

STUDIER & DEBATT

EG – INTEGRATION OCH SUVERÄNITET



Nils Elvander/Rolf Gustavsson

SNS
FÖRLAG

EG – INTEGRATION OCH SUVERÄNITET

Nils Elvander/Rolf Gustavsson

SNS
FÖRLAG

SNS FÖRLAG
Sköldungagatan 2, 114 27 Stockholm
Telefon 08-23 25 20

SNS Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
(SNS — Center for Business and Policy Studies)

SNS vill sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt vara ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i ekonomiska och sociala frågor mellan personer i näringsliv, politik och offentlig förvaltning, intresseorganisationer, media, universitet och högskolor.

SNS verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser samt möten i lokala grupper i Sverige och utlandet. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, uppdragsarvoden och bokförsäljning.

SNS är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper, men har nära kontakt med universitet och högskolor samt motsvarande forskningsorganisationer i andra länder.

SNS grundades 1948 som en oberoende sammanslutning av personer i näringslivet med intresse för samhällsfrågor. Organisationen har för närvarande 4 000 individuella medlemmar i 40 lokalgrupper (varav 8 i utlandet) samt ca 140 företagsabonnenter, däribland svenska börsbolag och banker, utlandsägda och kooperativa företag samt statliga företag och myndigheter.

Nils Elvander/Rolf Gustavsson
EG-integration och suveränitet

1:a upplagan
1:a tryckningen

©1989 Författarna och SNS Förlag
Omslag: Nyeboelle Grafisk Form AB
Sättning: Melanders Fotosätter
Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB 1989

ISBN 91-7150-372-2

Innehåll

Förord	5
Den västeuropeiska integrationen och den statliga suveräniteten <i>Rolf Gustavsson</i>	7
Integrationsprocessen	9
Suveränitetsaspekterna	19
Integration/Suveränitet	28
Postskriptum	44
Den sociala dimensionen och statens suveränitet <i>Nils Elvander</i>	55
Den sociala dimensionen	56
Den koncernfackliga frågan	57
Suveränitetsproblematiken	64
Sveriges påverkansmöjligheter	67
Litteratur	70
Källor	71

I serien *Studier & Debatt* har tidigare utkommit

Jörgen Westerståhl & Folke Johansson

Svensk kärnkraft efter Tjernobyl. En undersökning av expertåsikter, massmedier och folkopinion. 1987

Gunnar Hambraeus

Strövtåg i högteknikens lustgård. 1988

Eskil Ekstedt & Roger Henning

Statsmakt på mellanhand. Globalisering och lokal mobilisering. 1988

Olof Bolin, Ewa Rabinowicz, Niels von Zweigbergh

Åkerfällan — Energiskog ingen lösning. 1988

Scott Fosler

Ålderschocken — exemplet USA. 1989

Gunnar Hambraeus

Gott sätt vid styrelsebordet. 1989

Jan Wallander

Effektivitet, legitimitet och delägarskap. 1989

Förord

De följande uppsatserna är ursprungligen bidrag till ett seminarium om "Statsmakt och suveränitet" organiserat av SNS och Sällskapet för politisk filosofi. De presenterades den 27—28 oktober 1988. Därefter har uppsatserna omarbetats för att ingå i en kommande antologi tillsammans med seminariets övriga bidrag. Uppsatserna avslutades under februari—mars 1989.

Till följd av den ökade aktualiteten i de frågor som här analyseras har SNS beslutat utge denna skrift separat i förväg. Den samlade antologin utkommer under våren 1990.

Eftersom det är vanskligt att skriva om ett så dynamiskt skeende som den europeiska integrationen med bibevardad aktualitet har några viktiga aspekter tillfogats i form av postskriptum. Till dessa hör frågorna om förhållandet mellan EG och EFTA.

Våra båda uppsatser är två självständiga bidrag som respektive författare ensam bär ansvaret för.

Uppsala och Bryssel i november 1989

Nils Elvander och Rolf Gustavsson

Den västeuropeiska integrationen och den statliga suveräniteten¹⁾

Rolf Gustavsson

Om Sverige går med i EG så kan man inte ringa till kanslihuset och beställa en lagstiftning, sade en gång en mycket hög facklig ledare på nattkröken under ett Brysselbesök.

Det kan man i framtiden nog inte göra ändå, även om Sverige stannar utanför medlemskretsen. Det är själva poängen i den integrationsprocess som nu pågår i Väst-europa. Ty Sveriges officiella linje är en principiell beredskap att delta i denna integration fullt ut över hela fältet, utom i det utrikespolitiska samarbetet.

Redan i 1960-talets EG-debatt var suveränitetsfrågorna avgörande. Först i 1970-talets EG-debatt blir neutraliteten en huvudfråga.

Efter hand som insikterna fördjupas om EG-integrationen kan suveränitetsaspekterna på nytt bli centrala, oavsett formerna för Sveriges anknytning till EG. Möjligen

¹⁾ Detta bidrag begränsas till några reflexioner i ett mycket omfattande och komplicerat ämne. Det är tankar hämtade från den väldiga EG-litteraturen och synpunkter från en bred krets insiktsfulla vänner. Ansvaret för texten är uteslutande mitt eget.

blir suveränitetsfrågorna på sikt ännu viktigare om Sverige står utanför och anpassar sig än om Sverige en dag går med.

EG:s medlemmar utövar sin suveränitet i gemenskap med varandra. Suveräniteten delas med andra i de beslut de fattar gemensamt. Medlemskapet innehåller både ett krav på kollektiv disciplin och en rätt att delta i beslutsfattandet.

Den som står utanför undandrar sig disciplinkrav och förlorar självklart rätten att delta i beslutsfattandet. Hur skulle medlemskapet annars kunna ha någon innebörd?

Den process som inletts efter Jacques Delors' initiativ i Europaparlamentet (den 17 januari 1989) kan möjligen leda till acceptabla former för hur Sverige och andra EFTA-länder ska kunna få delta i EG:s inre marknad. Men kvar står problemet hur den som står utanför medlemskretsen ska kunna få annat än en mycket underordnad roll i beslutsprocessen. Vem vill då ge upp suveränitet genom anpassning utan att få ett verkligt medbestämmande över de framtida besluten?

Samtidigt är suveräniteten ett återkommande tvisteämne för EG:s medlemmar. Hela EG:s historia kan beskrivas som en konfrontation mellan federalisternas strävan efter en union²⁾ och pragmatikernas försök att begränsa tendenserna till överstatlighet. Framför allt de senare har argumenterat i suveränitetstermer, från general de Gaulle till premiärminister Thatcher.

²⁾ Romfördragets preambel lägger fast beslutsamheten att "lägga grunden för ett ständigt fastare förbund mellan de europeiska folken". (*"Une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens"*.)

Integrationsprocessen

DEN INRE MARKNADEN

Det råder inget tvivel om att EG:s fäder var visionärer med en federal statsbildning som modell för Gemenskapens långsiktiga målsättning. Samtidigt hade de uppenbarligen en märklig känsla för den praktiska politikens krav på regler och institutioner. I ljuset av dagens diskussion om den inre marknaden och 1992 kan fädernas verk paradoxalt beskrivas både som ett misslyckande och en framgång.

Misslyckandet ligger naturligtvis däri att inte bara fädernas visioner utan också deras handlingsplaner i huvudsak förblivit ofullbordade. Framgången ligger däri att deras planer nu håller på att genomföras inom ramen för de institutioner de skapade.

Under Gemenskapens första tio år genomförde de ursprungliga sex medlemsstaterna sin tullunion för industri- och jordbruksvaror (1968).

Därefter följde en period fram till slutet av 1980-talet som präglats av utvidgning av Gemenskapen från sex till tolv medlemsländer. Lärdomen från denna period är svårigheten — för att inte säga omöjligheten — att samtidigt fördjupa integrationen och utvidga medlemskretsen.

I den nuvarande fasen har fördjupningen prioritet. Först när den är någorlunda genomförd öppnas nya realistiska möjligheter för nya medlemmar i EG.

Integrationsprocessen under Gemenskapens första 30 år har tenderat att stagnera inte enbart på grund av utvidgningen. Även själva metodiken har bidragit till den låga takten. Något förenklat kan man hävda att det varit

för mycket institutionell integration — under inflytande av nationalstaterna — och för litet marknadsintegration. Själva marknadsintegrationen har begränsats till det lättaste — tullunion — och tyngdpunkten har legat på industrisektorn medan tjänstesektorn försummats.

Förutsättningarna för att projektet 1992 ska lyckas ligger förmodligen i att det innehåller mer marknadsintegration. Och slaget om den inre marknaden kommer att avgöras i tjänstesektorn.

Utgångspunkten för det nya integrationsprojektet är den sk Vitboken, som antogs vid EG-toppmötet i Milano 1985. Det är ett tämligen trist, teknokratiskt dokument med den föga upphetsande målsättningen att till den 1 januari 1993 genomföra de ursprungliga planerna från Romfördraget från 1957. EG ska bli en gemensam marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och människor. Såväl synliga som osynliga hinder ska avlägsnas till och med 1992.

Både framtoningen och uppläggningsen av Vitboken hade flera klara taktiska fördelar, som gjorde att medlemsländerna kunde anta den utan uppslitande strider. Den återupplivar målsättningar som fanns redan före Romfördraget (i Messinakonferensen 1955 och Spaak-kommittén 1956). Vitboken framställer den inre marknaden som en a-politisk fråga om teknikaliteter utan att beröra medlemsländernas suveränitetsattribut — åtminstone skenbart. Vitboken framhäver regler och lagar men ställer inga budgetkrav, vilket naturligtvis är en lättnad för en organisation som ständigt förlamats av budgetkriser och "gröna valutor". Dessutom innehåller Vitboken en tidsplan som lägger en självpåtagen tidspress på Gemenskapen. En tidspress som sedan till yttermera visso

infogats i Enhetsakten (artikel 13).

Själva huvudpoängen med Vitboken och projektet 1992 är att förhållandet mellan politik och ekonomi förändras inom EG. Efter drygt 30 års försök att med hjälp av institutionerna och retoriken förverkliga en gemensam marknad kastas rollerna om. Ekonomin går före politiken. Vad politiker och "eurokrater" misslyckats med ska nu genomföras över marknaden. Politiker och institutioner får följa efter.

Denna omkastning av förhållandet mellan politik och ekonomi återspeglar också den centrala roll som storföretagens företrädare spelat och spelar för den inre marknaden. Projektet utnyttjar den press på politikerna som i Västtyskland träffande kallas "verklighetens normativa kraft".³⁾

I dag ligger 1992 och den inre marknaden i företagens strategiska planering i allt större utsträckning. Därmed uppstår en självgenererande dynamik. 1992-projektet blir en självuppfyllande profetia, som politikerna knappast kan stoppa. Möjligen kan processen bromsas och fördröjas.

Det viktigaste i den här förändringen är ändå inte tidtabellen till den 1 januari 1993. Det avgörande är färdriktningen — också ur svensk synpunkt. Och även om premiärminister Thatcher ständigt vill få igång en diskussion om var resan ska sluta så har hon hittills inte dragit i nödbromsen. Det är inte heller realistiskt att förvänta sig att hon har ett intresse av att försöka stoppa processen. Svenska förhoppningar, som man ibland möter, om att

³⁾ Redan vid Luxemburgkonferensen 1985 förde Kommissionen in Vitboken som ett argument för att få igenom Enhetsakten.

projektet inte ska förverkligas bygger på missförstånd — i bästa fall.

Om man så vill är den inre marknaden ett gigantiskt utbudsekonomiskt projekt med avreglering och liberalisering. För t ex Thatcher är detta säkert ett mål i sig. För andra, som t ex Jacques Delors, är den inre marknaden ett medel för att uppnå andra mål. Det är om detta det polemiseras och inte om den inre marknaden i sig.

Bakom projektet med den inre marknaden finns ekonomiska teoribildningar av konventionellt slag. Mobiliteten för produktionsfaktorerna ökar, vilket leder till bättre resursallokering, vilket höjer produktiviteten. Samtidigt möjliggörs stordriftsfördelar och den förstärkta konkurrensen skärper kraven på investeringarnas avkastning. Tillväxten ökar, priserna hålls nere och sysselsättningen ökar.

I omfattande makro- och mikroekonomiska studier har EG försökt kvantifiera vinsterna med att avskaffa gränshindren. Denna sk Cecchinirapport omfattar i sin helhet 6 000 sidor. Ett sammandrag finns numera också på svenska.⁴⁾

Rapportens beräkningar visar på möjliga ökningar av BNP för EG på 4—7 procent. Sysselsättningen skulle kunna öka med 5 miljoner nya arbetstillfällen.

Det måste samtidigt betonas att projektet innebär intensifierad konkurrens, vilket på kort sikt leder till en ny omvärld för många företag. Här finns ingen statisk trygghet. Möjligheterna till framgång ligger i förmågan

⁴⁾ Cecchini, Paolo, Europas inre marknad 1992, SNS Förlag, 1989. En facklig kritisk granskning av rapporten har gjorts av *European Trade Union Institute*: Info 25, Bryssel 1988.

till anpassning. Efterhand har en del av företagsamheten börjat få kalla fötter.

