (lojalitet och politiskt generositet). En stat måste bidra med förslag på hur förlorande parter i en förhandling ska kunna kompenseras.

I makttermer brukar man tala om förmågan att påverka normbildningen, den politiska dagordningen och de allianser som bildas (idékraft). För små stater är det lättare att ansluta sig till allianser än att bilda allianser. En småstat som vill vara proaktiv och påverka dagordningen bör orientera sig mot en kärngrupp av betydelsefulla länder. Vid opionsbildning bör också en liten stat beakta att en stor stat lättare får fram förslag till beslutsprocessen i kraft av sin storlek.

Sveriges val att avvakta i EMU-frågan kan ses som ett uttryck för ett aktivt negativt ställningstagande. Sverige förlorar därmed politisk prestige och ger andra länder en lärdom om att Sverige inte är villigt att ta vare sig ekonomiska eller politiska risker. Det ska inte försummas att Sverige kan komma att uppfattas som en ”fripassagerare” och därför gradvis marginaliseras politiskt. Ett utanförskap gör det svårare att driva en idépolitik eller helt enkelt kunna påverka unionen på önskat sätt.⁴⁴⁸

⁴⁴⁸ Johansson, Karl Magnus (red): *Sverige i EU*, 1999

12.3 Skatter, indrivning mm

12.3.1 Generaldirektoratet för skatter och tullunion

Generaldirektoratet för skatter och tullunion är av ett speciellt intresse för vår verksamhet. Det kan av den anledningen vara av ett visst värde att kort beskriva detta direktorat och ge exempel på frågor som de arbetar med. Direktoratet leds av kommissionären Frits Bolkestein och är sedan organiserat i fyra olika avdelningar, varav TAXUD B ansvarar för tullfrågor och TAXUD C för skattefrågor. De olika avdelningarna är i sin tur indelade i enheter. Skatteavdelningens olika enheter har uppgifter som skattepolicy, direkt skatt, mervärdesskatt osv.

Direktoratet har en webbplats där dokument och rapporter finns tillgängliga. På denna sida presenteras också nyheter och direktoratets skrift *The Key*. Här kan också slutgiltiga kommissionsförslag i serien COM hämtas.⁴⁴⁹

Direktoratet arbetar med att göra utredningar och ta fram underlag till rapporter och direktiv. Initiativ kan komma via olika kanaler inklusive lobbyister.

12.3.2 Pågående integration inom skatterätten

I fördraget stadgas att de indirekta skatterna ska harmoniseras så mycket som är nödvändigt för att säkerställa den inre marknaden. Det ska också ske ett närmande av medlemsstaternas lagar och författningar inom området för direkt skatt.

Harmoniseringen har kommit längst på momsområdet. Ett förslag till harmoniserade regler om skatt på kapital var föremål för diskussioner vid Europeiska ministerrådets möte i Tammerfors hösten 1999, men har ännu inte kunnat beslutas. I skattefrågor krävs emellertid enhällighet i Rådet för beslut, något som i kombination med många staters vilja att kontrollera de egna finanserna gör att integrationen går långsamt. Argument för harmoniserade regler om företagsanknutna skatter, kan i och för sig presenteras. När det gäller skatter är det dock främst marknadskrafterna och Domstolen som är pådrivande för harmonisering. Marknadskrafterna får staterna att konkurrera med skattetrycket och Domstolen har tillämpat EG-rätten på vissa skatter som har visat sig kunna ha diskriminerande effekter. Från flera stater har inför Domstolen argumenterats för att skatteområdet är en fredad zon i förhållande till gemenskapen. Den synen har Domstolen inte delat (Ståhl).⁴⁵⁰

Nationella skattesystem kan i vissa fall få effekter för handeln inom Europa, t ex beskattning av bolag, koncerner och utdelningar. I sammanhanget kan erinras att Romfördraget förbjuder diskriminerande beskattning av varor som rör sig inom EU.

Domstolens betydelse för skatteharmoniseringen

Här följer som exempel några situationer där Domstolen ansett en viss skatt stå i strid med gemenskapsrätten.

⁴⁴⁹ <http://www.europa.int.eu/comm/dgs/taxation>

⁴⁵⁰ Bernitz, Ulf & Gustavsson, Sverker & Oxelheim, Lars (red): *Europaperspektiv årsbok 2000*, 2000

- Fransk bolagsskatt ansågs diskriminerande i förhållande till utländska bolag när det gällde skatt på utdelningar av aktier. Diskrimineringen ansågs otillåten och Frankrike fälldes för fördragsbrott.⁴⁵¹
- I Storbritannien tilläts koncerner att kvitta vinster i ett bolag mot förluster i ett annat, under förutsättning att några utländska bolag inte ingick i koncernen. Domstolen ansåg att reglerna kunde avhålla brittiska koncerner från att etablera dotterbolag utomlands och att reglerna därför motverkade den fria etableringsrätten.⁴⁵²
- Vid uttag av en fransk skatt på företag som sålde farmaceutiska produkter, medgavs avdrag gjordes för kostnader för forskning i syfte att ta fram produkterna endast för kostnader för forskning i Frankrike. Domstolen menade att det typiskt sett var utländska företag som drabbades av den begränsade avdragsrätten, eftersom de oftast utvecklat sin forskning utanför Frankrike.⁴⁵³
- I Tyskland fanns regler om vissa skattelättnader kopplade till en persons försörjningsbörda. Ett krav för att få sådan skattelättnad var att den skattskyldiga var bosatt i Tyskland. Belgaren Schumacker arbetade i Tyskland, men var bosatt i Belgien, varför han inte kom i åtnjutande av skattelättnaden. Domstolen ansåg att de tyska reglerna var indirekt diskriminerande eftersom det typiskt sett var utländska medborgare som bodde utomlands.⁴⁵⁴
- En nederländare som arbetade tillfälligt i ett annat EU-land fick betala högre socialavgifter i Nederländerna på grund av arbetet utomlands. I Nederländerna fanns en högsta inkomstnivå på vilken avgiften beräknades. Till följd av utlandsarbetet fick personen i fråga sin inkomst uppdelad i två delar för samma period, varvid taket i avgiftssystemet sammanlagt passerades. Domstolen ansåg att de Nederländska reglerna kunde avhålla personer från att söka arbete utomlands och att de därför inte var tillåtna.⁴⁵⁵
- De tidigare svenska reglerna om premieskatt på utländska försäkringar, som gjorde skillnad mellan svenska försäkringar där försäkringsbolaget betalade skatt och utländska där försäkringstagaren själv beskattas för vinst på premier, underkändes med hänsyn till att de kunde avhålla svenskar från att teckna utländska försäkringar och utländska företag från att tillhandahålla försäkringstjänster i Sverige.⁴⁵⁶

Exemplen visar att Domstolen tar hänsyn till både fall av direkt diskriminering och indirekt. Med indirekt diskriminering avses att regler som är formellt lika för alla, i praktiken har diskriminerande effekter eftersom de så gott som uteslutande kan tillämpas på utlänningar. Diskrimineringar kan visserligen godtas enligt fördragen om det är nödvändiga för att upprätthålla allmän ordning, säkerhet och hälsa. Inget av dessa villkor kan väntas vara tillämpliga i skattesammanhang. Vid fall av direkt diskriminering kan presumtionen därför vara att den nationella regeln undantagslöst får vika. Vid indirekt diskriminering räcker det med att diskrimineringen kan motiveras utifrån ett tillräckligt viktigt samhällsintresse och att den står i proportion till detta intresse, för att den ska tillåtas. Till sådana intressen har behovet att

⁴⁵¹ Mål nr 270/83

⁴⁵² Mål nr C-264/96

⁴⁵³ Mål nr C-254/97

⁴⁵⁴ Mål nr C-279-93

⁴⁵⁵ Mål nr C-18/95

⁴⁵⁶ Mål nr C-118/96

hindra skatteflykt och hänsyn till upprätthållandet av skattesystemets inre ordning räknats. I det första fallet krävs dock att staten kan visa att den uttömt alla andra, icke-diskriminerande åtgärder först. Även i det andra fallet (hänsyn till skattesystemets inre ordning) är praxis sträng. Ett fall där diskriminering har tillåtits med hänvisning till skattesystemets inre ordning är då avdrag för avsättningar till pensionsförsäkring hade direkt samband med en skattskyldighet för utfallande försäkringsbelopp på så sätt att skattskyldigheten var en förutsättning för avdraget. Det godtogs då att en stat kunde begränsa avdragsrätten till nationella försäkringar med hänsyn till att staten inte kunde tillförsäkras att beskatta utfallande belopp i utländska försäkringar.