En del av varningssignalerna kommer från företagare som ABB:s Percy Barnevik. Inför en krets internationella företagare i London hösten 1988 förutspådde Barnevik att en tredjedel av företagen blir vinnare medan två tredjedelar blir förlorare. Samtidigt framhöll Barnevik att den inre marknaden är en nödvändig men icke tillräcklig åtgärd för bibehållen europeisk konkurrenskraft gentemot Stilla-havsasiens ekonomier.

Utöver ökad företagsekonomisk konkurrens innebär projektet dessutom en osäkerhet om var framtidens tillväxt ska ske mellan länder/regioner/städer. Tendensen till faktorprisutjämning, som är frihandelns grundval, kan komma att omstrukturera Västeuropas ekonomiska geografi. Men höga krav på arbetskraftens utbildning, stordriftsfördelar, infrastruktur m m gör att omvandlingsprocessen sannolikt är ganska trög.

Viktigare är nog att EG:s sk nya metod för normer o dyl kommer att skapa konkurrens mellan olika länders regelsystem och skattesystem om företagets gunst.

Det är mot bakgrund av denna omvälvande karaktär i den inre marknaden konsekvenser som man ska förstå betydelsen av de "stöddåtgärder" som diskuteras. Dit hör kraven på makroekonomisk stabilitet, vilket leder över till bland annat de monetära frågorna. Dit hör också kraven på social balans. Det kravet uttrycks från syd-europeiska länder som krav på *cohesion* inom något slags nord-sydsolidaritet. Samtidigt växer de fackliga kraven på en "social dimension". EG-kommissionen har försökt vitalisera den "sociala dialogen". Men framstegen är ytterst blygsamma.

De flesta av EG-länderna har socialdemokratiska och/eller kristdemokratiska traditioner som gör den "sociala dimensionen" till en självklar del av den inre marknaden. Men på arbetsgivarsidan och i Storbritannien möts frågan av ett rent ideologiskt motstånd. Samtidigt försvagas den fackliga sidan av den historiska splittring som finns mellan olika fackliga ideologier, traditioner och organisatoriska förutsättningar.

INSTITUTIONELL RAM

EG är väsentligen en juridisk gemenskap som Walter Hallstein påpekat. När den inre marknaden genomförs kommer denna juridiska gemenskap att vara ännu större. Drygt 320 miljoner människor i de 12 medlemsländerna kommer att leva och verka under i stort sett enhetliga juridiska principer inom den gemensamma sfären, även om det kommer att ta generationer att helt smälta samman romersk, germansk och anglo-saxisk rättstradition.

Man kan aldrig förstå samarbetet inom EG om man förlorar detta juridiska perspektiv ur sikte. Bortsett från högtidstalen är den huvudsakliga produkten av EG-samarbetet lagar och regler. Även avregleringar kräver regler. Det svaga intresse som man ibland möter, bl a hos svenska politiker, för de juridiska och institutionella frågorna blottar bristande insikter om vad det handlar om. Förmodligen avspeglar det också att vi är en del av en annan rättstradition än den som är förhärskande inom EG.⁵⁾

⁵⁾ Det tycks som om Sverige traditionellt alltför ofta låtit EG-frågan

Ur den internationella rättens perspektiv är EG en svårbestämd entitet. EG rymmer mer övernationella element än gängse mellanstatliga organisationer men saknar samtidigt den universella kompetens (*Kompetenz-Kompetenz*) som krävs för att EG skulle kunna beskrivas som en (federal) stat. Med tanke på att EG dessutom befinner sig i ständig förändring vill åtminstone en del se denna hybrid som en prefederal organisation.

Den makt som finns i EG:s institutioner är vad som traditionellt beskrivs som *compétence d'attribution* (ung. "tilldelade befogenheter"), vilka tillkommit dels genom EG:s "grundlagar", dels genom praxis (*acquis communautaires*).

EG:s grundlag är Romfördraget från 1957. Det förändrades och utvecklades genom Enhetsakten, som trädde i kraft den 1 juli 1987.

Begreppen inom EG är lätt förvirrande. Det beslutande organet heter *Rådet*. Det som heter *Parlamentet* har i huvudsak rådgivande funktioner.

I dagligt tal menar man med EG ofta *EG-Kommissionen* i Bryssel. Det är Gemenskapens verkställande organ. Kommissionen leds av 17 kommissionärer, som är ut-

handläggas som en del av den gängse diplomatin. Våra diplomater har sin träning i FN-resolutionernas språk, där elasticitet och mångtydighet är värdefullt (för att få texterna antagna). EG-frågan kräver lagtexter med trovärdighet och transparens. De ska nämligen vara styrande för aktörer som arbetar på affärsmässiga villkor: företagen.

Efter Delorsinitiativet har de juridiska och institutionella frågorna kommit i förgrunden. Det är redan i sig ett framsteg. I fortsättningen bör vi besparas klyschor om att det är innehållet som är viktigt och inte formen.

sedda av medlemsländerna (för 4 år). Kommissionen leds av dess president, som utses för 2-årsperioder — åtminstone formellt sett. Sedan 1985 är Jacques Delors Kommissionens president.

I enlighet med Romfördraget (artikel 155) har Kommissionen till uppgift att initiera, övervaka och tillämpa EG:s beslut. Kommissionen har ensamrätt på att lägga fram förslag till beslut.

Ministerrådet eller *Rådet* är EG:s beslutande organ. Rådet består av en minister från varje medlemsland. Om ämnet är jordbruk är det jordbruksministrarna som möts. Är det industrifrågor möts industriministrarna osv. Den ansvarige kommissionären deltar men saknar rösträtt.

EG:s utrikesministrar har ett övergripande ansvar att samordna fackministrarnas frågor, att lösa utestående tvister samt att fastställa EG:s budget. Det utrikespolitiska samarbetet (EPS) ligger utanför dessa rådsmöten.

Därtill möts EG:s stats- och regeringschefer två gånger om året i något som kallas *Europeiska rådet*. I dagligt tal EG:s toppmöte. Detta är ofta spektakulära föreställningar som kan avhandla allt — stort som smått — beroende på i vilken utsträckning fackministrar och utrikesministrar lyckas komma överens. I sista hand är detta toppmöte det politiskt men ej formellt beslutande organet. Det för tjänar att betonas att dessa toppmöten inte bara avhandlar luftiga principer eller traditionella gräl över Kanalen ("Elva mot en"). Den som med framgång vill hävda sig i denna församling måste både besitta överblick och vara stark i de sakliga detaljerna.

Ordförandeskapet i Rådet utövas av ett medlemsland i sänder för sex månader i taget. Ordningföljden är alfabetisk efter landets namn på det egna språket. (Under 1989

är Spanien och Frankrike ordförande.) Ordförandeskapet ger både rätt att försöka driva egna hjärtefrågor och tvingar till vissa restriktioner i möjligheterna att ställa det egna landets intressen före Gemenskapens.

EG-Parlamentet som har sitt säte i Luxemburg, sina utskottsmöten i Bryssel och sina sessioner i Strasbourg, består av 518 direktvalda representanter för medborgarna inom de 12. Parlamentet har till uppgift att övervaka Kommissionen och Rådet. Det har formell makt bara i den meningen att det kan avsätta Kommissionen — en föga operationell befogenhet. I lagstiftningen är Parlamentet i huvudsak rådgivande. I budgetfrågor har det vetorätt och viss begränsad beslutanderätt.

Ur bland annat svensk synpunkt kan det vara värt att komma ihåg att Parlamentet har medbestämmanderätt i frågor som gäller nya medlemmar eller associationsavtal (artiklarna 237 och 238 i Romfördraget — artikel 8 i Enhetsakten). En majoritet av Parlamentet måste uttala sig för en medlemskandidat innan Rådet kan fatta sitt beslut, som kräver enhällighet för ett nytt medlemskap. Även för ett associationsavtal krävs en majoritet i Parlamentet. Den som vill diskutera "förbehåll" med EG ska ha denna procedur i minnet.

EG:s högsta juridiska organ är *Domstolen* med säte i Luxemburg. Den består av 13 domare, dvs en från varje medlemsland samt en extra person. Domstolen utgör både första och sista instans för tolkning av den nya rättsordning som utvecklats: EG-rätten. Domstolen är samtidigt en internationell domstol, en författningsdomstol och en civil domstol. Dess utslag är rättsligt bindande.

EG:s rättsordning innehåller fem olika typer av beslut (rättsakter): förordningar, direktiv, beslut, rekomen-

dationer och yttranden.

De viktigaste är förordningar och direktiv. Båda är initierade av Kommissionen och beslutade av Rådet. Förordningar är allmänt bindande och direkt tillämplbara inom hela EG. De kan ses som EG-lagar. Direktiven är också bindande men anger bara målsättningar och tidsramar. Varje medlemsstat har att själv bestämma utformning och metod.

Vad EG kallar beslut är också bindande men riktar sig i allmänhet inte till hela Gemenskapen utan till delar av den och/eller enskilda fysiska och juridiska personer.

EG:s yttranden och rekommendationer saknar rättsligt bindande verkan. Utöver rättsakterna i egentlig mening förekommer i praxis resolutioner, där den gemensamma kompetensen är svag. (Handlingsprogram för nya områden.)

EG:s rättsakter blir en självständig men integrerad del av medlemsstaternas rättsordningar. De tillämpas av de nationella rättsinstanserna men EG:s Domstol har ensam rätt att i sista hand tolka EG-rätten. Därigenom säkras ett av EG-rättens centrala element, nämligen den enhetliga tolkningen (artikel 177).

EG-rätten har företräde framför nationell rätt vid konflikt, vilket slogs fast redan i början av 1960-talet i några uppmärksammade utslag. Domstolen skrev då bl a:

"The objective of the EEC Treaty, which is to establish a Common Market, the functioning of which is of direct concern to interested parties in the Community, implies that this Treaty is more than an agreement which merely creates mutual obligations between the contracting States. The task assigned to the Court of

Justice under Article 177, the object of which is to ensure uniform interpretation of the Treaty by national courts and tribunals, confirms that the States have acknowledged that Community law has an authority which can be invoked by their nationals before those courts and tribunals. The conclusion to be drawn from this is that the Community constitutes a new legal order of international law for the benefit of which the States have limited their sovereign rights albeit within limited fields, and the subject of which comprise not only Member States but also their nationals."⁶⁾

Domstolen är sålunda ett verkligt överstatligt organ, som enskilda har rätt att åberopa i nationella instanser samtidigt som medlemsländerna saknar rätt att ställa sig över dess utslag. Även om dessa görs inom traditionen med *case-law* tenderar de att få prejudicerande karaktär.

Suveränitetsaspekterna

ÖVERSTATLIGHETEN

Suveränitetsbegreppet är mångtydigt och har flera accepterade betydelser, vilket ställer krav på preciseringar som jag kommer till längre fram. Låt oss till att börja med begränsa oss till den fråga som ständigt är kontroversiell och som under långa perioder förlamat EG: *överstatligheten*.

I vilken utsträckning råder överstatlighet, dvs i vilken

⁶⁾ Fallet 26/62 "Van Gend & Loos".

utsträckning har medlemmarna rent formellt överlämnat sin beslutsbefogenhet till överstatliga organ?

Frågan är lättare att ställa än att entydigt och precist besvara. EG:s grundläggande fördrag och praxis ger visserligen målen för Gemenskapen men inte automatiskt de nödvändiga maktinstrumenten.

Gemenskapen omfattar vissa definierade samarbetsområden: den gemensamma marknaden, med de fyra friheterna, jordbruk, transporter, handelspolitik, konkurrenspolitik, forskning och teknisk utveckling samt miljöpolitik.

Dessa samarbetsområden framgår av EG:s fördrag. Andra sektorer är mindre klara som ekonomisk och monetär politik, social politik och utrikespolitik. Inom dessa områden råder alltså större utrymme för olika tolkningar, även om dynamiken i integrationsprocessen efter hand ställer växande krav på konvergens. Till och med inrikesministrarna samordnar vissa polisiära frågor inom den s k Trevigruppen.⁷⁾

Som grundregel gäller att det är medlemsstaterna som i Rådet fattar beslut. Den autonoma kompetens som finns i Kommissionen gäller *tillämpningen* av de gemensamt beslutade målen. Denna överstatliga kompetens gäller i huvudsak de i fördragen definierade gemensamma sektorerna. I vissa fall (t ex transportpolitiken) hämmas den överstatliga kompetensen av medlemsstaternas svårigheter att komma till beslut. Om Kommissionen skickligt utnyttjar sin rätt till initiativ kan den få Rådet att med hjälp av fördragets *ad hoc*-paragraf (artikel 235) utvidga sin kom-

⁷⁾ Svenska UD har regelbundet konsultationer med Trevigruppen, t ex beträffande terroristbekämpning.

petens. Eftersom varje sådan utvidgning av den överstatliga kompetensen görs på bekostnad av medlemsstaternas suveränitet tenderar Rådet att vara mycket specifik vid sådan överföring av makt.

Ur svensk synpunkt, som "tredje land", är framför allt två områden intressanta i relationerna med Kommissionen. De är Kommissionens ansvar för EG:s handelspolitik, vilket gör Kommissionen till Sveriges motpart, och Kommissionens befogenheter att övervaka och tillämpa EG:s konkurrenslagstiftning.

För medlemsländerna i EG är det inte längre möjligt att sluta bilaterala handelsavtal. Sådana måste slutas med EG som grupp. Detta är en enkel följd av tullunionen.

I multilaterala handelssammanhang (GATT, UNC-TAD etc) uppträder EG som en part. Kommissionen har då ett mandat från Rådet. I en värld med tydliga protektionistiska tendenser är Kommissionens roll av stor betydelse i dessa sammanhang. Som ett ytterligare, mer dekorativt erkännande av EG:s plats i världen hör att Kommissionens president deltar i den årliga politiska skönhetstävling som arrangeras i Västvärldens sju ledande industriländer under beteckningen *Economic Summit*.

Konkurrenslagstiftningen ger Kommissionen mycket betydande befogenheter, såväl i förhållande till medlemsländerna som till "tredje land". Den är en hörnsten i EG-samarbetet. För medlemmarna är den i sista hand garantin för att marknadsekonomin ska fungera. Kommissionen ska övervaka både de offentliga verksamheterna och de privata. Exempelvis ska Kommissionen godkänna subventioner och statsstöd så att de inte snedvrider konkurrensförutsättningarna. Likaså övervakar Kommissionen tendenser till monopol och karteller eller missbruk av

marknadsdominerande ställning.

I förhållande till "tredje land" har Kommissionen befogenheter efter beslut i Rådet. I första hand märks Kommissionen i ett växande antal åtgärder mot konkurrensbegränsningar och "anti-dumping"-förfaranden med åtföljande sanktioner. Kommissionen har tvångsmedel till sitt förfogande (viten, avgifter m m).

Utan tvekan kommer dessa konkurrensfrågor att växa i betydelse i takt med att den inre marknaden tar form. Här ligger också en potentiell konfliktrisk mellan medlemsstaterna och Kommissionen. Dels har Kommissionen blivit allt mer restriktiv med att godkänna olika former av subventioner och skattebefrielser. Dels kommer Kommissionens överstatliga kompetens att växa efter hand som nya områden avregleras (offentlig upphandling, transporter etc). Just genom konkurrenslagstiftningen kommer Kommissionens överstatliga kompetens att vara betydligt större när den inre marknaden genomförs.

Ur strikt formell synpunkt bör kanske tillfogas att Kommissionens beslut kan överklagas i Domstolen. Utslagen där är, som sagt, rättsligt bindande och överstatliga.

Dessa exempel på överstatlighet, utrikeshandeln och konkurrenslagstiftningen, visar faktiskt snarare undantagen än regeln i EG-samarbetet. Grundregeln är nämligen, som jag redan framhållit, att medlemsstaterna gemensamt i Rådet fattar beslut. Det är snarare uttryck för mellanstatlighet än överstatlighet. Medlemslandet delar sin suveränitet med andra medlemmar.

Det enskilda medlemslandet har möjlighet att utöva inflytande och påverka beslutsprocessen hela vägen. Alla förslag till beslut i Rådet kommer från Kommissionen.

Förslagen bereds via EG-ländernas permanenta representationer i Bryssel, som leds av deras EG-ambassadörer (COREPER = *Comité des Représentants Permanents*).

Kommer en fråga upp till Rådet som en A-fråga är enighet redan uppnådd på COREPER-nivå. Rådet fattar det formella beslutet. Om oenighet råder blir ärendet en B-fråga, varvid den i sista hand kan bli föremål för omröstning i Rådet.

I procedurfrågor fattar Rådet beslut med enkel majoritet. I substantiella frågor gäller antingen kvalificerad majoritet eller enhällighet för beslut.⁸⁾

Genom Enhetsakten uppluckrades den praxis som utvecklats efter Luxemburgkompromissen (1966) och som innebar krav på enhällighet i alla frågor, dvs alla hade vetorätt. Enhetsakten öppnade möjlighet för fler beslut med kvalificerad majoritet.

Däriigenom effektiviserades beslutsprocessen. Dels däriigenom att majoritetsbeslut rent faktiskt kommer till stånd. Dels däriigenom att medlemmarna är klara över att en fråga kan bli föremål för majoritetsbeslut och därmed ökar beredskapen att kompromissa. Man kan också tänka sig lägen då ministrar som är hårt trängda av hem-

⁸⁾ Fördelningen av röster mellan medlemsländerna är följande:

- 10 röster har vardera Västtyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien;
- 8 röster har Spanien;
- 5 röster har Belgien, Grekland, Nederländerna och Portugal;
- 3 röster har Danmark och Irland;
- 2 röster har Luxemburg.

Sammanlagt: 76 röster. Kvalificerad majoritet: 54 röster. Blockerande minoritet: 23 röster.

maopinioner känner en viss lättnad över att bli nedröstade jämfört med att blockera en fråga genom veto.

Åtminstone i teorin skulle två tredjedelar av Vitbokens åtgärder kunna beslutas av Rådet med majoritetsbeslut. Explicit undantagna är beslut kring personers fria rörlighet, indirekta skatter och anställdas rättigheter/skyldigheter. Dessa explicita undantag kräver enhällighet i Rådet. I verkligheten kan procedurerna kring Vitboken bli mer komplicerade, bl a beroende på vilka fördragsartiklar som väljes som underlag för beslut, vilka *safeguards* som åberopas eller t ex vilka miljönormer ("den danska" 100A paragraf 4). Betyder t ex inte Enhetsaktens artikel 17 att medlemsstaterna ålagt sig själva en tidsgräns för att harmonisera den indirekta beskattningen? Den 1 januari 1993?

TIDSDIMENSIONEN

Det kan knappast överbetonas att integrationen måste ses som en process. Följaktligen är tidsdimensionen helt avgörande för förståelsen av vad som nu håller på att genomföras. Varje seriös diskussion måste extrapolera dynamiken i integrationsprocessen. Det gäller också suveränitetsaspekterna på integrationen.

Som jag redan påpekat innebär förverkligandet av den inre marknaden att Kommissionens och Domstolens befogenheter för att övervaka tillämpningen växer. Det är också självklart att i samma mån som ett område harmoniserats så har medlemslandet förlorat möjligheten att behålla eller återinföra nationella regler som strider mot EG:s beslut. Denna inskränkning i den nationella suveräniteten är *irreversibel*, vilket ju är själva poängen med

integrationen.

Genom integrationen växer den gemensamma delen av EG-ländernas samhällsliv. Bakom Vitboken finns en *hidden agenda* eller rent av en strategi, som går utöver själva avskaffandet av gränshindren.

Till målen hör förvisso den ekonomiska tillväxten. Men till målsättningarna hör också makroekonomisk stabilitet och regional balans. Dessa båda mål ställer krav på ekonomisk-politisk samordning i konvergerande riktning. Det betyder i sin tur ökade krav på samarbete inom Gemenskapen.

"Verklighetens normativa kraft" tenderar att bryta ner de ideologiska och filosofiska reservationer som kan finnas på politisk nivå. Mängden gemensamma frågor vidgar omfattningen i integrationsprocessen. Logiska och sakliga kopplingseffekter fördjupar och intensifierar samarbetet.

Låt mig illustrera kopplingseffekterna med valutafrågan, som växer i betydelse.

1. Till de fyra friheterna hör fri rörlighet på tjänstemarknaden för bl a finansiella tjänster som bank och försäkringstjänster.
2. De fria finansiella tjänsterna går inte att genomföra utan fria kapitalrörelser. Beslut om att avskaffa kvarvarande valutakontroller är redan taget.
3. Stabila växelkurser är ett viktigt mål, både makro- och mikroekonomiskt sett. Den inre marknadens avregleringar kan kortsiktigt leda till valutaoro. Samtidigt öppnar de fria kapitalrörelserna möjligheter för spekulativa aktioner mot enskilda valutor. Medlemskap i växelkurssamarbetet inom EMS motverkar sådana

möjligheter. Det ger stabilitet åt valutorna inom de på förhand givna ramarna. Som en logisk följd av kapitalliberaliseringen diskuteras utvidgning och förstärkning av EMS.

4. Problemet — eller styrkan — med EMS hittills har varit att överskottsekonomierna (dvs främst Västtyskland) för en mycket konservativ finanspolitik med mycket låg inflation. Underskottsekonomierna har fått anpassa sig till D-marken. Kan man på politisk väg få Västtyskland att bedriva en expansivare politik? Behovet av konvergerande ekonomisk politik liksom behovet av förstärkt EMS-samarbete leder naturligt till den kontroversiella frågan om något slags europeisk centralbank.

För premiärminister Thatcher är detta ett skrämmande perspektiv. Hon är angelägen om Londons ställning på finansmarknaden. Hon är för fria kapitalrörelser. Då inställer sig frågan: kan man under dessa betingelser dessutom samtidigt upprätthålla både valutastabiliteten och en reell valutasuveränitet? Som jag ser det är hon *cornered* och kommer förr eller senare att tvingas försaka antingen valutastabiliteten eller valutasuveräniteten. När kommer pundet med i EMS?

Det finns rader av liknande exempel på hur åtgärder logiskt och sakligt griper in i varandra. Ibland är det snarast en lämplighetsfråga om samarbetet ska genomföras genom formella harmoniseringsbeslut eller *de facto* över marknaden. (Dit hör t ex frågan om harmonisering av indirekta skatter.)

Det är viktigt att inse att EG-projektet saknar ett allmänt accepterat klart definierat slutmål. Federalisterna

drömmer om den politiska unionen, Europas Förenta Stater. Den drömmen ligger bortom horisonten. Den står ännu inte på dagordningen. Det kan vara inrikespolitiskt gångbart i tex Storbritannien att polemisera mot dessa drömmar, men det är alltså dagspolitiskt föga relevant, åtminstone i de länder som redan är EG-medlemmar.

En aspekt på den polemik som blossat upp mellan premiärminister Thatcher och Kommissionens president Delors ligger självklart här. Det är motsättningen mellan en nationalist och en federalist av känt slag i EG:s historia.

Polemiken utlöstes av ett uttalande av Delors inför Europaparlamentet där han förklarade att 80 procent av den ekonomiska och sociala lagstiftningen om tio år skulle göras gemensamt inom EG. Detta kan ses som uttryck för en önskan. Då blir det den klassiska konfrontationen.

En välvilligare tolkning, som Delors själv vill göra, är att uttalandet är en prognos. Om förutsägelsen går i uppfyllelse beror på vilka beslut EG faktiskt fattar. Då handlar motsättningen om huruvida den inre marknaden bara är ett utbudsinriktat projekt eller om det också rymmer andra ekonomiska och sociala målsättningar. Då blir polemiken en motsättning mellan en marknadsliberal och en socialdemokrat. Om Thatcher ser det som en historisk framgång att ha nedkämpat socialdemokratien på hemmaplan så bör väl ingen förvånas över att hon kämpar emot socialdemokratiska lösningar via EG.

Det är viktigt för EG-diskussionen i ett land som Sverige att dessa båda tolkningar beaktas. Det är inte självklart att de som känner sympati för de nationalistiska tongångarna mot federalisterna samtidigt vill förespråka marknadsliberalism gentemot socialdemokratisk politik. Det är inte heller självklart att de som sympatiserar med

federalistiska Europadrömmar vill förespråka socialdemokratisk politik gentemot marknadsliberalism.

Hur EG-projektet utvecklas är en öppen fråga. Det är en fråga som avgörs efter hand av dem som tillhör Gemenskapen. De har möjligheter att påverka — åtminstone inom ramen för själva rörelseriktningen. Och det är i sammanhanget viktigt att hålla i minnet att besluten fattas av Rådet, dvs av EG:s ministrar som företräder sina nationella regeringar.

Integration/Suveränitet

VINST ELLER FÖRLUST?

Suveränitetsbegreppet är i sig diskutabelt och omdiskuterat. Det är mångtydigt. Det är känslomässigt laddat och därför lämpligt för politisk retorik. Underförstått används det ofta i något slags absolut och legalistisk mening. Det appellerar till idén om att en stats regering ensamt och fullständigt på egen hand fattar sina beslut. Envälde av Guds nåde kan falla oss i tankarna.

En del samhällstänkare har följaktligen dödförklarat begreppet som obsolet och innehållslöst i dagens internationaliserade värld.

Eftersom begreppet trots dessa reservationer ändå någorlunda fångar en problematik så kanske det ändå är värt att använda — *for the sake of argument*.

Diskussionen blir approximativ men möjligen inte helt utan vissa poänger.

Låt oss till att börja med helt grovt skilja på två skilda sorters inskränkningar i en stats suveränitet:

- begränsningar i betydelsen att externa krafter direkt ingriper i beslutsprocessen (t ex Bresjnevdoktrинens begränsade suveränitet för tjugo år sedan);
- begränsningar i betydelsen att frivilliga åtaganden begränsar en stats valmöjligheter, även om staten formellt är suverän.

I verkligheten behöver skillnaden kanske inte alltid vara så distinkt, men det är i detta sammanhang irrelevant.

Om vi går vidare inom kategorin frivilliga suveränitetsbegränsningar bör vi kanske också grovt skilja på de två fall kring vilka EG:s kontroverser utspelas:

- det mellanstatliga samarbetet inom internationella sammanslutningar;
- överstatligt organiserat internationellt samarbete.