Det sagda visar att det hittills i mångt och mycket varit Domstolen som agerat motor för harmonisering inom skatteområdet. Det kan förklaras genom att medlemsstaterna intagit en passiv hållning i frågan. Det är inte orimligt att anta att just det i kombination med påtryckningar från företagen, kan komma att tvinga staterna att genom kompromisser ta fram viss lagstiftning på gemenskapsnivå (Ståhl).⁴⁵⁷

Harmoniserad moms

Harmoniseringen av mervärdesskatten inleddes redan på 1960-talet. 1967 infördes krav på att medlemsstaterna skulle ha en mervärdesskatt. Från 1993 var målet att staterna skulle ha en helt likartad momsbas⁴⁵⁸. Det målet har i princip nåtts även om vissa stater har en del undantag. 1992 antogs ett direktiv⁴⁵⁹ om en minimiskatt på 15 % för huvuddelen av varor och tjänster. För mat och ”nödvändighetsvaror” ska moms utgå med minst 5 %. Staterna har getts frikostiga övergångsregler. Kommissionens ursprungliga plan var att mervärdesbeskattningen skulle ske enligt den sk ursprungsprincipen, som innebär att beskattning ska ske i det land där varan eller tjänsten produceras⁴⁶⁰. Medlemsstaterna var inte beredda på att införa ursprungsprincipen varför övergångsregler med destinationsprincipen gäller. Det innebär att varor och tjänster är momsfria i exportlandet och istället ska beskattas i importlandet. Detta har skapat behov av ett komplicerat administrativt förfarande.

Kommissionen förbereder ett antal direktiv på mervärdesskatteområdet som ett led i att förenkla och effektivisera nuvarande regler på området. Kommissionens målsättning för framtiden är att införa ursprungsprincipen och att skapa en större enhetlighet i den praktiska tillämpningen.

Mot slutet av 1998 lade Kommissionen fram ett direktivförslag om förenklade regler för företagare som säljer varor och tjänster i andra EU-medlemsstater där företagaren inte har något fast driftsställe. Kommissionen föreslår att företagaren ska vara den som registreras till mervärdesskatteskyldighet och betala skatten och inte som med nuvarande regler använda sig av en skatterepresentant. Det nuvarande systemet anses ge betydande kostnader som speciellt drabbar små företag. Sverige stöder förslaget men någon slutlig överenskommelse har ännu inte nåtts.

⁴⁵⁷ Bernitz, Ulf & Gustavsson, Sverker & Oxelheim, Lars (red): *Europaperspektiv, årsbok 2000*, 2000

⁴⁵⁸ Rådskdirektivet 77/388/EEG

⁴⁵⁹ Rådskdirektiv 92/77/EEG

⁴⁶⁰ Rådskdirektiv 92/77/EEG

Kommissionen har uppdragit åt Price Waterhouse Coopers att utreda vilka olika krav som ställs i olika medlemsländer vid såväl traditionell som elektronisk fakturering. Denna rapport bereds för närvarande inom Kommissionen.

Minimnivå för vissa punktskatter

Från 1993 har också strukturen på punktskatter harmoniserats för alkohol (sprit, vin och öl), tobaksvaror, och mineraloljor. För dessa varugrupper gäller att en minimiskatt måste tas ut.

I mars 1997 föreslog Kommissionen ett ramdirektiv om energibeskattnings⁴⁶¹. Förslaget innebär en samlad beskattning av samtliga energiprodukter och har under 1999 diskuterats i flera organ. Någon enighet har inte nåtts. Sverige stödjer arbetet med att skapa ett ramdirektiv.

I ett direktivförslag till Rådet i juni 1997⁴⁶² har Kommissionen föreslagit ökade befogenheter för Punktskattekommittén. Som ett led i harmoniseringssträvanden vill Kommissionen vidga den normgivande funktionen. Bestämmelser om skattenivåer faller dock utanför.

Harmonisering av direkt skatt

Behovet av att harmonisera den direkta skatten har inte ansetts lika tydligt. Det anses dock att olikheter i medlemsstaternas bestämmelser om bolagsskatt kan verka snedvridande på konkurrensen. Sådan konkurrens minskar företagets värde av den gemensamma marknaden. Kommissionen fokuserar på detta problem och arbetar med att minska sådana konkurrens-snedvridningar. Införande av den gemensamma valutan från ingången av 1999 anses ha ökat behovet av en gemenskapsreglering av de direkta skatterna⁴⁶³. Kommissionen har koncentrerat sitt arbete på att redovisa skatteordningar som anses vara exempel på skadlig skattekonkurrens. Målsättningen för Kommissionen är att sådana ska vara borta inom fem år.

Sedan 1960-talet har en harmonisering av företagsbeskattningen pågått. Det har dock inte rört sig om långtgående förslag och beslut utan varit inriktat på fusioner och moder- och dotterbolagsförhållanden. Moder- och dotterbolagsdirektivets syfte är att utdelning från dotterbolag i annan medlemsstat ska behandlas som utdelning mellan bolag i en och samma medlemsstat. Avsikten är att undvika beskattningseffekt på sådan utdelning.

Fusionsdirektivets syfte är att undanröja skattemässiga hinder vid gränsöverskridande omstruktureringar av företag inom EU. Fusioner och omstruktureringar ska kunna ske utan omedelbar beskattning. Skiljedoms klausulen innebär att en skiljemannakommision ska avgöra fall där inblandade myndigheter inte kan komma överens vid fall av internprisstättning. Denna klausul trädde i kraft 1995.⁴⁶⁴

För ränteinkomster på sparande i gemenskapen har Kommissionen presenterat förslag innebärande definitiv källskatt och kontrollåtgärder för att eliminera eller minska riskerna för stora kapitalöverföringar. Kommissionen har inte fått medlemsstaternas stöd eftersom det finns ett kraftigt motstånd mot till reglering på gemenskapsnivå. Motståndet sägs bl a bero på risken att

⁴⁶¹ (KOM (97) 30 slutlig)

⁴⁶² (KOM (97) 326 slutlig)

⁴⁶³ KOM(97)495

⁴⁶⁴ Nyqvist, K & Rabe, G: *Skatter i EU 1999*, 1999

kapital flyttar till tredje land. Efter beslutet 1988 om fria kapitalrörelser har skattesatserna i ett flertal länder justerats nedåt.

Den 1 december 1997 fattade ministerrådet ett beslut om ett skattepaket när det gäller den direkta beskattning i syfte att hindra skadlig skattekonkurrens.⁴⁶⁵ Detta paket har tre beståndsdelar: en uppförandekod för företagsbeskattning, ett direktiv om minimibesiktning av sparande samt ett direktiv om avskaffande av källskatter på gränsöverskridande ränte- och royaltybetalningar mellan företag. Paketet är en enhet och en överenskommelse måste omfatta samtliga delar. Avsikten var att under 1999 slutföra arbetet med de olika delarna i paketet men någon enighet kunde inte nås beträffande spardirektivet (speciellt beskattning av internationella obligationer). Arbetet med att nå en överenskommelse fortsätter.

Uppförandekoden för företagsbeskattning har som syfte att minska snedvridningar på den inre marknaden till följd av skadlig skattekonkurrens. Koden innebär ett åtagande för staterna att avveckla skadeåtgärder som kan vara skadliga samt att inte införa nya skadliga åtgärder. Ett kriterium för vad som anses vara en skadlig åtgärd är om den har betydande inverkan på var i unionen ett företag lokaliseras.

Direktivförslaget om sparande⁴⁶⁶ behandlar räntor som utbetalas i en medlemsstat till enskilda personer som är bosatta i en annan medlemsstat. Direktivet bygger på en samexistensmodell vilket innebär att val mellan antingen en minimikällskatt eller att lämna information till spararens hemland. Den angivna minimiskatten är 20%. Detta direktiv står ännu långt ifrån sin fullbordan och innehåller många svårlösta frågor.

Vid det avslutande Toppmötet under Portugals ledning Santa Maria de Feira kom staterna överens om att nationella myndigheter ska kunna få information om de egna medborgarnas tillgångar på konton i andra EU-länder år 2010. Lösningen är en kompromisslösning som dels undantar Österrike och dels kräver ett antal avtal med s k tredje-land (USA, Schweiz, Lichtenstein och skatteparadis i engelska kanalen). Överenskommelsen kan på sitt sätt främst karaktäriseras som att det trots allt finns en vilja att kunna nå överenskommelser inom skatteområdet. Viljan att fortsätta arbetet kan sägas ha manifesterats genom denna överenskommelse.

Direktivförslaget om beskattning av ränte- och royaltybetalningar⁴⁶⁷ innebär ett gemensamt system för beskattning av räntor och royalties som betalas mellan närstående bolag i olika medlemsstater. Avsikten är att källskatter på ränte- och royaltybetalningar inom koncerner ska avskaffas inom unionen. Detta direktiv anses stå nära en lösning.

Skatteharmonisering eller skattekonkurrens

Länderna i EU har olika skattetraditioner med i princip tre olika skiljelinjer. En skiljelinje går mellan direkta skatter och indirekta, en annan mellan direkta skatter och socialförsäkringsavgifter och den tredje mellan centrala och lokala skatter. Storbritannien och de nordiska länderna har valt direkta skatter för att finansiera det offentliga åtagandet men Tyskland och Frankrike använder sig mer av socialförsäkringsavgifter (den kontinentala skattetraditionen). De nordiska länderna och Tyskland har ett stort lokalt uttag till skillnad från andra länder.

⁴⁶⁵ EGT C 2, 6.1 1998

⁴⁶⁶ (KOM (1998) 295 slutlig)

⁴⁶⁷ (KOM (1998) 67 slutlig)

Länder med lägre inkomster tar ut mer i indirekta skatter som exempelvis Grekland, Portugal och Irland.