Det förtjänar nog att framhållas att det mellanstatliga samarbetet innebär en rad åtaganden och förpliktelser som innebär restriktioner i en stats suveränitet. Från Internationella Domstolen i Haag, över FN:s säkerhetsråd och FN:s olika organ, GATT, OECD, IAEA etc till Europarådets domstol för mänskliga rättigheter. Vi lever i en värld med flera hundra mellanstatliga organisationer.

Under 1900-talet och framför allt efter andra världskriget har denna internationalisering reviderat vår syn på nationalstaten och dess suveränitet.

Det mellanstatliga samarbetet innebär sålunda formella restriktioner för den statliga suveräniteten och den offentliga makten.

EG-samarbetet är något mer än ett mellanstatligt samarbete av konventionellt slag. Det innehåller därutöver,

som vi sett, överstatliga organ som Domstolen och Kommissionen, vilka inom sina ramar kan fatta rättsligt bindande beslut inte bara för medlemsstaten utan dessutom för dess fysiska och juridiska personer. Dessutom har dessa fysiska och juridiska personer rätt att åberopa EG-rätten i nationella instanser.

Även ur rent formella synpunkter har detta samarbete därigenom gått längre än vad t ex general de Gaulle önskade och än vad premiärminister Thatcher vill låtsas om (se talet i Brygge 20 september 1988). Lika uppenbart är det mindre än vad en rad av EG:s tongivande politiker uttalar som målsättningar. Deras suveränitetskalkyl är helt enkelt att de ökar sin suveränitet genom att dela den med de andra medlemmarna i Gemenskapen. För små länder, som t ex Beneluxstaterna, är det avgörande ur suveränitetssynpunkt att de är delaktiga i Gemenskapen. För att komma till sådana slutsatser måste man lämna ett formellt betraktelsesätt. Då tar man utgångspunkten i en operationell definition av suveränitet.

Ett sådant operationellt betraktelsesätt vore att definiera en stats suveränitet som dess möjligheter att upprätthålla och förverkliga de egna politiska prioriteringarna i förhållande till omvärlden.

Detta är dessutom ett betraktelsesätt som framför allt betingat Frankrikes omsvängning från en gaullistisk till en i dag allt mer EG-centrerad linje. (Vilket i sin tur är en politisk förutsättning för projektet 1992.) I bakgrunden finns då den franska vänsterregeringens misslyckande under åren 1981—1983. Den erfarenheten har uppenbarligen fått bl a Jacques Delors att fundera över möjligheterna att driva de egna prioriteringarna oberoende av omvärldens.

Om vi accepterar en sådan operationell definition av suveränitet är det trivialt att konstatera att förmågan att upprätthålla de egna politiska prioriteringarna ökar om man kan påverka omvärldens prioriteringar.

Och om man accepterar att möjligheterna att maximera sin suveränitet är större om man kan påverka omvärldens prioriteringar inställer sig naturligtvis frågan i vilka former möjligheterna att utöva inflytande är störst. För medlemmar i EG är svaret självklart. För ett utomstående land som Sverige ligger här ett av EG-politikens grundläggande problem.

SVERIGES DILEMMA

Sveriges frihandelsavtal med EG från 1972 har fungerat bra, är i dag ett vanligt omdöme. Det har fungerat bättre än vad många förutsåg, icke minst inom svensk företagsamhet.

Huvudanledningen till att frihandelsavtalet varit en tillfredsställande lösning för svenskt näringsliv ligger i det faktum att EG:s integrationsprocess stagnerade på 1970-talet. Nu när processen får ny dynamik genom den inre marknaden förändras förutsättningarna.

EG-frågan har i Sverige tre huvudsakliga dimensioner, som, om man så vill, är uttryck för svensk suveränitet:

- den ekonomiska dimensionen, som omfattar själva grunderna för Sveriges materiella välfärd;
- den sociala dimensionen som omfattar "den svenska modellen" för fördelning och inflytande;
- den säkerhetspolitiska dimensionen som omfattar Sveriges alliansfrihet och neutralitet.

Den svenska regeringen och riksdagen enades våren 1988 om en handlingslinje i förhållande till EG. Den kan sammanfattas i tre huvudpunkter, som täcker de tre dimensionerna:

- fullt deltagande i EG:s inre marknad över hela fältet med full reciprocitet och med garantier för likabehandling av svenska företag och personer;
- önskan att påverka utvecklingen av den inre marknaden, särskilt dess "sociala dimension";
- medlemskapet saknar aktualitet nu.

Kort sagt, denna svenska kompromiss innebär en politik med beredskap till full harmonisering och anpassning till EG:s inre marknad, med en förhoppning att kunna få vara med och påverka samt att frågan om medlemskap är skjuten på framtiden. (Det senare betecknar Carl Bildt som en "operationell kompromiss".)

Kompromissen har den fördelen att den politiskt täcker ett brett spektrum av skilda motiv och målsättningar. Kompromissens svaghet är att den saknar inre koherens. Mål och medel går inte ihop. Den är ett uttryck för önsketänkande. Efter hand som kompromissen ska testas med verkligheten kommer svagheterna i dagen. Upplösningstendenserna är redan tydliga.

Framför allt återspeglar kompromissen ett högst reellt dilemma för Sverige. Ett dilemma som framstår allt klarare i takt med EG:s inre utveckling.

Ett första dilemma för den svenska handlingslinjen är att den inte är konform med EG:s fastslagna, offentliga ståndpunkter beträffande "tredje land", inklusive EFTA-länder. De är:

- integrationen inom EG har absolut prioritet;
- EG:s beslutsautonomi måste bibehållas;
- allt samarbete ska grundas på "verklig reciprocitet".

Även efter Jacques Delors' initiativ den 17 januari 1989 inför Europaparlamentet gäller dessa ståndpunkter.

Sverige och andra EFTA-länder åberopar för sin "externa integration" den sk Luxemburgdeklarationen som togs vid ett gemensamt ministermöte mellan EG och EFTA 1984. Denna deklaration har sedermera regelbundet "bekräftats", men historiskt sett är den ett aktstycke som i tiden ligger före både EG:s vitbok om den inre marknaden och Enhetsakten.

Luxemburgdeklarationen syftar till att skapa en "dynamisk och homogen europeisk ekonomisk samarbetsfär" (EES = *European Economic Space*) bestående av de 18 länderna i EG och EFTA. Ett imponerande antal högst kompetenta arbetsgrupper bedriver sedan länge "sonderande samtal" kring olika teknikaliteter. Deras problem har varit att snabbt nå substantiella resultat.

Efter Delors' utspel och EFTA-toppmötet i Oslo (mars 1989) inleddes dessutom ytterligare en rad utredningar och studiecirklar för att studera möjligheterna att ge EG-EFTA-samarbetet en fastare institutionell ram. Jacques Delors har suggererat en sådan institutionell möjlighet under förutsättning att EFTA-gruppen underkastar sig en viss disciplin. Dels önskar Delors att EFTA upprättar en inbördes disciplin och talar med en röst. Dels önskar Delors att EFTA-länderna underkastar sig EG:s externa disciplin (tullunion) och interna regelverk (harmoniseringen). Under dessa villkor skulle EFTA-länderna icke blott uppnå tillträde till den inre marknaden utan dess-

utom få ett visst medinflytande. EFTA-länderna skulle få vara med i beslutsprocessen om än inte i beslutsfattandet.

Ur suveränitetssynpunkt är möjligheten att utöva inflytande av avgörande betydelse. Är det för EFTA (och Sverige) acceptabelt att bara få ett slags MBL-relation till EG?

I grunden ligger naturligtvis att EES och EG:s inre marknad inte är samma sak och att EFTA och EG är organisationer av olika karaktär.

EG:s inre marknad är precis definierad (Vitboken) inom ramen för väl definierade institutioner. EES saknar ett materiellt innehåll, tidtabell, institutionell ram etc. Inte ens det diplomatiska språkets maximala elasticitet kan dölja denna substantiella skillnad.

Denna avgörande skillnad går tillbaka till skillnaden mellan en mellanstatlig organisation av traditionellt slag som EFTA och en "pre-federal" organisation som EG. EG har en juridisk och institutionell ram som EFTA saknar. EG är en stark legal entitet med ett homogent regelsystem.

EFTA som organisation är snarast en residual där den viktigaste gemensamma faktorn är relationen till EG. Det enda realistiska sättet att få EFTA-länderna på en enhetlig linje med substantiellt innehåll förefaller vara att EG helt enkelt ställer EFTA inför diktat. *Take it or leave it!*

Vad som då händer med EFTA beror på innehållet i EG:s diktat. För några EFTA-länder framstår fullvärdigt medlemskap förr eller senare som den enda utvägen. För ett land som Schweiz finns underförstått ständigt optionen att bli en frizon i Västeuropa, om EG skulle utvecklas i socialdemokratisk riktning.

Ett högst intressant test på EFTA-linjens hållbarhet görs nu i ett av den inre marknadens viktigaste och poli-

tiskt känsligaste fält: den offentliga upphandlingen.

Offentlig upphandling inom EG omsätter omkring 10—15 % av EG:s BNP, beroende på hur man räknar. Den är synnerligen nationellt inriktad och används icke sällan av myndigheter som ett politiskt instrument. Verksamheten ska nu öppnas inom ramen för den inre marknadens liberalisering. EFTA-länderna vill av lättförstådda skäl haka på.

Tanken är att EFTA-länderna enskilt ska införa EG:s upphandlingsregler, vilket redan i sig är ett problem eftersom de då också ska omfatta decentraliserade myndigheter (kommuner, landsting för att inte tala om Schweiz kantoner). Vidare ska varje EFTA-land utse en övervakande myndighet, som i sin tur ska övervakas av ett gemensamt EG-EFTA organ.

Vid varje fas i en offentlig upphandling ska en fysisk eller juridisk person kunna klaga hos den övervakande myndigheten tvärs över gränserna. Institutionerna ska säkra transparens och enhetlig tolkning av reglerna.

Skulle en sådan ordning för den offentliga upphandlingen verkligen komma till stånd vore det ett genombrott för EFTA-länderna. De kan åberopa principer som *pacta sunt servanda* men i grunden handlar det om EG-ländernas förtroende och politiska vilja. För svensk rättstradition vore arrangemanget en innovation.

Bilateralt kan Sverige försöka närma sig den inre marknaden genom sk autonom anpassning. Den officiella beräkningen är att ungefär hälften av Vitbokens knappt 300 åtgärder kan Sverige genomföra på egen hand. Det är i skrivande stund oklart hur många sådana anpassningsåtgärder som genomförts och i vilken mån de bör kopplas till avtal med EG.

Under tiden som regering och förvaltning utforskar, harmoniserar och försöker komma till förhandling med EG upprepas signalerna från näringslivet. Storföretagsamhetens utflaggning fortsätter. De säkrar sina marknadsandelar genom direktinvesteringar och utflyttad produktion. Denna process vittnar bl a om en bristande tilltro till Sverige som en likvärdig del av den Västeuropeiska marknaden. För att säkra likabehandling på den inre marknaden flyttar företagen dit.

Politikernas problem med EG-frågan är bl a att en del av de viktigaste aktörerna ligger utanför den svenska regeringens kontroll.

Den *ekonomiska* dimensionen talar entydigt för att Sverige borde söka medlemskap i EG så fort som möjligt. Det är det enda sättet att garantera ett fullt deltagande på den inre marknaden och att garantera likabehandling av svenska medborgare och företag.

Om "fullt deltagande" och "likabehandling" har den högsta prioriteten då är medlemskap den logiska formen.

Den *sociala* dimensionen talar möjligen för medlemskap på sikt (se Nils Elvanders uppsats). Men det är inte självklart med mindre än att man tillägger att "den svenska modellen" förutsätter ett starkt svenskt näringsliv.

Den *säkerhetspolitiska* dimensionen tycks snarast fjärma Sverige från möjligheten att bli fullvärdig medlem i EG (jämför t ex uttalanden av Pierre Schori i TV-programmet "20.00" den 20 oktober 1988).

Hindret ligger i första hand i det utrikespolitiska samarbete som utvecklats inom EG, på svenska kallat EPS. Detta samarbete är resultatet av den Davignonrapport, som på sin tid bidrog till att Sverige avvisade medlemskapet som en möjlighet (1971).

EPS ligger formellt utanför den fördragsbundna gemensamma EG-kompetensen. EPS-samarbetet regleras av ett parallellt mellanstatligt fördrag som är del III i Enhetsakten. Det är ett folkrättsligt förpliktigande fördrag, som ingen EG-medlem kan undandra sig.

EPS ställer krav på "konsultationer" men inget tvång på att komma överens. Beslut fattas med enhällighet, dvs varje medlem har vetorätt. Samarbetet syftar till en "eu-ropeisk" utrikespolitik.

Det är ur svensk synpunkt i dag i första hand formerna för EPS-samarbetet — och inte nödvändigtvis innehållet — som beskrivs som oförenligt med svensk neutralitet.

Den som vill hävda "förenlighet" kan ta fasta på att EPS omfattar "utrikespolitik" och ej militära frågor. Det går att betona dess konsultativa karaktär — utan risk för att bli nedröstad. Det går t o m att utveckla en argumentation kring det faktum att det krävs en förändring av Romfördraget för att EPS ska kunna utvecklas.