Från början utvecklades ländernas skattesystemen oberoende av varandra. Genom ökad handel och rörlighet kom olika system i konflikt med varandra. Dessa konflikter löstes genom tillkomst av dubbelbeskattningsavtal. Globaliseringen har medfört att skattebaser kunnat flytta ut till lågskatteområden. Internationaliseringen ger därigenom minskat utrymme vid utformning av skattesystem. Det har också blivit svårare att beskatta medborgarna. Behovet av skatteändringar och kostnaderna för att behålla befintligt system ökar vid en internationell konkurrens.

Problemen kan dock inte begränsas till EU eftersom rörligheten innebär att företag kan laborera med alternativ utanför EU. De så kallade skatteparadisen spelar en ganska viktig roll för den som vill ”stiga av” de europeiska systemen. En skatteharmonisering inom EU löser inte detta problem utan det enda som stoppas är omflyttning inom EU. Frågan är tom om inte en harmonisering skulle kunna innebära ett ännu större utflöde från EU? Genom färre handels hinder och friare kapitalrörelser kan man anta att staterna måste anpassa sina skattesystem. Den ökade konkurrensen kan ”tvinga” länder med högre skatter att sänka dem i vart fall på lättroliga skattebaser.

Under 1990-talet har skatter börjat sänkas i västvärlden som ett resultat av konkurrenstryck. Främst handlar det om en sänkning av rörliga skattebaser (som genom globaliseringen blivit fler och mer lättroliga). Sänkningarna har inte skett frivilligt utan som ett resultat av skattekonkurrens. Alltför stora skillnader i skattenivåer mellan medlemsstaterna skapar risk för utflöde från högskattestater till stater med lägre beskattning. Detta leder minskade skatteintäkter i högskattestater och kan orsaka politisk kris inom EU. ”En långsiktig politik är därför att bromsa flödena inom EU. Det betyder att skattesatser ska utjämnas, troligen med högskatteländer som Tyskland och Frankrike som riktkarlar”.⁴⁶⁸

Många faktorer talar för en anpassning mellan länderna av såväl nivåer som i struktur. De finns i debatten om skattekonkurrens eller skatteharmonisering en diskussion om att konkurrensen kan bli så omfattande att staten inte få in nödvändiga medel. Detta brukar kallas skattedegradering (”tax degradation”). För att minska riskerna med konkurrensen kan en skatteharmonisering vara ett alternativt. Kommissionen har tydligt visat en sådan viljeinriktning.

Den 1 december 1997 sa den dåvarande tyske finansministern Theo Waigel ”Alla medlemsstater lider mer eller mindre av att skatteunderlaget håller på att erodera. Därför är vi i princip överens om att problemen måste lösas gemensamt”.⁴⁶⁹

Det blir nödvändigt med en gemensam skattestrategi inom gemenskapen. Tyskland anses driva på i denna riktning. Britterna är emot. Sverige kan sägas ha en kluven inställning bl a beroende på att Sverige inte önskar en utveckling av EU i federativ riktning. Sverige brukar föredra bestämmelser om miniminivåer.

Genom EU:s utveckling till valutaunion har förutsättningar för EU ändrats. EMU måste bli så framgångsrikt att staterna inte går tillbaka till nationella valutor. Det kräver att penningpolitiska problem löses. Till valutapolitiken hör stabiliseringspakten med begränsningar för sta-

⁴⁶⁸ Wickman, K: *Skattjakten*, Timbro 1999

⁴⁶⁹ SvD 1997-12-02

ternas allmänna ekonomiska politik. Skattefrågan har sannolikt stor betydelse för den ekonomiska politikens stabilitet. Den dåvarande österrikiske finansministern har i en programförklaring för det österrikiska ordförandeskapet sagt ”Den gemensamma valutan kommer att påskynda behovet av skatteharmonisering”.⁴⁷⁰

Frågan om skatteharmonisering kan också kopplas med en social dimension eller enligt Lionel Jospin ”Vi måste gå framåt med skatteharmonisering samtidigt som vi går framåt med en social harmonisering”.⁴⁷¹

12.3.3 Pågående integration inom civilprocessrätten

Under lång tid har civilprocessrätt betraktats som en nationell företeelse som inte utan vidare skulle kunna överföras helt eller delvis till andra länder. Det finns i och för sig historiska exempel där en befintlig processlag har övertagits direkt från ett land till ett annat. I Japan övertogs den tyska processlagen och Turkiet har övertagit processlagen från den schweiziska kantonen Neuchatel. Exempel på ett närmande inom det processuella området från senare tid kan vara institutet ”astreinte” (ett beslut om handräckning vid äventyr av vite) som införts inom Beneluxländerna efter Holländsk förebild och införandet i common law av den sk ”Mareva injunction” som är en direkt kopia av den kontinentala ”Saisie Conservatoire” (ett interimistiskt kvarstadsförfarande).⁴⁷²

Inom EU behandlas normal frågor som rör exekution eller verkställighet av domar som en del av civilprocessrätten (att skilja från straffrättsligt samarbete). Sedan länge har frågor om ömsesidigt erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område varit reglerade i 1968 års Brysselkonvention. Konventionen har tillträtts av medlemsstaterna och Domstolen har givits en särskild behörighet att tolka konventionen. Sverige har varit part i den parallella sk Luganokonventionen. Båda dessa konventioner är behäftade med vissa svagheter. För svensk del märks för det första att utslag i mål om betalningsföreläggande, vilka meddelas av kronofogdemyndighet, inte omfattas av konventionerna eftersom ett sådant utslag inte är en dom av en domstol. Det innebär att ett svenskt betalningsföreläggande inte godtas i andra EU-länder såsom en dom, vilket får till följd att borgenären tvingas stämma utomlands om han vill ha verkställighet i annat EU-land av sitt anspråk, trots att frågan om anspråket i Sverige anses rättskraftigt avgjort. För det andra omfattas inte beslut om säkerhetsåtgärder som fattats utan svarandens hörande, vilket är den normala formen för kvarstadsbeslut vid verkställighetstillfället. Härigenom försvåras väsentligen möjligheterna till ett effektivt kvarstadsförfarande som omfattar hela EU eftersom sådana åtgärder oftast har störst verkan när de medför en överraskningseffekt⁴⁷³. Denna effekt går naturligtvis förlorad om svaranden får kännedom om anspråket före det att verkställighet kan äga rum.

Inom EU har också utarbetats en konvention om lagval i kontraktsrättsliga frågor (1988 års Romkonvention). Dessa konventioner bygger i grunden på mellanstatligt samarbete. Även efter upprättandet av Maastrichtfördraget kom frågor om rättsligt samarbete, t ex inom civilrätten, att sortera under den tredje pelaren. Civilprocessrätten kom därmed att kvarstanna inom det mellanstatliga området efter 1992.

⁴⁷⁰ Daily Telegraph, 1998-07-02

⁴⁷¹ Eurofacts, 1998-11-06

⁴⁷² Storme, Marcel: *Towards a common European procedural law*, anförande i Helsingfors, 1999-09-17

⁴⁷³ De Leval, Georges: *Une harmonisation des procédures d'exécution dans l'union européenne, est-elle concevable?*, *Civil Procedure in Europe* 2, 1996.

Det finns emellertid en koppling mellan möjligheterna till gränsöverskridande handel inom EU och möjligheterna att göra rättsanspråk på civilrättens område gällande i alla länder på lika villkor. I viss mån kan det sägas att en gemensam och inre marknad också kräver harmonisering av frågor som rör rättsförhållandens uppkomst och deras upprätthållande, vid behov med tvång. Det finns flera olika skäl till att de olika ländernas processordningar skulle behöva närma sig varandra. För det första är en process överhuvudtaget en typ av misslyckande som i sig komplicerar affärsförhållanden och om den dessutom drivs utomlands är det som regel fråga om ett än större problem. Inom länderna i EU varierar de processrättsliga reglerna så mycket att det är svårt att få ett sammanhang på transnationell nivå. Detta leder till rättsosäkerhet. Skillnaderna mellan ländernas system kan i ett flertal konkreta fall ge upphov till störningar i den fria konkurrensen inom EG och de kan sålunda visa sig vara hinder av nationell karaktär. En verklig inre marknad inbegriper bland annat att möjligheterna till fastställelse och verkställighet av tvistiga fordringar är lika inom hela marknaden. Skillnaderna kan därför beskrivas som ett problem när det gäller den gemensamma marknadens funktion.⁴⁷⁴ Problemet behöver dock inte vara av den arten att harmonisering kan åstadkommas enbart med hjälp av befintliga bestämmelser om förbud mot diskriminering mm som kan utläsas ur Romfördraget.

Allmänt sett är harmonisering eller närmande mellan ländernas lagar ett sätt att uppnå den inre marknaden. Rådet har rätt att med kvalificerad majoritet anta åtgärder för ett närmande mellan ländernas rättssystem om åtgärderna har till syfte att etablera den inre marknaden. Det framstår som klart att ett närmande av detta slag också skulle kunna träffa det processuella området. Genom Amsterdamfördraget finns nu också för första gången en klar grund för att driva fram harmonisering inom civilprocessrättens område.