Men, om vi för att förstå EG:s potential anser det rimligt att extrapolera integrationens dynamik i den ekonomiska dimensionen — varför ska vi då inte extrapolera den politiska dynamik som är tydlig?

Till att börja med innehåller Enhetsaktens del III en revisionsparagraf (§ 12) som innebär en översyn av EPS efter den 1 juli 1992. Vidare måste den som ansöker om medlemskap anta Enhetsakten i sin helhet. I dess preambel görs en explicit referens till uttalandet från EG-toppmötet i Stuttgart (1983). Där uttrycks mycket långtgående ambitioner. Medlemmarna förbinder sig att engagera sig i en irreversibel process som ska sluta i "den Europeiska unionen", i vilken EG ska vara kärnan. Vad detta är förblir oklart, men det borde orsaka huvudbry hos envar

som samtidigt eftersträvar fullt medlemskap och en traditionell, snäv tolkning av Sveriges neutralitet.

Ingen vaken observatör har heller kunnat undgå att notera hur såväl Jacques Delors som flera regeringschefer allt tydligare understryker behovet av utrikespolitisk samordning inom EG. Allt starkare kommer också de federalistiska kraven på "den politiska unionen".

Detta är tämligen naturligt. EG har ett växande problem med sin politiska identitet — både inåt och utåt. Inåt finns det växande problemet med EG:s "demokratiska underskott", dvs den bristande politiska legitimiteten hos de gemensamma institutionerna: ett maktlöst Parlament, en Kommission utan demokratisk förankring och ett Råd utan direkt demokratisk insyn och ansvar.⁹⁾ Utåt har EG problemet med anklagelserna för *Fortress Europe* och det potentiella problemet med uppluckringstendenserna inom NATO-alliansen.

För att bemästra de här svårigheterna är det naturligt att förvänta sig en växande diskussion om "den politiska unionen". Och varför inte en ny konstitutionell regeringskonferens inför 1992 för att reglera det ekonomisk-monetära samarbetet och EG:s utrikespolitiska identitet? Förr eller senare måste väl katten ur säcken?

I ljuset av de här utvecklingstendenserna är det befogat att fråga sig hur någon svensk politiker är beredd att inför Europaparlament och EG-kommission betyga Sveriges beredskap att ge sig in i den här processen. Eller kan Sverige bli ett "fotnotsland" i EG?

Inför detta magnifika dilemma är det lätt att falla i

⁹⁾ En intressant fråga är var EG skulle ha befunnit sig om organisationen vore demokratiskt och parlamentariskt förankrad.

melankolisk begrundan över Maudlingförhandlingarnas misslyckande (1957—58). Men det är av föga tröst i dag. Låt oss istället försöka identifiera ett antal faktorer och omständigheter som kommer att påverka hur Sveriges dilemma kommer att lösas.

En *första* fråga är: kommer EG:s inre marknad verkligen att bli av? Sannolikheten för ett misslyckande är inte så hög att den skulle kunna tjäna som underlag för Sveriges politik. Det är mer sannolikt att projektet förverkligas i huvudsak efter tidtabell. För övrigt har projektet i dag kommit så långt att det redan finns problem för Sverige.

En *andra* fråga blir då: i vilket allmänt politiskt klimat kommer den inre marknaden att förverkligas? Kommer tendenserna till avspänning mellan supermakterna och inom Europa att fortsätta? Kommer närmandet mellan Östeuropa och EG att fortsätta? Kommer integrationen att göra Västeuropa självständigare gentemot USA, som tex västtyska socialdemokrater önskar sig? Kommer integrationen därigenom att befrämja avspänning mellan Väst- och Östeuropa? Kommer i ett sådant perspektiv Sveriges neutralitetsargument att omtolkas? Eller är Sveriges neutralitetsargument "fundamentalistiskt" — opåverkligt av förändrade omständigheter?

Hur ser för övrigt Moskva på EG:s projekt? Det finns skilda signaler inregistrerade. I grunden tycks man i Moskva vara övertygad om att den ekonomiska integrationen nödvändigtvis har politiska konsekvenser. Vilka konsekvenser? Där tycks åsikterna gå isär. Uppenbarligen finns det en viss oro för den destabiliserande attraktionskraft som EG kan utöva på Östeuropa — särskilt om Österrike skulle komma med i EG. Men vad har

Moskva för alternativ för Östeuropa?

Om den inre marknaden genomförs i ett klimat av försämrade förbindelser mellan Öst och Väst väcks andra frågor. Skulle kriser och oroligheter radikalt kunna förändra situationen i Sovjetunionen och i Östeuropa? Skulle i ett sådant klimat Sveriges neutralitet kunna bli den "komparativa fördel" som Pierre Schori vill använda som förhandlingsargument gentemot EG? Skulle då EG vara berett att "belöna" Sverige med något slags positiv särbehandling? Tanken förutsätter väl att EG-länderna skulle efterfråga Sverige som brobyggare?

En tredje fråga blir: hur blir EG:s inre utveckling? Ett *worst case scenario* ur Sveriges synpunkt har vi redan snuddat vid. Antag att EG handelspolitiskt blir ett "Fästningen Europa" och att EG samtidigt utvecklar sin federalistiska potential — inklusive den säkerhetspolitiska dimensionen. Tendenserna till "Fästning Europa" är redan tydliga inom vissa sektorer. Var de säkerhetspolitiska frågorna till slut hamnar är en öppen fråga. Sannolikheten talar för Västeuropeiska unionen (WEU) eller något helt nytt organ utanför EG.

Det finns en positiv variant på detta *worst case scenario* som ibland sprider tröst till EG:s gäster från EFTA-länderna. Då skulle EG utvecklas på flera hastigheter. (*Europe à plusieurs vitesses*) med en inre kärna (6—9 länder) som förverkligar den politiska unionen. Utanför skulle finnas en krets med en handfull ekonomiskt fullt integrerade länder. En tredje grupp, t ex neutrala stater, skulle utgöra en yttre krets, förenade i t ex en tullunion.

Denna vackra tanke — läcker som en lyckad sufflé — löser till synes allas problem. Federalisterna får sin union (med försvarssamarbete om de vill), de ljumma EG-med-

lemmarna får vad de behöver — *à la carte* — och de neutrala kan vara med om åtminstone delar av integrationsens viktigaste element.

Dessa tankar med "uttunningszoner" går att förena med ökad avspänning i Europa. Östeuropeiska länder skulle kanske kunna få vara med i marginalen.

Redan före Delorsutspelet den 17 januari var sådana idéer i svang. De inledande turerna ger vid handen att inte bara EG har behov av olika hastigheter. Även EFTA måste ha flera växlar. Vilka praktiska möjligheter finns det då att förverkliga idéerna?

Och vad händer under tiden?

Det är mot bakgrund av den svenska kompromissen lätt att förstå entusiasmen inför Delorsutspelet. Det suggererade ett scenario där den officiella EG-linjen skulle kunna genomföras — åtminstone i huvudsak. I bästa fall skulle det leda till ett fullt deltagande i den inre marknaden utan fullt medlemskap.

Kvar står suveränitetsfrågorna. Hur upprätthåller man sina politiska prioriteringar i förhållande till omvärlden? Är ensidig anpassning en tillfredsställande politik? Hur påverkar man omvärldens prioriteringar och beslut? Är det en trovärdig politik?

Kvar står också de juridiska och institutionella frågorna. Det går aldrig att komma ifrån att den institutionella ramen inom EG med i sista hand EG-domstolen ger de enskilda medlemsländerna den grundläggande garantin. Det handlar om enskilda medborgares rätt att gå till en överstatlig instans, om garantin för en enhetlig tolkning av EG-rätten, om ett system för övervakning av lagar och regler samt om former för tvistlösning. Dessa element måste klaras av för att Sverige och andra EFTA-länder

ska nå likabehandling.

Här finns en avgörande förtroendefråga i förbindelserna mellan EG och EFTA (jämför EFTA-idén om offentlig upphandling).

En *fjärde* omständighet som påverkar lösningen av Sveriges dilemma är självklart EG-frågans utveckling i svensk inrikespolitik. Hur länge håller kompromissen mellan regeringen och den borgerliga oppositionen? Hur klarar den socialdemokratiska rörelsen av sammanhållningen? Vilken spridningseffekt får Miljöpartiets och VPK:s argumentation inom rörelsen?

Det är tämligen enkelt att föreställa sig ett politiskt mönster som påminner om kärnkraftsfrågan med de tre linjerna. Är inte de tre linjerna i stort sett redan formade?

För att inse dramatiken i det dilemma som vi här diskuterat måste man vara klar över den mycket privilegierade ställning Sverige traditionellt åtnjutit. Som Carl Johan Åberg insiktsfullt påpekat har Sverige lyckats kombinera en högt internationaliserad ekonomi med en långtgående autonomi i de politiska prioriteringarna.

Vad händer med denna unika kombination i framtiden? Vad händer när kraven på harmonisering och reciprocitet ställs från omvärlden? Vad händer när de internationaliserade svenska företagen (i mogna sektorer med låg innovationsgrad) expanderar utomlands för att säkra marknadsandelar?

"Det är först när vi närmar oss slutstegen i integrationsprocessen som frågan om vår ekonomisk-politiska autonomi blir helt aktuell. Både EG och vi själva har ännu en lång väg att gå innan vi är där.

Men den dag vi är där kommer frågan att anmäla sig i

hela sin vidd. Kommer vi då att välja att slå vakt om en fortsatt autonomi i vårt beslutsfattande — med möjligheter till att fortsätta att hävda egna prioriteringar i den ekonomiska politiken men då till priset av endast ett partiellt deltagande i den inre marknaden? *Eller* kommer vi att följa med hela vägen fram, men då få se vår självständighet på det ekonomisk-politiska området reducerad?"¹⁰⁾

Den västeuropeiska integrationen ställer Sverige inför mycket stora utmaningar och mycket svåra överväganden. Knappast någon viktig samhällsfråga är opåverkad av denna process.

Integrationen har i dag inget entydigt allmänt accepterat slutmål. Projektet 1992 med den inre marknaden är i och för sig ett tillräckligt omfattande och näraliggande äventyr för att överskugga en diskussion om "finaliteterna". Men EG-frågan blir ännu mer politiskt svårhanterlig när man extrapolerar integrationens inneboende dynamik ekonomiskt och politiskt.

Till att börja med är de positiva möjligheterna lite diffusa och framför allt långsiktiga. Svårigheterna är däremot konkreta och omedelbara.

Lägg till detta att integrationsprojektet saknar garantier för envar. Riskerna är stora och ofta enskilda, medan möjligheterna som också är stora, ofta är kollektiva, vilket Jacques Delors gärna framhäver. Han brukar tillfoga att det inte är idealens Europa som står på dagordningen utan nödvändighetens.

¹⁰⁾ *Carl Johan Åberg*: Nationalstaten i en internationell värld, Institutet för företagsledning.

Inte ens dess varmaste vän skulle hävda att EG är den ideala organisationen för att lösa Europas problem. Men EG är här för att stanna. Maudlingförhandlingarna är förbi sedan över trettio år. En realistisk svensk politik måste därför utgå ifrån EG:s växande roll i Västvärldens ekonomiska system — särskilt som industrivärlden håller på att organiseras kring tre centra: USA, Japan och EG.

Om Sverige frivilligt skulle ställa sig utanför den väst-europeiska integrationen skulle förutsättningarna för Sveriges samhällsutveckling radikalt förändras. Jag gissar att detta är en föga sannolik kursomläggning eftersom den skulle bryta svensk politisk tradition.

Ett ökat svenskt deltagande i integrationen kommer efter hand att ställa suveränitetsfrågorna i förgrunden. Jag gissar att det kommer att bli allt mer otillfredsställande att i längden vara beroende av och anpassa sig till beslut som fattas av andra. Möjligheterna att utöva inflytande kan till slut bli avgörande för Sveriges förhållande till EG. Men det kan dröja länge innan vi är där.

Postskriptum

Historien går fortare än vanligt, icke minst i Europa. Det kan därför vara befogat att komplettera framställningen med några synpunkter på förhållanden som utvecklats efter det att uppsatsen avslutades för ett halvår sedan.

Problemen kring EG:s politiska identitet har under detta halvår blivit ännu tydligare. Jag koncentrerar mig här på tre aspekter: (1) stegen mot ekonomisk och monetär union (2) förhållandet till Östeuropa och (3) förhållandet EG-EFTA.

DEN EKONOMISK-MONETÄRA UNIONEN (EMU)

Till skillnad från när Wernerrapporten (1970) presenterade ett program för att uppnå en ekonomisk-monetär union tycks det i dag finnas relativt goda politiska förutsättningar att stegvis förverkliga målen.

EG-toppmötet i Hannover (1988) fastställde helt fria kapitalrörelser mellan åtta av medlemsländerna från 1 juli 1990. Samtidigt uppdrog mötet åt Kommissionens president Jacques Delors att presentera förutsättningarna för EMU. Delorsrapporten antogs vid EG-toppmötet i Madrid (1989) som ett underlag för det fortsatta arbetet. (Något alternativt förslag har hittills inte presenterats.)