Åtgärder inom området för rättsligt samarbete på civilrättens område som har gränsöverskridande implikationer, i den mån de är nödvändiga för marknadens funktion, ska inkludera:

1. Förbättring och förenkling av:
 - Systemet för gränsöverskridande delgivning av rättegångshandlingar och utomrättsliga handlingar.
 - Samarbete som rör bevisupptagning.
 - Erkännande och verkställighet av domstolsdomar och utomrättsliga avgöranden i mål och ärenden av civil och kommersiell natur.
2. Främjande av förenligheten mellan tillämpliga bestämmelser i medlemsstaterna om lagkonflikter och om domstolars behörighet.
3. Undanröjande av sådant som hindrar civilrättsliga förfaranden från att fungera väl, om nödvändigt genom att främja förenligheten mellan civilprocessuella regler som är tillämpliga i medlemsstaterna.⁴⁷⁵

Praktiskt innebär det sagda t ex initiativrätt för Kommissionen och att Domstolens kompetens även omfattar dessa frågor. Därför är det inte orimligt att förvänta sig en intensifierad utveckling inom det civilprocessuella området, något som i så fall kommer att beröra kronofogdemyndigheterna.

⁴⁷⁴ Storme, Marcel: *Towards a common European procedural law*, anförande i Helsingfors, 1999-09-17

⁴⁷⁵ Storme, Marcel: *Towards a common European procedural law*, anförande i Helsingfors, 1999-09-17

Kommissionens förslag till ändringar i indrivningsdirektivet⁴⁷⁶ som lades fram under 1998 har behandlats i Rådets arbetsgrupp för finansiella frågor under 1999. Det har visat sig att meningarna är delade på många områden samtidigt som medlemstaterna står bakom syftet i förslaget. Främst skiljer sig synen åt i förslaget att vidga direktivets tillämpningsområde till direkta skatter och den rättsliga grunden. Kommissionen anser att den rättsliga grunden ska vara artikel 95. Sverige delar i princip Kommissionens inställning. Frågan om tydliga och direkt tillämpbara bestämmelser om ömsesidigt bistånd vid indrivning av socialavgifter har diskuterats under förra delen av året.

Följande exempel på harmoniseringsåtgärder anses ligga i en inte alltför avlägsen framtid.

- En enhetlig modell för inledandet av rättegångar på alla språk. Detta skulle vara av stort värde för både jurister och enskilda eftersom det inte skulle vara nödvändigt att sätta sig in i olika formkrav för stämning som nu finns i olika länder.
- Ett närmande av säkerhetsregler som har med inledandet av rättegångar att göra. Det kommer att säkerställa att en viss miniminivå erhålls på innehållet i stämningar och kommer att förbättra förhållandena i vissa länder och på så sätt förbättra förtroendet för de olika ländernas system.
- En utökad rätt till rättshjälp till medborgare i alla medlemsländer oberoende av hemvist. Detta tillförsäkrar att sådan hjälp finns att tillgå även i tvister med gränsöverskridande karaktär.
- En bestämmelse av innebörd att ställande av säkerhet för rättegångskostnader eller ombudstvång inte får gälla bara för att käranden har hemvist i annat land inom EU.
- Enande av de nationella reglerna när det gäller summarisk process avseende pengakrav och som garanterar billiga och lätt tillgängliga former för fastställande av otvistiga fordringar. Detta är en betydelsefull fråga i alla medlemsländer. De olika system som utvecklats vilar i viss mån på en gemensam grund. En ökad enhetlighet på detta område underlättar indrivning av fordringar utomlands och minskar de formella kraven för ömsesidigt erkännande och verkställighet av domar.
- Enande av de nationella procedurerna när det gäller småmål på ett sätt som garanterar en billig och enkel process och indrivning. Under åren har olika metoder utvecklats eftersom de vanliga processformerna inte stämmer överens med de krav som privatpersoner och små/medelstora företag kan ha. En enhetlig metod i detta hänseende underlättar betydligt möjligheterna att driva in krav för nämnda grupper.
- En skyldighet för en gäldenär att uppge sina tillgångar till vederbörande indrivningsmyndighet. Kännedom om gäldenärens tillgångsmassa inom hela EU genom lätt tillgänglig information är av avgörande betydelse för verkställigheten. En skyldighet att uppge sina tillgångar – med hänsyn till rätten att inte avslöja sig som brottslig – har således största betydelse.

⁴⁷⁶ (76/308/EEG)

- En rättighet för indrivningsmyndigheter att begära information om gäldenärens tillgångar från tredje man.
- Underlätta bevisupptagning utomlands.
- Ett närmande av ländernas regler när det gäller viktiga skyddsregler i samband med säkerhetsåtgärder. Säkerhetsåtgärder är av avgörande betydelse när det gäller effektiv verkställighet med internationella implikationer. Säkerhetsåtgärder är ofta begränsade till att gälla inom det land vars domstol har meddelat beslut. Även om beslutet i och för sig skulle omfatta hela världen, kan verkställighet i praktiken inte ske eftersom verkställighet i annat land av beslut om säkerhetsåtgärder enligt Brysselkonventionen förutsätter att svaranden är hörd. Säkerhetsåtgärder beslutas dock vanligen utan motpartens hörande. Ett närmande av föreslagen karaktär skulle höja det ömsesidiga förtroende mellan länderna och på så sätt underlätta gränsöverskridande verkställighet av säkerhetsåtgärder.
- Tillskapandet av ett enhetligt kvarstadsinstitut. Detta skulle innebära en möjlighet att frysa tillgångar inom hela EU samtidigt.⁴⁷⁷

Som ett utslag av nyheterna i Amsterdamfördraget har ett arbete påbörjats med att göra om Brysselkonventionen till en förordning. I samband härmed kommer även svenska utslag i mål om betalningsföreläggande att erkännas som domar i Europa. Revisionen omfattar också en anpassning av regleringen till den utveckling som skett av främst elektronisk handel.

Slutligen har man sedan länge inom EG/EU arbetat på att ta fram en konvention om insolvensförfaranden (konkurser mm). Nu har emellertid ett förslag till förordning inom samma område utarbetats⁴⁷⁸. Det har varit möjligt med stöd av Amsterdamfördraget. Förordningen ska vara tillämplig på alla insolvensförfaranden som innebär att en förvaltare utses och att gäldenären helt eller delvis förlorar rådigheten över sin egendom. När det gäller vilka förfaranden som omfattas anges för svensk del konkurs, offentligt ackord och företagsrekonstruktion. Förordningen bygger på en uppdelning i huvudförfaranden som erkänns i hela EU och sekundärförfaranden som gäller i ett land. Huvudförfarande kan inledas i ett land där gäldenären har sina huvudsakliga intressen, t ex där han har sitt säte. Sekundärförfaranden kan inledas där gäldenären har ett driftställe.

12.4 Andra politikområden

12.4.1 Socialpolitik

Vad menas med social dimension? I engelskan och franskan har det en större betydelse än i svenskan. Hit hör arbetsmarknads- och socialpolitik. Begreppet kom till mot slutet av 1980-talet som ett nödvändigt komplement till den inre marknaden. Det fanns farhågor för att den inre marknaden inte skulle kunna verka fullt ut och det fanns alltför stora skillnader av social karaktär i olika delar av regionen.

⁴⁷⁷ Storme, Marcel: *Towards a common European procedural law*, anförande i Helsingfors, 1999-09-17

⁴⁷⁸ Europeiska Unionens råd (9178/99)

Som ett komplement till den inre marknaden har det sociala området uppmärksammats. De senaste fördragsändringarna har lagt en grund för gemensamma åtgärder och Kommissionen har publicerat vitböcker och handlingsprogram.

Gemenskapens mål är att förbättra levnads- och arbetsvillkoren för unionsmedborgarna. Genom Maastrichtfördraget skapades en möjlighet att bygga ut samarbetet i sociala frågor. Den sociala lagstiftningen inom gemenskapen kan i stort indelas i arbetsrättslig lagstiftning, arbetsmiljölagsstiftning och lagstiftning om jämställdhet.

I takt med att den inre marknaden ökar i betydelse har de sociala frågorna blivit viktigare. I början av 1990-talet steg arbetslösheten i hela Europa varför sysselsättningsfrågorna kommit i centrum för intresset. Den sociala dimensionen har blivit en realitet i gemenskapens arbete. Beslut gällande social trygghet krävs enhällighet men för arbetsvillkor är detta krav sedan Amsterdamfördraget slopat.⁴⁷⁹

Medlemmarnas socialförsäkringssystem påverkas i första hand av EG-rätten när det gäller migrerande arbetstagare. Det finns däremot inte i fördragen några bestämmelser som upprättar en gemensam socialförsäkring eller arbetsrätt. Däremot kan vi förvänta oss en viss indirekt påverkan. Det har lyfts fram att ett medlemsland inte längre kan begränsa förmåner till egna medborgare, inte längre exklusivt bestämma att förmåner endast gäller inom det egna landets territorium, inte helt och hållet hindra konkurrens från andra socialförsäkringssystem och länderna har inte längre en exklusiv rätt att hantera besvär.

Gemenskapen har inte kompetens att harmonisera ländernas socialförsäkringssystem. De kan istället reglera tillämpningen av socialförsäkringsregler för anställda, egenföretagare och familjemedlemmar som flyttar inom gemenskapen. EG-reglerna innebär att en förvärvsarbetande med familjemedlemmar omfattas av socialförsäkringssystemet i det land där arbetet utförs. Reglerna kräver likabehandling. Det finns också en princip om sammanläggning som innebär att försäkrings- eller bosättningsperioder i olika länder kan läggas ihop för att uppfylla vissa nationella krav. Den sk exportabilitetsprincipen innebär att i hoptjänade förmåner som kan utgå i pengar ska kunna utbetalas oavsett var inom EG-området den aktuella personen är boende. Vidare finns en regel som säger att endast ett lands lagstiftning ska tillämpas i ett socialförsäkringsärend. Detta för att kumulativa effekter ska undvikas.

Kommissionen måste vara beredd att ständigt anpassa sekundärlagstiftningen efter den utfyllnad som sker genom Domstolens avgöranden. Domstolen har också haft uppe avgöranden angående vård i annat land än där den som sökt vården varit inskriven i socialförsäkringssystemet. Detta skapar naturligtvis en viss oro i medlemsstaterna. Omflyttningen i gemenskapen är fortfarande relativt låg men den förväntas öka inte minst för tillfälliga arbeten i annat medlemsland.⁴⁸⁰

Vi kan förvänta oss att socialförsäkringsfrågor i ökad utsträckning dels kommer att avgöras av Domstolen och dels kommer att vara föremål för Kommissionens intresse. Kommissionen säger i en rapport att den önskade rörligheten i unionen kräver en samordning av systemen för social trygghet, att kompletterande pensionsrättigheter för personer som flyttar inom unionen skyddas och likabehandling för kvinnor och män.

⁴⁷⁹ Allgårdh O & Norberg S: *EU och EG-rätten*, 1999

⁴⁸⁰ Allgårdh O & Norberg S: *EU och EG-rätten*, 1999

Det framgår av intentionerna i Amsterdamfördraget att gemenskapen vid sidan av de ekonomiska målen också har sociala mål. Däremot saknar gemenskapen befogenheter att verkställa ambitionerna. Denna brist på möjlighet att genomföra ambitionerna kan ses som en paradox. Ökade sociala ambitioner skulle kunna legitimera unionen men bara om resultat kan uppnås. Det skulle kräva en överstatlighet på vissa områden som staterna inte är beredda att medge. I Sverige är stödet för en social dimension stort men med den svenska nationalstatslogiken i synen på EU ser det svårt ut att kunna fullfölja en överstatlig social dimension.

Kommer vi att se EU utvecklas mot en social union. Det lär nog inte ske inom en överskådlig tid. Däremot kommer det nog att ske harmoniseringar inom arbetsrätt, skatter och socialförsäkringar av regelsystem. Välfärdsstaterna kommer att närma sig utan att nationella särarter helt försvinner. Utvecklingen hittills har varit av karaktären frivillig strävan mot konvergens och så sker nog i vart fall de närmaste tio åren. Däremot kan det därefter mycket väl bli krav på harmoniseringar från EG:s sida med allt större kraft.

Två vägar för att uppnå harmonisering anses vara en marknadsstyrd respektive centralreglerad väg. Den första vägen kan bli en följd av den inre marknadens krav och den sociala dimensionen kan bilda grund för den andra vägen. Det ska finnas en fri rörelse för varor och Domstolen har ägnat mycket tid åt att i olika avgörande säkerställa dessa intentioner. Däremot har fria rörelser för tjänster inte uppmärksamats i samma utsträckning. Det kan finnas en stark kraft bland företag att kunna få erbjuda tjänster fritt på det sociala området i hela unionen samtidigt som denna ambition kan komma i konflikt med staters önskan om monopol i någon form. Det ska inte uteslutas att EG-rättens bestämmelser om konkurrens kan tvinga staterna att bryta upp vissa idag offentliga monopol (som hälso- och sjukvård eller socialförsäkringar). Här finns det stora skillnader mellan staterna. Sverige har en helt marginaliserad arbetsmarknad vid sidan om det offentliga sjukvårdssystemet. En del länder har system där försäkringsbolag finansierar sjukvården medan privata företag står för tjänsteproduktionen (Tyskland, Frankrike och Nederländerna).

Endera vidgas EU:s kompetens för att kontrollera och reglera marknaden eller också koordinerar staterna detta frivilligt. Staterna kan också avstå från dessa lösningar för att istället söka nationella lösningar. Det är dock viktigt att konstatera att alla tre vägarna innebär en riktning mot harmonisering. Frågan för framtiden är stat eller marknad, nationell autonomi eller internationellt (överstatligt) samarbete.⁴⁸¹

12.4.2 Utvidgning

Kommissionen prioriterar utvidgningen av unionen.

Vid toppmötet i Köpenhamn 1993 fastställdes de sk Köpenhamnskriterierna. Detta innebär att en ny medlemsstat måste uppfylla tre krav innan medlemskap kan beviljas:

- Institutioner som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och skydd för minoriteter.
- Fungerande marknadsekonomi som klarar konkurrenstrycket i EU.
- De ska kunna uppfylla de skyldigheter som följer av ett medlemskap bli a kunna tillämpa lagstiftningen.

⁴⁸¹ Johansson, Karl Magnus (red): *Sverige i EU*, 1999

Förhandlingar med flera länder

Efter Luxemburgmötet i december 1997 fick Estland, Polen, Tjeckien, Ungern, Slovenien och Cypern börja sina förhandlingar om medlemskap. Andra ansökarländer fick ställa sig i kö med löften om förhandlingar när de kommit tillräckligt långt i förberedelserna. Kommissionen lämnade under 1999 en rapport om utvecklingen i ansökarländerna och i denna rapport föreslog Kommissionen att ytterligare sex länder; Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien och Slovakien ska få inleda förhandlingar.

Målet är att EU ska kunna utvidgas kring år 2002/2003, även om det nu ibland talas om 2005. Kommissionen anser att även Turkiet ska betraktas som kandidatland men förhandlingar kan inte inledas förrän Turkiet gjort framsteg för de mänskliga rättigheterna.⁴⁸²

En stötesten i förhandlingarna med ansökarländerna blir jordbruket. De länder som redan under 1998 påbörjat sina förhandlingar lade under julen 1999 fram ståndpunkter på jordbruksområdet. De kräver samma stöd som det nuvarande regler skulle ge dem. Om det skulle bli fallet kommer EU:s långtidsbudget inte att hålla. Det kan i och för sig lösas med övergångsregler i anslutningsfördragen men det avvisar länderna. Jordbruksområdet i ansökarländerna har stora problem jämfört med jordbruket i EU:s nuvarande medlemsländer. EU-kommissionen har gått igenom ländernas jordbruk och för exempelvis Polen funnit 55 problemområden. Polen satsar stora pengar på att klara dessa för att få med så mycket som möjligt i EU utan övergångslösningar men helt utan sådana lär det inte att gå. På samma sätt lär vissa övergångslösningar bli aktuella för de andra ansökarländerna.

De nya länder som påbörjat sina förhandlingar i februari 2000 skiljer sig åt. Malta är litet och välmående men däremot Rumänien och Bulgarien anses vara fattiga. Slovakien tillhör de mer välbeställda (och ska främst jämföras med grannarna Tjeckien, Polen och Ungern) av kandidatländerna. Slovakien vägrades tidigare förhandlingar framför allt pga inrikespolitiska problem.⁴⁸³

När den första gruppen av länder inledde sina förhandlingar påbörjade en del av de andra länderna en anpassning av EU:s regelverk till den egna nationella lagstiftningen. Vissa av länderna som Slovakien har kommit långt och anses kunna komma ikapp och förbi de som startat förhandlingarna tidigare.

Effekterna av en utvidgning

Kärnan i EU-samarbetet är som framgått den gemensamma marknaden. Kandidatländerna har delvis inlett viss anpassning genom Europavtalen. Men i dessa avtal undantas vissa känsliga branscher och det kvarstår betydande handelshinder på jordbruksområdet och tjänstesektorn. Ett fullständigt medlemskap skulle innebära tullfrihet och inte minst att ansökarländerna skulle omfattas av den gemensamma jordbrukspolitik. Detta skulle som framgått tidigare leda till en expansion av utgifterna för jordbruket inom unionen. Det finns också farhågor för

⁴⁸² Elva länder får börja förhandla, Europa-posten, oktober 1999

⁴⁸³ Hedström, Ingrid: *Bäddat för hårda bud*, DN 2000-01-17

att en migration från dessa länder skulle bli stor. Studier pekar dock på att konsekvenserna för ett medlemskap för ansökarländerna blir större för dessa länder än för gemenskapen i stort.⁴⁸⁴

Med en utvidgning förändras Europas ekonomiska geografi även om det inledningsvis kanske blir begränsade effekter för de nuvarande EU-länderna. Unionen kommer att öka till ca 500 miljoner invånare, vilket innebär en ökning med ca 130 miljoner jämfört med idag. Däremot kommer den totala BNP ökningen bara handla om ca 5 %. Dagens handel sker från en mycket låg nivå men beräknas öka snabbt. Det är dock viktigt att komma ihåg att ökningen i kvantitativa termer kommer att vara liten trots en stor procentuell ökning.