Delorsrapporten kan kortfattat beskrivas som ett handlingsprogram i tre steg:

Steg 1 (1 juli 1990):

- mer koordinerad penningpolitik;
- alla länder med i valutasamarbetet (EMS) och i växelkursamarbetet (EMR);
- gemensamma budgetrekommendationer till medlemmarna;
- kommitté av centralbankschefer övervakar.

Steg 2 (ingen fastställd tidpunkt):

- ett Europeiskt Centralbankssystem skapas (ESCB);
- växelkursförändringar endast undantagsvis;
- precisa budgetregler för medlemmarna.

Steg 3 (ingen fastställd tidpunkt):

- växelkurserna låses fast;
- ESCB tar över den monetära politiken;

- bindande budgetregler;
- gemensam valuta.

Madridmötet (1989) beslutade att steg 1 ska inledas i juli 1990 och att ytterligare steg ska förberedas.

För att gå vidare måste en utvidgning av EG:s fördrag göras. Proceduren är densamma som efter Milanomötet (1985) och resulterade i Enhetsakten. En konferens måste inkallas för att utreda fördragstillägget. Av allt att döma kommer EG-toppmötet i Strasbourg (december 1989) att inkalla en sådan konferens till den 1 juli 1990. Åtminstone elva av de tolv är med varierande entusiasm inställda på ett sådant steg. Storbritanniens regering bromsar som vanligt — av suveränitetsskäl — men kommer väl, som vanligt, att under visst buller följa med. Hittills har Mrs Thatcher visserligen bromsat i många sammanhang men till slut har hon i regel valt att vara konstruktiv och pragmatisk snarare än att obstruera.

Den formella penningpolitiska suveräniteten utsattes senast för ett prov när Västtysklands centralbank höjde räntan med 1 procent (5.10.89). Som den danske EG-kommissionären Henning Christophersen påpekat varade "suveräniteten" i de flesta fall i Västeuropa 35-40 minuter. Därefter följde anpassning. (I Japan varade samma "suveränitet" en vecka.)

Den centrala innebörden i EMU är att den makroekonomiska politiken i EG-länderna är en *gemensam angelägenhet*. Den sfär av frågor som EMU omfattar ligger i skärningspunkten mellan marknaden och politiken. Beslutet att inleda steg nummer ett och att förbereda de följande stegen kan ses som ett beslut om att inleda den politiska process som ligger bortom Vitbokens program

om den inre marknaden. Beslutet är det första konkreta engagemanget i EG:s politiska målsättning: den politiska unionen.

Det är visserligen allttjämt oklart vad "den politiska unionen" mera precist innebär och omfattar i geografin. Men den som extrapolerar den politiska dynamiken i Vitboksprogrammet och i den fortsatta EMU-uppbyggnaden kan knappast undgå slutsatsen att morgondagens EG blir mer federalistiskt än vad det är i dag.

Om detta perspektiv är avskräckande eller tilltalande må envar värdera själv. En bedömning som man kan möta bland federalisterna är att den dag ett "Europas Förenade Stater" också politiskt skulle kunna bli en realistisk, näraliggande möjlighet då skulle den politiska attraktionskraften på övriga Europa bli minst lika stark som den ekonomiska attraktionen i den inre marknaden.

EG — ÖSTEUROPA

Sönderfallet i det realsocialistiska systemet i Östeuropa ställer EG inför en utomordentlig politisk utmaning. Utgångspunkten är den helt grundläggande osäkerheten om vart Östeuropa är på väg. Det är en öppen fråga hur långt och hur snabbt sönderfallet av Sovjetimperiet kan gå. Vi kan inte ens vara säkra på om reformförsöken förmår hejda och vända utvecklingen — eller om resultatet blir att sönderfallet blottläggs och accelererar.

Det saknas också enkla recept för hur demoraliserade totalitära system ska kunna omvandlas till marknadsekonomier och rättssamhällen med politisk pluralism.

Naturligtvis finns det en politisk uppslutning bakom ambitionen att aktivt bidra till att reformpolitiken ska

lyckas. Därtill har EG-kommissionen fått i uppdrag av det Ekonomiska toppmötet (G7-mötet i Paris, juli 89) att samordna Västvärldens bistånd till Polen och Ungern. Detta har lett till att EG inbjudit 24 västländer (inklusive Sverige) att delta i samordningen.

På mycket kort sikt handlar det om akuta insatser för att lindra nödsituationer. På lång sikt kan man laborera med idéer om "det europeiska huset" eller "den europeiska byn" (Delors). Problemet är att formulera en operationell politik på medellång sikt. Bistånd, handel, mänskliga rättigheter, utrikes- och säkerhetspolitik m m måste vägas samman. Hur ser de institutionella sammanhang ut som samordnar allt detta? Problemen är både praktiska och politiska.

Ur strikt ekonomisk synpunkt är de östeuropeiska länderna av marginell betydelse för EG i dag. Av detta kan man givetvis dra slutsatsen att här finns en betydande potential, icke minst för Västeuropas många mogna industribranscher. Krav på en "Marshallplan för Öst" är naturliga. Frågan är hur de östeuropeiska ekonomierna ska kunna utvecklas till *industriella* handelspartners på en framtida världsmarknad.

Kort sagt, EG-länderna tvingas av omständigheterna till en genomgripande politisk diskussion om den gemensamma framtiden för det delade Europa. Det kan mycket väl bli så att denna problematik efter hand kommer att överskugga den inre marknadens alla teknikaliteter. Den gamla västtyska problematiken "ekonomisk jätte politisk dvärg" har övervunnits under senare år. Det framtida EG står inför en liknande problematik, bl a i förhållande till Östeuropa.

EG-integrationens viktigaste östpolitiska aspekt har

hittills gällt förhållandet till DDR ("den 13:e medlemmen"). Frågan om Tysklands enande har varit relativt enkel i EG-perspektivet, eftersom den legat bortom horisonten. Västtysklands bindande åtaganden gentemot EG innebär ju att DDR först måste bli en demokrati och en del av den inre marknadens fyra friheter innan det kan bli tal om tysk återförening.

Det är fortfarande långt dit. Men man bör observera EG:s instrumentella roll i drömmen om Tysklands enande. För att inte öppna dörren för spekulationer och kritik från de allierade vännerna måste den västtyska regeringen förankra sin östpolitik i EG. Det är inbäddat i ett federalt, politiskt enat Europa som de två tyska staterna skulle kunna sammanlänkas i former som omvärlden skulle kunna tänkas acceptera. Det är åtminstone en etablerad förhoppning.

EG-EFTA

Under sommaren 1989 har fem expertgrupper från EFTA-länderna och EG-kommissionen bedrivit formellt oförbindliga, undersökande samtal om de framtida EG-EFTA relationerna. Experterna har enats om ett förslag till ramöverenskommelse som EG-kommissionen och EG:s och EFTA:s medlemsregeringar har att ta ställning till. Vid EG/EFTA:s ministermöte (den 19.12.89) kommer det att visa sig om förutsättningar föreligger för att uppta formella förhandlingar under 1990.

Experterna har varit både djärva och innovativa. Till synes har de löst den "cirkelns kvadratur" som det skulle innebära om icke-medlemsländer skulle uppnå full likabehandling på EG:s inre marknad.

Experternas metod har varit att ge begreppet EES (*European Economic Space*) ett institutionellt och juridiskt innehåll. Därigenom skulle EFTA-länderna kunna parallellkopplas till den inre marknaden. De fyra friheterna för varor, tjänster, kapital och människor skulle i princip kunna röra sig fritt, icke blott i de 12 EG-länderna utan därtill i de 6 EFTA-länderna. Den inre marknaden skulle omfatta 18 länder.

Förutsättningarna för denna utvidgning är tämligen självklara. EG är, som sagt, en rättslig gemenskap med en stark juridisk och institutionell ram. EFTA-länderna måste i princip "matcha" EG både i form och innehåll inom ramen för EES.

Inom EES ska det — liksom i dag i EG — finnas enhetliga regler, enhetlig kontroll och övervakning, enhetlig tolkning och tvistlösning. Med andra ord, EFTA-länderna ålägger sig att i princip införa EG:s lagar och praxis (*l'acquis communautaire*) i den nationella lagstiftningen. Därmed hinner EFTA ifatt EG. Dessutom ålägger sig EFTA att bygga upp kontroll och övervakningsmyndigheter som ligger över den nationalstatliga nivån. I EG är, som bekant, denna myndighet den överstatliga Kommissionen. För en enhetlig tolkning och tvistlösning krävs en överstatlig domstol liknande EG-domstolen. En sådan EES-domstol måste sannolikt kopplas till EG-domstolen om man vill försäkra sig om en enhetlig tolkning och tillämpning av gemensamma regler.

Hur denna organisatoriska uppbyggnad av EES mer i detalj ska se ut kommer att bli föremål för de förhandlingar som kan komma att starta 1990.

Från denna principskiss finns det betydande undantag. EFTA-länderna går inte in i EG:s gemensamma jord-

brukspolitik. I övrigt omfattas den inre marknaden av de sk flankerande programmen (utbildning, forskning, miljö, konsumentskydd och den sociala dimensionen). Från EFTA-länderna har under expertsamtalen blott två länder flaggat för ett permanent förbehåll: Schweiz och Island vill undantas från en av de fyra friheterna, nämligen arbetskraftens fria rörlighet.

Om det skulle visa sig att det finns ytterligare en rad förbehåll på EFTA-sidan riskerar konstruktionen att braka samman. EES ska vara "homogent", vilket implicerar ett betydande krav på att underkasta sig en kollektiv disciplin.

En utestående och kanske avgörande fråga handlar om beslutsfattandet i det framtida EES. På expertnivån är EG-kommissionen och EFTA-länderna överens om ett omfattande konsultationssystem som skulle ge EFTA-länderna tidig insyn och ett visst tidigt inflytande innan EG:s ministerråd fattar sina beslut. EFTA skulle också få lägga fram förslag till EG.

Parallellt med beslutsprocessen i EG skulle EFTA-länderna inom ramen för EES bereda förslagen. EES skulle utrustas enligt EFTA:s önskan med ett ministerråd med 18 medlemmar (12 från EG och 6 från EFTA). De för EFTA-länderna rättsligt bindande besluten skulle fattas av detta ministerråd. (EG-kommissionen föreslår ett mycket lösare arrangemang i en sk blandad kommitté.)

EFTA-länderna önskar att detta EES-råd fattar konsensusbeslut, dvs alla har i princip vetorätt. Det förefaller mer realistiskt att tänka sig att EG-länderna på sin höjd ålägger sig att *eftersträva* enhällighet. Möjligen kan ett sådant arrangemang kopplas till tidsgränser som gör att om enhällighet inte kan uppnås inom viss tid så går beslut

i verkställighet för dem som accepterar förslaget. Fråga är då hur mycket heterogenitet ett homogent EES tål.

Det finns en naturlig övre gräns för hur mycket inflytande ett EFTA-land kan förmodas få utöva i det framtida EG-EFTA-samarbetet. Den gränsen utgörs av de formella befogenheter ett medlemsland i EG har i dag. Eftersom vetorätten där numera är utomordentligt begränsad vore det orealistiskt att förvänta sig att ett EFTA-land eller EFTA som grupp skulle uppnå något mer.

För EG-länderna handlar det om en balansräkning där det gäller att värdera (a) det ekonomiska värdet av att utvidga den inre marknaden med ytterligare sex länder (däribland stora handelspartners som Schweiz och Sverige); (b) komplikationerna i den framtida beslutsprocessen och (c) risken/önskvärldheten med eventuellt nya medlemmar från EFTA-kretsen i EG efter 1993.

Även för EFTA-länderna handlar det om att beräkna en besvärlig kalkyl: (a) den inre marknads ekonomiska möjligheter; (b) disciplinkraven och (c) möjligheterna till inflytande.

Sveriges chefsförhandlare Ulf Dinkelspiel har i en intervju (LO-tidningen 25.8.89) givit sin syn på problematiken. På frågan om hur harmoniseringen med EG påverkar Sveriges suveränitet svarar han:

”Det är klart att varje form av internationell liberalisering innebär både hot och möjligheter. Hot i den meningen att man utsätts för ökad konkurrens, men också ökade möjligheter att exportera varor och tjänster och att arbeta i det land man själv vill.

Men även om allt internationellt samarbete innebär ett visst mått av suveränitetsavstående så tror jag inte

att tillvaron för *individen* (min kurs) kommer att påverkas direkt.

Manöverutrymmen för *enskilda länder* (min kurs) minskar. Men det sker helt oavsett om vi sluter avtal med EG eller med någon annan ländergrupp."

Något annorlunda uttryckt kan man beskriva experternas förslag i politiskt mikro- respektive makroperspektiv.

På mikronivå ger förslaget en lång rad rättigheter för enskilda och för företag genom att det säkrar likabehandling i hela EES.

På makronivå, dvs regering/riksdag/myndigheter, uppstår en lång rad skyldigheter genom de krav som uppstår på kollektiv disciplin och enhetliga regelsystem. Visserligen får man på denna makronivå mer inflytande än vad som föreligger i dag, men med största sannolikhet mindre än vad dessa politiker och myndigheter skulle önska sig.