Det är sannolikt att migrationen inte blir alltför stor till en hårt reglerad arbetsmarknad som exempelvis den svenska. Det går inte att utesluta att hotet om invandring kommer att medföra en reglering av nya områden. Lönerna för både låg- och högutbildade är högre i EU-länderna än i ansökarländerna. Eftersom utbildningsnivån i flera av ansökarländerna är hög så finns en stor grupp presumtiva migranter bland tekniker och naturvetare.⁴⁸⁵

Ansökarländerna har en komperativ fördel i lägre kostnader för arbete och skulle därmed kunna konkurrera inom arbetskraftsintensiv industri. Detta innebär för Sveriges del att verksamheter med vikande komperativa fördelar kan drabbas negativt av en utvidgning. I vart fall kommer konkurrensen för arbetskraftsintensiv verksamhet att hårdna avsevärt (kombinera detta med eurons troliga effekter som drivkraft i ökad konkurrens på europeisk nivå).

Problemen för Sverige kan inte anses vara så betydande. Vissa svenska regioner kan komma att drabbas något hårdare, bl a vissa län i Götaland med arbetskraftsintensiv verksamhet och vissa län i Norrland med kapitalintensiv verksamhet. Integrationen har större betydelse för ansökarländerna och deras utveckling än för de nuvarande EU-medlemmarna. Inte heller jordbruks- och regionfrågorna är av sådan art att en integration inte ska kunna ske. De kostnader som en utvidgning medför ska relateras till den totala ekonomin i medlemsländerna och i detta perspektiv är det frågan om relativt små belopp. Motivet att en utvidgning bidrar till stabilitet och säkerhet väger fortfarande tungt.⁴⁸⁶

Den senaste tiden har det uppmärksammats att förhandlingarna går ganska trögt. En orsak kan vara att de svåra frågorna börjar komma upp på agendan. Till de svåra frågorna hör jordbruks- och regionfrågan. En rapport utgiven av Kommissionens statistikorgan Eurostat visar att samtliga regioner i ansökarländerna utom Prag och Bratislava med omnejd ligger under EU:s "fattigdomströskel" på 75 % av den genomsnittliga bruttonationalprodukten inom EU.⁴⁸⁷ Uppsala Nya Tidning har kommenterat den senaste utvecklingen. De tar upp problematiken med jordbruket och svårigheterna att lösa detta på enklaste sätt dvs dra ned på subventionerna. Tidningen nämner också oron för en massmigration av billig arbetskraft.

Uppsala Nya Tidning har farhågor för att ländernas inhemska opinioner kan bli negativa till ett medlemskap om förhandlingarna drar ut på tiden. I förlängningen skapar detta en risk för att unionen förblir en fråga för de västeuropeiska länderna. I detta ligger naturligtvis på sikt frågor om Europas säkerhet.⁴⁸⁸

⁴⁸⁴ Bernitz, Ulf m fl: *EU-idag*, 1998

⁴⁸⁵ Bernitz, Ulf & Gustavsson, Sverker & Oxelheim, Lars (red): *Europaperspektiv - årsbok 1998*, 1998

⁴⁸⁶ Bernitz, Ulf & Gustavsson, Sverker & Oxelheim, Lars (red): *Europaperspektiv - årsbok 1998*, 1998

⁴⁸⁷ *Fattiga östländer kräver stöd*, DN 2000-04-25

⁴⁸⁸ *Europaklubben*, Uppsala Nya Tidning 2000-04-28

Från ungerskt håll bekräftas den bild Uppsala Nya Tidning tecknar. Den ungerske utrikesministern säger att "hittills har EU i huvudsak varit ovilligt att förhandla". Han är också kritisk mot att EU till skillnad från vad som utlovats behandlar ansökarländerna som en grupp och inte individuellt. Den ungerske utrikesministern har en förhoppning om att förhandlingarna om de svåra frågorna kan komma igång på allvar under det franska ordförandeskapet i hösten 2000. Han hoppas vidare på svensk draghjälp under det kommande svenska ordförandeskapet.⁴⁸⁹

Varje förändring utsätter EU:s arbetsformer för förändringstryck. Ambitioner att driva integrationen vidare kan komma i konflikt med ambitioner att få nya medlemmar. Erfarenheter visar att speciellt Tyskland och Frankrike garanterat sig för en fördjupning för att bibehålla farten i integrationsprojektet inför varje utvidgning. En utvidgning får inte leda till inre upplösning varför nya medlemmar måste visa att de är kvalificerade. En lösning kan vara flexibilitet som innebär att de skapas möjligheter till skillnader i integrationshastighet. Unionen har som ett övergripande mål för region- och strukturpolitiken att utjämna levnadsvillkoren inom unionen och att eftersträva ökad sammanhållning.

Vid tidigare utvidgningar har det visat sig svårt att åstadkomma institutionella förändringar. Det har varit mer framkomligt att bredda strukturpolitiken. Det gör att utvidgningar blir kostsamma. Det kan bli nödvändigt med en omfattande reform av jordbrukspolitiken. Men det räcker med enbart fyra av de "fattigare" medlemsländerna för att en blockering ska kunna ske. En beräkning av ansökarländernas ekonomiska ställning och utveckling pekar på att det skulle ta mellan 15-20 år för dem att uppnå budgetneutralitet och bortåt 25 år att bli mogna för medlemskap om tidigare inkörningstider beaktas. Det är sannolikt inte politiskt möjligt att vänta så länge.⁴⁹⁰

12.4.3 Jordbruksfrågan

I den rapport som Spaak-kommittén lämnade inför Romfördraget inleds det som handlar om jordbruk med följande konstaterande (i engelska översättning).

The establishment of a general common market in Europe cannot be conceived without the inclusion of agriculture.

Den gemensamma jordbrukspolitiken har således alltid varit ett komplement till handelspolitik och konkurrensregler i syfte att åstadkomma en balans mellan industri- och jordbruksintressen.

Villkoren för jordbruken i de olika länderna vid Romfördragets tillkomst var så pass olikartat att jordbrukspolitiken måste ingå i gemenskapen på andra villkor än industripolitiken. Den fria rörligheten kunde inte tillämpas och inte heller de övergripande konkurrensreglerna. Det var nödvändigt att använda sig av särregleringar. Dessa regleringar kom att bilda grund för den gemensamma jordbrukspolitiken eller med den engelska förkortningen CAP.

Denna gemensamma jordbrukspolitik har påverkat relationerna till omvärlden. Nästan varje konflikt med USA som gemenskapen har haft har haft sin upprinnelse i den gemensamma jordbrukspolitiken.

⁴⁸⁹ Hellström, Ingrid: *Ungern hoppas på Sverige*, DN 2000-04-30

⁴⁹⁰ SIR, rapport nr 109/1999/Östhol, A: *EU:s utvidgning – regionala och institutionella konsekvenser*, 1999

Det finns ett stort tryck på att förändra CAP dels på grund av omvärldens reaktioner och dels på grund av de stora kostnader som den medför.

12.4.4 Regionfrågan

Gemenskapen har satt av ca 30% av tillgängliga resurser för att stödja svagare regioner. Trots denna politik finns stora skillnader mellan regioner i Europa. Målet för regionpolitiken är att skapa likvärdiga levnadsbetingelser i unionen.

Det kan diskuteras om det stora regionstödet som utgår är ett pris för den inre marknaden? Den inre marknaden effektiviserar ekonomin men har till stor del inneburit en koncentration till starkare områden. För att den inre marknaden ska kunna upprätthållas politiskt är det inte uteslutet att den måste balanseras med ett omfattande regionstöd.

Kan unionen komma att ”splittras” i regioner

Vi har en vana att se Europa indelat i självständiga stater. Sedan några år tillbaka diskuteras territorialstatens existens och densamma överlevnad. Det finns dock en hel del omständigheter som talar för nationalstaten och dess fortbestånd bl a finns en grundmurad vana vid staten som begrepp.

En kritik mot staten är annars att den kan vara för liten för att rymma de nätverk och de beroendeförhållanden som växer fram i en globaliserad värld genom de rörelser bland varor och människor detta medför. Staten kan också vara för stor för att kunna bära en identitet hos människor.

Regionfrågan väckt ett ökat intresse. Regioner kan vara av olika art som administrativa, etniskt-kulturellt homogena, naturgeografiska, funktionella-centrerade (stadsregioner).

Tre olika former av regionalisering kan skönjas:

1. **Decentralisering:** Central makt förs ned på regional nivå. Denna form av regionalisering är vanlig idag (jämför de regionförsök som genomförs i Sverige för närvarande). Ev kan EU:s subsidiaritetsprincip ses som ett stöd för en sådan utveckling.
2. **Regionalism:** En regionalisering som är knuten till kulturella förhållanden med starka rötter i historien. Detta är en regionalism i motsättning till en centralmakt. Den kan på vissa håll anses vara att jämföra med separatism. I norra Spanien brukar Baskien kunna användas som ett exempel men även Skottland kan nämnas (Wales).
3. **Regionbildning:** Lokala och regionala krafter samarbetar för att skapa en region.

Dessa tre typer kan förekomma parallellt. Här kan också sk transnationella regioner nämnas. Denna typ av regioner neutraliserar statsgränser och formligen naggar staternas makt i kanten. Undersökningar säger att det för närvarande finns mer än ett hundratal regionbildningar i Europa och att antalet ökar.

Sammanfattningsvis kan det sägas att den rumsliga ordningen i Europa kan komma att ändras. Det ekonomiska och politiska handlingsutrymmet för stadsregioner eller mer traditionella regioner har ökat. Det går att utskilja tre framtida linjer för den europeiska utvecklingen. De

territoriella enheterna splittras i regionala enheter som är mindre än traditionella stater. En sådan utveckling kommer också innebära ökade regionala skillnader i länderna.⁴⁹¹ En linje går mot en ökad integration genom att EU utvidgas och stärker sin ställning. En tredje linje skulle kunna vara att staterna åter fattar tag om regionerna. En växande arbetslöshet och nationalistiska rörelser kan leda till att länderna börjar föra en tydlig nationalistisk politik.

Vi kan dock utgå från att dessa tre tendenser kommer att finnas parallellt på den europeiska arenan en tid framöver. I ett Europa med starka regioner och en växande överstatlig integration och autonoma nätverk kan vi förvänta oss att vi får vara beredda på att ändra våra föreställningar om hur en politisk arena ska vara organiserad.⁴⁹²

EU arbetar med regioner. Vad som egentligen menas med en region är för svensk del svårt att klarlägga. Men generellt går det inte att jämföra regioner med exempelvis län. Det handlar mer om en kombination av geografi och funktion. De regionala olikheterna i Europa är stora och har betydelse för unionens organisation. En regionpolitik med stöd till svaga regioner blir ett pris för den inre marknaden. Samtidigt blir formulerandet av en regionpolitik inom EU en starkare roll för Kommissionen och ett bidrag till subnationella intressen. Den fråga som kan ställas för framtiden är vilka organisatoriska basenheter som kommer att finnas i framtiden inom EU? Vad kommer att ske med regionerna och vad får det för betydelse för kommunerna? Det ska inte uteslutas att dagens relationsmönster mellan staten och kommunerna kan komma att ändras. Kan regioner och starka kommuner i framtiden komma att rycka åt sig politiska initiativ som de idag inte utnyttjar? Med EU-medlemskapet har den nationella nivåns förmåga förmåga till överblick och kontroll minskat. Regionaliseringen är på väg att förändra statens makt och utseende i Sverige och utan den lokala nivån fungerar inte de nationella välfärdsprogrammen. Vi kan få en spänning inom landet som en följd av att starka svenska regioner väljer att operera på den internationella arenan.⁴⁹³

Regionala partier är inte ovanligt i andra EU-länder. De territoriella frågorna är starkt närvarande i många västeuropeiska länders politik och har många dimensioner som rätt till språk och historia. Det handlar om ett ökat politiskt inflytande också på den egna statens bekostnad. Med en fortsatt integration kan många regioner komma att kräva en ökad roll och Bryssel kan i många fall kännas mer relevant än den egna huvudstaden.

Ekonomiskt handlar det om en vilja att kontrollera de resurser som finns tillgängliga (skattemedel). Rika regioner kan förvänta sig vilja ha kontroll över skattepengarna men svagare kommuner föredrar däremot befintliga utjämningsystem.⁴⁹⁴

Det finns idag ett flertal svenska representationskontor i Bryssel. Som exempel kan nämnas WestSweden, Midsweden, Centralsweden m fl. Det går således inte utesluta att det i en framtid kan komma att bildas allianser som kan komma att utmana staten. En svensk utveckling där det traditionella svenska partisystemet med tre nivåer bryts sönder av regionala partibildningar kan få svårigheter att lösa fördelningen mellan regionerna inom landet.

⁴⁹¹ Bernitz, Ulf & Gustavsson, Sverker & Oxelheim, Lars (red): *Europaperspektiv – årsbok 2000*, 2000

⁴⁹² Bernitz, Ulf & Gustavsson, Sverker & Oxelheim, Lars (red): *Europaperspektiv – årsbok 2000*, 2000

⁴⁹³ Ström, L-E: *Den kommunala revolutionen*, 1999

⁴⁹⁴ Bernitz, Ulf & Gustavsson, Sverker & Oxelheim, Lars (red): *Europaperspektiv - årsbok 1999*, 1999

12.4.5 Relationer till Ryssland

Utvecklingen i Ryssland är av största betydelse för stabiliteten i Europa. Den ryska utvecklingen får anses ha en direkt påverkan på stabiliteten i Europa. Dels är Ryssland i sig självt så stort och dels gränsar tre ansökarländer direkt till Ryssland.

Det finns en rysk motvilja mot NATO:s utvidgning till det gamla ”sovjetiska intresseområdet”. I den nya militärdoktrinen som nyligen antagits av Putin betonas yttre hot till skillnad från den tidigare doktrinen från 1993. I doktrinen från 1993 ansågs enbart interna hot finnas. En omsvängning har skett på ett tydligt sätt. Ryssland har många problem på dagsagendan men det ska inte uteslutas att en återupprustning kan komma att ske. Det är också viktigt att poängtera att en återupprustning i syfte att kunna stå för en aggressiv politik mot utvalda delar av Rysslands närhet kräver betydligt mindre resurser än en total upprustning. Detta har en direkt betydelse för en kommande östersjöpolitik.

Det är viktigt hur relationerna mellan NATO-Ryssland kommer att utvecklas. Ryssland har sådant behov av ekonomiskt stöd att det stöd landet erhåller i sig verkat och verkar stabiliserande. Men i en långsiktig planering går det inte att bortse från att västfientliga krafter vinner terräng i det ryska samhället och därigenom återigen utgöra ett hot mot östersjöområdet.⁴⁹⁵

Frågan är om den ryska rustningsindustrin kan återfå sin förmåga. Putin har utlovat en 50-procentig ökning av anskaffning av militärt material under innevarande år med ett löfte om fortsatt ökning. Frågan är dock om dessa medel kommer att kunna användas till att utveckla vapenindustrin i någon större utsträckning. Vapenindustrin har stora löneskulder. Mycket av den ryska vapenindustrin finns kvar men i form av en föråldrad produktionsapparat. Samtidigt har många forskare och ingenjörer lämnat denna industri. Det är nog sannolikt att Ryssland har mycket begränsad förmåga att serieproducera avancerade vapen. Om nu den ryska industrin kan återfå sin förmåga så kan det i sin tur driva på en ekonomisk återhämtning som i sin tur ytterligare kan öka förmågan att fortsätta en rustning. Det kan skapa en positiv spiral som kan få fart på döende industristäder. Detta kan också i sin tur öka det politiska stödet för den regering som genomför en sådan här strategi. Mönstret har delvis förekommit i historien tidigare.⁴⁹⁶ Men mer troligt är att Ryssland under överskådlig tid kommer att vara förhållandevis uddlöst.

⁴⁹⁵ André, Nils: *Framtidens osäkra hot*, Vårt Försvar nr 1/ 2000

⁴⁹⁶ Hedlund, S: *Svensk osäkerhetspolitik*, Vårt Försvar nr 1/2000

13 Avslutande kommentar

Stora delar av statsförvaltningen berörs av EU och för många delar av förvaltningen har konsekvenserna varit förhållandevis stora. Det finns stora variationer i EU-arbetet mellan olika delar av förvaltningen och arbetet med EU hänförs i första hand till EU:s första pelare. Det pågår en kontinuerlig förändring av förvaltningen som innebär att förvaltningen blir alltmer invävd i det europeiska. Det arbete som utförs sker också alltmer i nätverk och riktar sig främst mot Rådet och Kommissionen. Det kan också noteras att företag och organisationer ofta försöker rikta sitt intresse på att påverka direkt mot olika EG-organ. Detta märks tydligt i områden som är mer EU-relaterade än andra. I områden där det finns ett stort intresse för EU-reglering sker omfattande kontakt mellan förvaltning, organisationer och företag.

Med EU-medlemskapet vävs politik och förvaltning samman i större utsträckning. Det skapas behov av tjänstemännens sakkunskaper för att formulera en nationell ståndpunkt. Även beslutsprocesserna vävs ihop och växer fram i ett komplext mönster av interaktion mellan olika aktörer på olika nivåer. Frågan är om denna process påverkat samordningen i Sverige eller möjligheten att konstruera en svensk ståndpunkt. EU arbetet kräver ett stort mått av informalitet för att få upp frågor på dagordningen och vinna framgång. En studie utförd av Hans Hegeland (föredragande expert i finans- och konstitutionsutskottet) har visat på brister i organisationen av det interna EU-arbetet. I Sverige spelar de parlamentariska utskotten en passiv roll och samspelet mellan utskott och regeringar är svagt. Ett problem som beskrivs är att fackutskotten inte engagerar sig tillräckligt i EU-arbetet.⁴⁹⁷

13.1 Myndigheternas anpassningsarbete

Enhetlig kunskap om EU inom myndighetssfären kan idag sägas finnas i godtagbar omfattning på departementsnivå. Däremot skiljer det sig kraftigt mellan de olika myndigheterna. EU innebär en kontinuerlig förändring av förvaltningen och eftersom mycket tyder på att detta kommer att fortgå föreligger fortfarande ett behov av att förbättra EU-kunskapen i förvaltningen. Inte minst är detta viktigt i ett arbete med att formulera svenska ståndpunkter.

Finansdepartementet och vissa verk

Det kan ha ett visst värde att kort redogöra för finansdepartementets organisation och var i denna organisation EU-arbetet finns. Finansdepartementet är ju också det departement varunder RSV sorterar.