Vad händer politiskt i ett land som Sverige om företag och enskilda framstår som vinnare medan de offentliga makthavarna ser sitt manöverutrymme kringskuret? Kommer företagen att sluta kräva EG-medlemskap? Kommer nu politikerna att önska fullt medlemskap för att få mer makt?

De tekniska, institutionella och juridiska problemen i förslaget är så betydande att konstruktionen riskerar att rasa om det utvecklas maximalistiska krav från något håll. Vad som erbjuds är imperfekta kompromisser som kanske är näst-bästa lösningar — i bästa fall. För hur länge?

Den sociala dimensionen och statens suveränitet

Nils Elvander

Den europeiska integrationen framställs ofta av EG-motståndarna som ett hot mot den sociala välfärdspolitiken, miljöpolitiken och annat som vi håller heligt i Sverige och anser oss vara nära nog världsbäst på. En nära relation till det pågående arbetet med den inre marknaden — och framför allt tanken på ett framtida medlemskap i EG — uppfattas som en ödesdiger inskränkning av den svenska statens suveränitet på politiskt centrala områden. Så resonerade man inom arbetarrörelsen under 60-talet och början av 70-talet; omtanke om suveräniteten vägde lika tungt som hänsyn till neutraliteten. Men i dag har regeringen och fackföreningsrörelsen inga hämningar av detta slag: Sverige bör vara med i den inre marknaden så långt som möjligt, och därmed accepteras en långtgående suveränitetsinskränkning. Detta motarbetas numera bara av miljöpartiet, vpk och andra deciderade EG-motståndare.

Jag ska här inte söka utreda hur denna åsiktsförändring gått till — det är en stor forskningsuppgift — utan i stället diskutera suveränitetsproblemet i relation till *den sociala dimensionen* inom EG, framför allt vad gäller frågan om

s k koncernfackligt samarbete. Frågeställningen är: kan Sverige anpassa sig till den inre marknaden utan att vara med och påverka den sociala dimensionen — ett nödvändigt komplement till den inre marknaden enligt EG-Kommissionens, europafackets och den svenska arbetarrörelsens uppfattning — genom medlemskap i EG eller på annat sätt? Uttryckt i suveränitetstermer blir frågeställningen: hur påverkas Sveriges suveränitet över välfärdspolitiken av olika handlingsalternativ vad gäller relationerna till EG och av möjligheterna att förverkliga dessa alternativ? Men först något om vad den sociala dimensionen innebär och om dess framtidsutsikter.

Den sociala dimensionen

På initiativ av EG-Kommissionens president Jacques Delors inleddes 1985 den s k Val Duchesse-dialogen mellan representanter för arbetsgivarna och fackföreningarna, syftande till att skapa en "social dimension" i den inre marknaden. Den sociala dialogen har inskrivits såväl i den Europeiska Enhetsakten 1987 (artikel 118 B) som i europafacket ETUC:s European Social Programme 1988. Men trots dessa samfälliga deklARATIONER från EG-organen och den europeiska fackföreningsrörelsen har den sociala dialogen hittills inte givit det resultat som Delors och ETUC hoppats på, beroende på motstånd från arbetsgivarsidan. Motsättningarna gäller, enkelt uttryckt, att arbetsgivarna och vissa konservativa regeringar vill skapa en fri inre marknad för varor, tjänster, arbetskraft och kapital fram till 1992, allt i enlighet med EG:s Vitbok 1985

men utan hinder av övernationella sociala restriktioner, medan fackföreningarna i likhet med Kommissionen vill komplettera den inre marknaden med vissa minimistandards för social trygghet, arbetsmiljö, utbildning av arbetskraft, medbestämmande för de anställda etc, så att inte arbetsgivarna får fria händer att bedriva "social dumping" (t ex genom att förlägga produktionen till de länder som har de "billigaste" reglerna) och genomdriva en anpassning nedåt av sociala standards.

Kärnfrågan i den sociala dialogen kring den sociala dimensionen är alltså: anpassning nedåt — social dumping — eller anpassning uppåt till de mest avancerade ländernas nivå? Kommissionen har långa listor på direktivförslag som blockerats i Ministerrådet, och ETUC har en ännu längre önskelista på ytterligare åtgärder. Förhållningen av den sociala dimensionen kan illustreras av det öde som drabbat frågan om garantier för de anställdas insyn och inflytande i företagen, särskilt vad gäller multinationella koncerner. Detta är en viktig komponent i den sociala dialogen. Ska den inre marknaden genomföras bara på företagets villkor, eller ska de anställda få vara med och påverka integrationsprocessen och bevaka att sociala hänsyn tas? Så ter sig denna centrala intressefråga ur fackets synvinkel, och den symboliseras av den koncernfackliga frågan.

Den koncernfackliga frågan

Diskussionen kring den koncernfackliga frågan har bl a gällt det sk Vredeling-direktivet (uppkallat efter en hol-

ländsk kommissionstjänsteman), som i sin ursprungliga form framlades av Kommissionen till Ministerrådet 1980. Under hela 80-talet har emellertid Vredeling-direktivet stoppats av Ministerrådet. Kommissionen med Jacques Delors i spetsen har drivit på; arbetsgivarna i Union of Industrial and Employers Confederations of Europe (UNICE) och vissa regeringar, särskilt den brittiska, har bromsat. Motsättningarna gällde till en början framför allt om dotterbolagen skulle kunna förbigås genom direktkontakter mellan koncernledningen och facket, vilket Kommissionen och ETUC önskade. När ett förslag till direktiv godkändes av Europaparlamentet 1983 var den sk by-pass-regeln borttagen, men trots denna försämring ur fackets synpunkt lades Vredeling-direktivet till handlingarna av Ministerrådet 1986. Ett nytt förslag från Kommissionen med samma syfte som Vredeling-direktivet skulle framläggas under 1989; ett utkast förelåg redan hösten 1988, men det har från skilda utgångspunkter avvisats av både UNICE och ETUC, och det avser inte primärt multinationella koncerner. Vad som gör det svårt att lotsa direktivförslag i medbestämmande- och insynsfrågor genom EG-maskineriet är att beslut i Ministerrådet om frågor av denna typ torde kräva enhällighet bland de 12 medlemsländerna och alltså inte omfattas av den utvidgning av möjligheterna att fatta beslut med kvalificerad majoritet, som infördes i Enhetsakten 1987.

Parallellt med försöket att få igenom någon form av ersättare för det havererade Vredeling-direktivet försöker Kommissionen verka för en kompletterande lösning av frågan om de anställdas inflytande i europeiska bolag och koncerner. Det är den gamla tanken på en statut för ett Europeiskt Bolag, som har diskuterats ända sedan 1959.

Under 70-talet anslöt sig Parlamentet till ett antal förslag från Kommissionen om en sådan statut, som bl a skulle ge de anställda i ett transnationellt Europabolag en stark representation i dess "supervisory board". Men frågan har hela tiden blockerats i Ministerrådet. Under hösten 1988 togs den ånyo upp av Kommissionen. I en skiss till statut antyds tre alternativa vägar att garantera de anställdas inflytande, däribland en som liknar den nordiska förhandlings- och avtalsmodellen och en som närmast överensstämmer med det tyska medbestämmandesystemet. Det återstår att se om detta försök att införa medbestämmande kan bli mera framgångsrikt än Vredelingsdirektivet och dess efterföljare. Eftersom förslaget om Europabolag innebär ett valfritt erbjudande som är förenat med skattemässiga fördelar — förutsatt att någon form av inflytande för de anställda accepteras av de berörda företagen — kan det möjligen skapa förutsättningar för en samförståndslösning inom EG. UNICE synes inta en välvilligt avvaktande hållning till själva bolagsidén och redovisar — ovanligt nog — delade meningar beträffande medbestämmandevillkoret, även om man som vanligt motsätter sig en uniformerande EG-reglering på detta område.

Den europeiska fackföreningsrörelsen har direkt och via ETUC försökt påverka EG att göra allvar av den sociala dimensionen, inte minst vad gäller medbestämmandet. Men det har varit svårt att nå konkreta resultat, främst beroende på det starka motståndet från arbetsgivarsidan. Fackföreningarnas svaghet i vissa länder och de stora skillnaderna mellan de nationella regelsystemen vad gäller fackliga rättigheter är också en viktig förklaring till de uteblivna framgångarna. Men det finns dock

några exempel på ett framgångsrikt fackligt agerande.

Det viktigaste exemplet på detta är ett avtal om ett informations- och samrådssystem på europeisk nivå, som slöts hösten 1985 mellan det franska hemelektronikföretaget Thomson Grand Public (TGP) och Europeiska Metallarbetarfederationen (EMF). Avtalet gällde en försöksperiod på två år, men det förlängdes i december 1987 för en obestämd framtid. Eftersom TGP har produktionsenheter i Frankrike, Västtyskland, Italien och Spanien — med totalt över 30 000 anställda, varav 21 000 i Frankrike — gällde det för initiativtagaren EMF att sammanjämka de nationella särintressena. Detta var så mycket mera nödvändigt som TGP hade rationaliserat bort arbetskraft i alla länderna utom Italien, och ytterligare nedskärningar kunde befaras som följd av koncernens koncentrationsstrategi. Enligt EMF låg det i TGP:s intresse att klara omstruktureringen genom att kunna "tackle the eventual social changes in a better fashion via a dialogue with the unions and employee representatives"; detta sågs som huvudorsaken till framgången med avtalet. Det faktum att TGP är ett nationaliserat företag med uppriktiga europeiska ambitioner och att den dåvarande franska socialistregeringen stödde den sociala dialogen anfördes också som förklaringar till att TGP gick facket till mötes. Genom två separata överenskommelser skapades dels en "Liaison Committee" med 15 representanter för de berörda EMF-facken, som skulle mötas två gånger om året, dels en "European Branch Committee", vars 26 representanter för de olika "works councils" skulle möta företagsledningen en gång per år. Båda kommittéerna skulle informeras i förväg om alla större strukturella, marknadsmissiga och teknologiska förändringar — här lycka-

des EMF få gehör för sitt krav på förhandsinformation — men de skulle inte föra förhandlingar utan detta skulle ske på nationell nivå.

Som framgår av denna på EMF-dokument baserade redogörelse var det speciella politiska omständigheter som medverkade till att TGP-avtalet blev ett pilotfall: "the setting-up of the first European works council", som EMF-delegationen uttryckte det när avtalet undertecknades. Men det avgörande var att parterna ansåg, att de hade ett gemensamt intresse att lösa omstruktureringsproblemet i den sociala dialogens anda. Det finns ytterligare två konkreta exempel på liknande överenskommelser från senare år (inom livsmedels- och verkstadsbranscherna). Men detta är alltså undantag. Den strategi för en social dialog på branschnivå som Kommissionen och ETUC förespråkar förefaller vara ett nödvändigt komplement till den övergripande strategin för de anställdas inflytande i europeiska multinationella koncerner.

TGP-avtalet skulle kanske kunna bli en modell för en lösning av den koncernfackliga frågan inom EG — om den politiska viljan finns. Man kan nog räkna med att insyn- och medbestämmandefrågorna drivs hårt inom ramen för den sociala dimensionen under Spaniens och Frankrikes ordförandeskap i Ministerrådet. Men hur skall Thatchers och arbetsgivarnas motstånd kunna övervinnas? Kan man kringgå enhällighetsregeln?

Sveriges roll i den koncernfackliga frågan har ju hittills varit att agera för en nordisk särlösning inom ramen för Nordiska Ministerrådets initiativ 1985. Men, som alla vet, har försöket att nå en nordisk förhandlingslösning nyligen strandat slutgiltigt på arbetsgivareföreningarnas

stenhårda motstånd och vissa regeringars ointresse. Det återstår att se om den svenska regeringen — eventuellt också den norska — nu försöker gå fram lagstiftningsvägen. Vad som talar emot detta alternativ är dels lagtek-niska svårigheter, dels att det ligger något i arbetsgivarnas argument att en nordisk eller svensk särlösning genom lagstiftning är svår att förena med det faktum att de flesta stora koncerner är världsomspännande med en stor, ofta dominerande del av verksamheten förlagd utanför Norden. Fallet Asea Brown Boveri (ABB) är ett exempel på detta.