På finansministeriet finns i dag två ministrar tillsammans med fyra statssekreterare, en planeringschef, pressekreterare och politiskt sakkunniga. Dessa brukar man benämna departementets politiska ledning.

Departementet är organiserat i olika avdelningar som i sin tur är indelade i enheter. Tre avdelningar har ett speciellt ansvar för EU-relaterade frågor och det är budgetavdelningen internationella avdelningen och skatteavdelningen. Budgetavdelningen har ansvaret för det svenska arbetet med den svenska EU-budgeten och uppföljningen av densamma. Den internationella avdelningen handlägger EU-ärenden som rör finansiellt stöd till tredje land. Här finns sam-

⁴⁹⁷ Norrbom, H: *Finlands EU-arbete bäst i Norden*, Politik i Norden nr 7/8-1999

ordningsansvar för den ekonomiska och monetära unionen. Skatteavdelningens huvudsakliga ansvarsområde är skattelagstiftningen. Tjänstemän från avdelningen deltar i olika arbetsgrupper i Kommissionen och Rådet och det arbete med skatter som sker där.

RSV:s arbete i EU-frågor

Det mesta av arbetet i EU sker via Finansdepartementet. I de kommittéer och arbetsgrupper som ligger under Rådet medverkar enbart departementets tjänstemän. I grupper under Kommissionen kan representanter från RSV medverka i de fall departementet inte själv tar platsen. RSV samlar de tjänstemän som ingår i en kommitté eller arbetsgrupp regelbundet för överläggningar och för att skapa en viss samordning. Genom de nätverk som enskilda tjänstemän byggt upp kan ståndpunkter framföras till Kommissionen och andra länders ledamöter. Även om departementet och RSV söker att arbeta tillsammans i EU-frågor så är agerandet oftast inte offensivt utan snarare avvaktande eller passivt.

13.2 EU:s utveckling

EU:s egen framtidsstudie

Under 1999 har EU gett ut en egen framtidsstudie: "EU 2010". I denna studie beskriver EU fem scenarier:

- Ultraliberal ekonomi med fria marknadskrafter
- Ett starkt decentraliserat och lätt kaotiskt Europa där staternas inflytande ersatts av lokala enheter
- Ett socialdemokratiskt Europa med solidaritet samarbete och gräsrotsdemokrati
- Revolt mot marknadskrafterna har skett och samhället strävar mot en ny humanism
- Ett Europa som bygger murar mot en hotfull och kriminell omvärld

Generellt för EU:s studie gäller att det endast är i scenariot med ett stängt Europa som dagens krav på reformer mot toppstyrda slutna byråkratier inte genomförs. I samtliga scenarier räknar EU:s utredare med att det uppstår nya former för politiskt beslutsfattande. De krav på reformer nerifrån som förväntas kommer framför allt att drabba mer elitistiska länder som Frankrike.

EU:s utredare ser också starka tendenser till regionalisering av Europa.

Inkomstskillnader kommer att öka dels mellan individer och dels mellan regioner.

Det tas för givet att utvidgningen kommer att äga rum. Utvidgningen kan dels närmast vara av ekonomisk art dvs gjord i syfte att upprätthålla en tillväxtskapande inre marknad, och dels vara politiskt styrd. Utredarna vill dock påpeka att vi inte ska utgå från att alla ansökarländer vill vara med i EU. De nämner som exempel en ny nationalism i Polen.

Nuvarande utvecklingstendenser

Utvecklingen av EU under 1999 är präglades av införandet av euro samt Kosovokrisen. Det får anses ganska uppenbart att ett misslyckande för euron skulle få stora konsekvenser för EU och en fortsatt ev integration. Nu har eurons införande varit lyckosamt och det finns ingen anledning att anta att det kommer att bli problem med införandet av valutan i handeln heller.

Kosovokrisen har medfört att säkerhetsfrågan inklusive en utvidgning blivit tydligare. Den gemensamma säkerhetspolitiken som det beslutats om är naturligtvis tecken på fortsatt integration. Vidare har EU under året för första gången konkret nämnt tidpunkter för en utvidgning. Viljan till en utvidgning är stor men det återstår många frågor att lösa innan den kan bli aktuell. Det är rimligt att trots allt räkna med en osäkerhet om huruvida en utvidgning blir av inom fem år eller ej. Det är heller inte alls säkert att opinionerna i ansökarländerna kommer att önska en utvidgning.

En utvidgning riskerar att lamslå ett EG som önskar gå djupare i en integration. Amsterdamfördraget ger möjligheter till flexibel integration. En ganska vanlig uppfattning är att någon typ av fördjupning av samarbetet kommer att ske bland en del av medlemsländerna. Det har nämnts att EG-samarbetet behöver en motor för att kunna röra sig framåt. Det finns också en hel del som talar för att en utvidgning kommer att kombineras med en möjlighet för vissa stater att gå vidare i integrationen. Det skulle i så fall leda till ett EU med någon form av "inre kärna" (inte nödvändigtvis geografisk) och ett antal stater som inte medverkar i alla de integrationsmöjligheter som finns bl a euro. Det kan knappast vara troligt att nya EU-stater fullt ut kan delta i den monetära unionen från början (10-40 år kan antas vara en rimlig anpassningstid).

Kommissionen har vid ett flertal tillfällen uttalat krav på att beslutsförfarandet måste ses över, dvs att enhällighetskravet ska upphöra på fler områden. Bl a har Kommissionen pekat på skatteområdet. Under 1999 har Kommissionens försök att harmonisera regler kring räntor och en uppförandekod inte fått gehör hos ministerrådet. De nationella intressena väger tyngre. Staternas starka strävan att behålla skatteområdet på nationell nivå är en starkt motverkande faktor till integration.

Sverige står fortfarande utanför EMU (tredje steget) och några officiella beslut har inte tagits. Dock har Göran Persson under hösten uttalat sig för EMU och under januari 2000 har det socialdemokratiska verkställande utskott gjort detsamma. SAP har vid en partikongress i mars beslutat säga ja till euro. Därefter återstår hur frågan ska avgöras. Det mesta talar för en folkomröstning och en sådan kan sluta med ett nej. Utgången av en folkomröstning torde påverkas av den danska omröstningen senare i år. Det går därför inte att utesluta att Sverige ställer sig utanför EMU och kanske lämnas utanför en fortsatt integration.

Det är annars rimligt att anta att EU fortsätter på den inslagna vägen med fortsatt integration. Det går inte heller att utesluta att EG-domstolen eventuellt kan komma att driva på en integration i de fall staterna intar en passiv ställning. Med stöd av Amsterdamfördraget anses EG-domstolen kunna utöka beslutsområdet med hänvisning till att det är nödvändigt för att kunna upprätthålla den gemensamma marknaden. Nu är det inte sannolikt att Domstolen öppet kommer att driva på en integration mot staternas tydliga vilja. EG-domstolen och dess auktoritet vilar ändock på staternas vilja. Däremot kan mål i Domstolen som betraktas som "ofarliga ur integrationssynpunkt" ändå få sådana effekter. Ju fler mål som hamnar i Domstolen desto större blir risken för att synbarligen bagatellartade mål rörande en stat får stor

effekt på andra stater (beroende på staternas olikartade system). Sådana tendenser finns redan varför staterna i ökad utsträckning intervenerar i målen.

Fram till 2010 tyder allt på att integrationen sakta kommer att fortsätta på områden som i första hand sammanhänger med den inre marknaden. Det kommer också att ske viss integration på andra områden men inte i sådan omfattning att själva statsbegreppet utmanas. Euro-länderna kommer dock att integreras i större omfattning än de länder som står utanför. Det är inte osannolikt, utan kanske till och med troligt, att vissa länder går vidare med flexibel integration. Idag får det anses oklart huruvida en utvidgning kommer att ha skett till 2010 eller ej. Den senaste tiden har en sk "big bang" för en utvidgningsmodell börjat diskuteras.

Begreppet etablerades vid ett möte bland utrikesministrarna i ansökarländer till Nato i maj månad och innebär att de istället för att sinsemellan tampas om ett medlemskap ska samarbeta och kräva gemensamt inträde. Samma modell diskuteras allt oftare i EU-kretsar (dock oberoende från officiellt håll) som ett svar på hur ansökarländerna ska kunna skiljas ut⁴⁹⁸ och som ett svar på det faktum att en utvidgning inte kan ske utan Polen trots att Polens stora jordbrukssektor är ett problem. Det ska därför inte uteslutas att EU till år 2010 har närmare 30 medlemsstater. Men det kan heller inte uteslutas att EU inte har utvidgats till år 2010. Ansökarländerna kan i så fall välja att utveckla egna strategier i form av friskattezoner och lågskatteområden. En sådan utveckling får troligtvis större inverkan på Sverige än om de blir medlemmar i EU.

En annan utvecklingsväg som inte heller kan uteslutas är att EU i en framtid består av regioner framför stater. En sådan utveckling kan inte innebära annat än att Bryssel tar över mer av centrala uppgifter som idag ligger på central nivå i länderna (bl a för att kunna åstadkomma fördelning mellan regionerna) samtidigt som regionerna tar över mer av lokala frågor. Regionerna har fått en ökad betydelse de senaste åren och inget talar emot att denna utveckling kommer att fortsätta.

⁴⁹⁸ *Kön till EU allt otåligare*, SvD 2000-06-13