Men ABB-fallet illustrerar också vilken oerhörd poli-tisk makt som de stora multinationella företagen kan ut-öva och hur litet såväl regeringar som fackliga organisa-tioner kan påverka beslut om transnationella fusioner. Genom fusionen mellan ASEA och Brown Boveri skapa-des världens största elektrotekniska företagsgrupp med ca 180 000 anställda (varav 34 500 i Sverige) i nära 800 dotterbolag i 140 länder. Beslutet om fusionen offent-liggjordes den 10 augusti 1987. Två dagar innan hade svenska regeringen och de fackliga organisationerna samt de högsta cheferna vid ASEA i Västerås informerats. För facket liksom för regeringen kom fusionen helt överras-kande. MBL-förhandlingar inleddes omgående, men de strandade i mitten av september och återupptogs först efter en uppmaning från industriministern till de lokala parterna att försöka hitta vägar att nå en överenskom-melse, vilket också lyckades den 25 september. Parterna var överens om att fusionen kunde väntas gynna ASEA:s utveckling, men de kunde inte enas om var ABB:s juridis-ka hemvist och huvudkoncernkontor skulle förläggas: facket hade önskat att detta skulle stanna i Sverige (Väs-

terås), men beslutet blev Zürich. De fackliga organisationerna anser att deras inflytande har minskat när koncernens centrum har förlagts till Schweiz; de har ingen laglig rätt att förhandla om koncernledningsbeslut när dessa fattas i Zürich, endast rätt att föra MBL-förhandlingar om förändringar i svenska ABB:s verksamhet. Men de försöker motverka denna förlust genom att bygga upp kontakter med ABB-facken i Schweiz och Västtyskland och genom att utveckla ett informellt samarbete med koncernledningen, vilket torde underlättas av att VD i svenska ABB ingår i denna. Koncernchefen Percy Barnevik, tillika styrelseordförande i ABB i Sverige, har i olika sammanhang uttalat att han har ambitionen att även fortsättningsvis — liksom tidigare i ASEA — ha goda relationer till facket och att det finns en gemensam ambition att verka för en väl fungerande informations- och inflytande-verksamhet inom hela koncernen och i de länder där den kommer att bedriva verksamhet av större omfattning. Ett uttryck för detta är att Barnevik lovat närvara vid fackliga informationskonferenser i svenska ABB.

Det finns emellertid goda skäl att försöka lösa den koncernfackliga frågan inom ramen för ett EG-samarbete, där även Sverige borde kunna medverka — kanske via EFTA till en början. Det är inte rimligt att genomföra den inre marknaden utan den sociala dimensionen; om det bara blir en integration på företagets villkor, kommer de anställda inte att känna sig delaktiga. Det ligger i arbetsgivarnas långsiktiga intresse att ha de anställda och deras fackliga organisationer med sig när internationaliseringsprocessen går in på europeiskt högvarv. Detta gäller även svenska företag. Framsynta svenska företagsledare inser nog att det är bra att ha fackföreningarna med sig och ge

dem insyn och medinflytande, så långt det går, i samband med fusioner, företagsköp och annan internationalisering; ABB kan återigen anföras som exempel. Kanske SAF, LO och TCO kan enas om att den svenska samarbetsmodellen, manifesterad i Utvecklingsavtalet och dess praktiska tillämpning, kan bli Sveriges bästa exportprodukt i Europa och även andra delar av världen?

Bäst vore om Sverige kunde vara med och påverka en reglering av den koncernfackliga frågan på EG-nivå. Detta torde kräva fullt medlemskap, vilket inte är aktuellt i dag men kan bli aktuellt efter 1992, om de säkerhetspolitiska hindren med hänsyn till neutraliteten undanröjs genom en fortsatt avspänning mellan Öst och Väst, en framgångsrik liberalisering i Sovjet och ett närmande mellan Comecon och EG. Om dessa förutsättningar visar sig föreligga i början av 90-talet, kan frågan om svenskt medlemskap i EG komma i ett annat läge. Då kan Sverige också vara med och påverka den sociala dimensionen — och därmed den koncernfackliga frågan — på ett effektivt sätt.

Suveränitetsproblematiken

Därmed över till suveränitetsproblematiken. De multinationella företagens agerande — tydligt illustrerat av ABB-fallet — visar att den svenska statens suveränitet över den ekonomiska politiken redan i dag är kraftigt begränsad. Regeringen liksom facket ställdes inför fullbordat faktum av beslutet om ABB-fusionen och kunde inte ens förhindra en utflyttning av koncernledningen.

Denna faktiska inskränkning av suveräniteten blir ännu mera accentuerad av de avregleringar, som den pågående anpassningen till de fyra friheterna inom den inre marknaden i EG framtvingar — utan att Sverige kan vara med och påverka den inre marknads avregleringsprocess. Valutaregleringens uppluckring och avskaffande är det tydligaste exemplet. På en rad områden, innefattande även den sociala dimensionen, begränsas Sveriges reella suveränitet av anpassningen till den inre marknaden, även om den formella suveräniteten inte inskränks av bindande EG-direktiv och utslag i Europadomstolen. Man bör alltså göra en distinktion mellan *reell* och *formell* suveränitet och ställa frågan om inte Sverige rent av kan öka sin redan nu kraftigt begränsade reella suveränitet genom att som medlem i EG acceptera att *minska* sin formella suveränitet.

Detta resonemang verkar skenbart motsägelsefullt och skulle därför kunna kallas "suveränitetsparadoxen". Men det kan faktiskt underbyggas av en handfast logik. Den svenska statens reella suveränitet över ekonomisk och i viss mån även social politik är alltså redan nu begränsad av storföretagens accelererande internationalisering och framför allt av den inre marknads avregleringsprocess. Men staten kan inte påverka dessa internationaliserings- och avregleringsprocesser därför att den har bevarat sin formella suveränitet genom att avstå från medlemskap i EG. Därmed har den svenska staten avhänt sig de möjligheter att hindra eller begränsa ytterligare inskränkningar av den reella suveräniteten, som ett medlemskap i EG skulle kunna ge. Sverige kan inte hindra eller modifiera en för oss ogynnsam avreglering på ett visst område som sker via EG-direktiv, som vi ändå de facto tvingas an-

passa oss till. Och om vi väljer att isolera oss från EG i tron att vi därmed kan bevara vår nationella regleringspolitik, socialpolitik, miljöpolitik etc, riskerar vi att undergräva välfärdspolitikens ekonomiska grundval, och vi visar ingen solidaritet med sämre lottade länder i Europa. Ett integrationens moment 22! Alltså borde Sverige öka sin reella suveränitet genom att minska den formella: stärka den ekonomiska basen för välfärdspolitikerna genom en nära ekonomisk samverkan med EG, slå vakt om välfärdspolitikerna genom att påverka den sociala dialogen till gagn också för mindre lyckligt lottade EG-länder — allt inom ramen för den inskränkning av den formella suveräniteten som ett fullt medlemskap innebär.

Tankegången kan illustreras av frågan om koncernfackligt samarbete. Dagsläget är alltså, som visats ovan, att alla hittillsvarande försök att via EG-direktiv reglera de anställdas inflytande i multinationella företag bromsats av arbetsgivarna och blockerats i Ministerrådet. Den väg som just nu förefaller mest framkomlig är statuten för Europabolaget, men den befinner sig ännu bara på ett skissartat stadium och torde tills vidare ha begränsat intresse för svenska företag och fackföreningar. Den mest effektiva metoden att tillgodose de anställdas insyn och medbestämmande torde tills vidare vara att med åberopande av artiklar i Romfördraget och Enhetsakten, som avser inflytande över arbetsmiljö m m, försöka kringgå enhällighetsregeln för ministerrådsbeslut om företagsdemokratifrågor i egentlig mening. Det uppges att Kommissionen för närvarande prövar denna strategi. Om det skulle visa sig att denna väg är framkomlig — eller om den brittiska regeringen skulle ge upp sitt motstånd mot mera generella direktiv om insyn och medbestämmande

för de anställda — öppnar sig ett intressant perspektiv för Sverige, förutsatt att Sverige är med i EG.

Då skulle nämligen den svenska regeringen och den svenska fackföreningsrörelsen kunna vara med och påverka den koncernfackliga frågan — och den sociala dimensionen i stort — på det mest effektiva sätt som är möjligt. Vi skulle visserligen bli bundna av EG-direktiv, alltså en minskning av den formella suveräniteten, men eftersom dessa har karaktären av minimistandards kan Sverige behålla sitt eget regelsystem vad gäller svenska företag. Den stora vinsten skulle vara att det hittills helt oreglerade — och därför oftast obefintliga — samarbetet i multinationella koncerner skulle kunna stärkas väsentligt genom EG-direktiv, särskilt om Sverige kan vara med och påverka dessa i "standardhöjande" riktning. Alltså en ökning av den reella suveräniteten: den svenska regeringen får, liksom fackföreningsrörelsen, ett inflytande över en viktig fråga som de hittills helt saknat. Härtill kommer att Sverige genom att aktivt vara med och påverka den sociala dimensionen visar solidaritet med de länder där välfärden inte är lika högt utvecklad — något som vi själva kan ha glädje av på längre sikt.

Sveriges påverkansmöjligheter

Men är det inte förmätet att tro att Sverige kan påverka den sociala dimensionen på något påtagligt sätt? Naturligtvis måste vi komma ihåg att vi ekonomiskt och resursmässigt sett väger lätt i det stora EG-sammanhanget och därför bör vi hålla våra ambitioner på en realistisk nivå.

Två ting kan emellertid anföras som skäl för att vi inte behöver vara alltför blygsamma. Det ena är den svenska modellen för aktiv arbetsmarknadspolitik med arbetslinjen som främsta kännemärke. Den betraktas numera av nästan alla västvärldens regeringar, utom den brittiska, som ett föredöme, och även från Sovjet kommer delegationer för att studera modellen. Man kan tänka sig en spridningseffekt från den omhuldade arbetsmarknadspolitiska modellen till andra delar av den sociala dimensionen, inklusive medbestämmandemodellen. Dessa båda modeller — som naturligtvis måste anpassas till varje lands speciella förutsättningar — kan bli vår bästa exportartikel!

Det andra skälet till en viss optimism om Sveriges påverkansmöjligheter har att göra med voteringsbalansen i Ministerrådet. Som SNS Konjunkturråd visar i sin rapport 1989 (*Den svenska modellen inför 90-talet*, SNS 1989) skulle Sverige tillsammans med Norge och Österrike som medlemmar i EG kunna tippa balansen över till en positiv ståndpunkt i bl a frågor som rör den sociala dimensionen och miljöpolitiken. Detta är ett starkt skäl för medlemskap när tiden är mogen. Alla andra alternativ innebär att Sverige förlorar i reell suveränitet, även om den formella suveräniteten bevaras. Låt oss därför redan nu göra oss mentalt beredda för ett fullt medlemskap — med allt vad det innebär av svåra anpassningsproblem men också av goda påverkansmöjligheter!

Litteratur

- Bergquist, Mats, *Sverige och EEC*, Stockholm 1970.
- Butler, Michael, *Europe — More than a Continent*, London 1986.
- Delors, Jacques, *La France par l'Europe*, Paris 1988.
- Delors, Jacques, 1992 *Le défi*, Paris 1988.
- European Commission, *Thirty Years of Community Law*, Luxembourg 1983.
- Hamilton, Carl B, *Europa och Sverige* (2:a uppl), Stockholm 1989.
- Heseltine, Michael, *The Challenge of Europe*, London 1989.
- Leonard, Dick, *The Pocket Guide to the European Community*, London 1988.
- Louis, Jean Victor, *L'Ordre juridique communautaire* (4:e uppl), Bruxelles 1988.
- Louis, Jean Victor, *La Commission au coeur du system, institutionnel des Communautés Européens*, Bruxelles 1989.
- LU 90 (bilaga 2-5), *Svensk ekonomi och Europaintegrationen*, Stockholm 1989.
- Ludlow, Peter, 1992 — *and beyond*, Brussels 1989.
- Lysén, Göran, *Introduktion till EG-rätten*, Uppsala 1988.
- Matera, Alfonso, *Le marché unique européen*, Paris 1988.
- Mathiljsen, P, *A Guide to European Community Law* (5:e uppl), London 1988.
- Olsson, Jan, Svenning, Olle, *Tillhör Sverige Europa?*, Stockholm 1988.
- Palmer, John, *Trading Places*, London 1988.
- Pelkmans, Jacques, Winters, Alan, *Europe's Domestic Market*, London 1988.
- Pålsson, Lennart, *EG-rätt*, Lund 1976.
- Schwartz, Jürgen, *Der Gemeinsame Markt*, BadenBaden 1987.

Schwartz, Jürgen, *The Role for the European Court*, Baden-Baden 1988.

SOU 1987/88:66, *Sverige och den västeuropeiska integrationen*.

Steinküler, Franz, *Europa 92*, Hamburg 1989.

Utrikesdepartementet, *Redovisning av det svenska integrationsarbetet*, Stockholm 1989.

Viklund, Daniel, *Att förstå EG* (2:a uppl), Stockholm 1989.

Viklund, Daniel, *Spelet om frihandelsavtalet*, Ystad 1977.

Vaulont, Nicolaus, *L'Union douanière de la Communauté Economique Européenne*, Bruxelles 1985.

Zeller, Willy, *Europa 92 und die Schweiz*, Zürich 1988.

Källor

Framställningen rörande koncernfackligt samarbete bygger på dokument från EG, ETUC, Europeiska Metallarbetarfederationen och UNICE, kompletterat med intervjuer med tjänstemän i UD och arbetsmarknadsdepartementet.

Hela EG:s historia kan beskrivas som en konfrontation mellan federalisternas strävan efter en union och pragmatikernas försök att begränsa tendenserna till överstatlighet. I vilken utsträckning råder överstatlighet inom EG? Vilka är suveränitetsaspekterna på integrationen?

Den västeuropeiska integrationen ställer Sverige inför mycket stora utmaningar och mycket svåra överväganden. Knappast någon viktig samhällsfråga är opåverkad av denna process.

Nils Elvander är professor i statskunskap vid Uppsala universitet. *Rolf Gustavsson* är korrespondent i Bryssel för Aktuellt, Sveriges Television.

ISBN 91-7150-372-2



9 789171 503725

SN
FÖRLAG