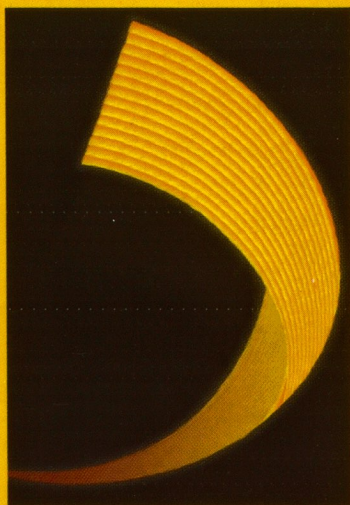


BILAGA 5



Om Sveriges inflytande i den europeiska

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015

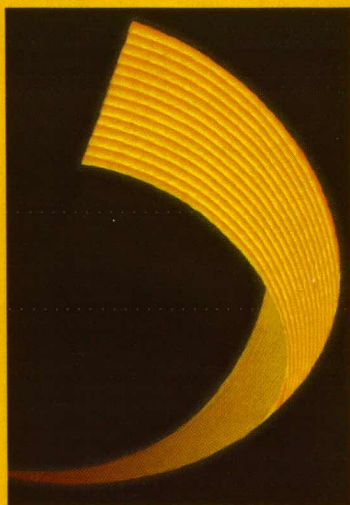


National Library
of Sweden

BILAGA 5 TILL

EG-KONSEKVENsutredningen, Samhällsekonomi

BILAGA 5



Om Sveriges inflytande i den europeiska unionen

BILAGA 5 TILL
EG-KONSEKVENsutredningen, Samhällsekonomi

Ref KB FS

Om Sveriges inflytande i den Europeiska unionen

— en diskussion

Rapport till EG-konsekvensutredningen,
Samhällsekonomi

av
Carl Einar Stålvant

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Förord

EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi (Fi 1993:06) tillsattes under våren 1993 för att granska de samhällsekonomiska konsekvenserna för Sverige av olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen.

Som ett stöd i analysarbetet genomförs ett antal specialstudier. De kommer att publiceras som bilagor till utredningen.

Författarna svarar själva för innehåll och bedömningar. Av betänkandet kommer det att framgå hur EG-konsekvensutredningen har använt sig av bilagorna.

Denna rapport till utredningen har författats av forskningssekreterare Carl Einar Stålvant.

Stockholm i december 1993

Björn Molin
Ordförande

Pernilla Ström
Huvudsekreterare

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inflytande och en föränderlig integrations- omgivning	11
1.1 Inledning	11
1.2 En kort tillbakablick	12
2 Den avnationaliserade maktens problem	17
3 Medlemskapsdilemmat	21
4 Nationellt inflytande och EG:s kollektiva beslutsfattande	25
5 EG:s arenor och politikområden	29
5.1 Positioner på spel	29
5.2 Beslutsregler	32
5.3 Beslutsflödet	34
6 Svenska krav på medlemskapsberoende resurser	37
7 Intressebalansen inom EG/EU: effekter på stäm- makten	41
8 EG-ländernas röststyrka	45
8.1 Historisk överblick över röstfördelning och beslutströsklar	45
8.2 Effekter av ändrade regler	46
8.3 En analys av enskilda medlemmars kritiska makt	47
8.4 Effekter av svenskt medlemskap	50
8.4.1 Ministerrådet	50
8.4.2 Europaparlamentet	52

9 Koalitionsförmåga: vem kan avgöra?	57
9.1 Vem stödjer svenska intressen?	57
9.2 Två illustrationer av koalitionsformering i Rådet	58
10 Påverkan av EU: den normativa kontexten	63
11 EG:s beslutsdilemman inför en utvidgning	67
Appendix	73
Referenser	77
1 Inflytande och en förändrad integrations- omgivning	11
1.1 Inledning	11
1.2 En kort historik	12
2 Den ekonomiska och politiska problematiken	17
3 Beslutsdilemman	21
4 Nationellt inflytande och EG:s kollektiva beslutsfattande	25
5 EG:s arena och politiska struktur	29
5.1 Positioner på spel	29
5.2 Beslutsregler	32
5.3 Beslutsförfaranden	34
6 Sverige och dess medlemskapssökande processer	37
7 Intresset för att bli medlem i EG/EU och dess konsekvenser	41
8 EG-ländernas inflytande	45
8.1 Historisk översikt över inflytandet och beslutsfattandet	45
8.2 Effekter av ändrade regler	46
8.3 En analys av svenska medlemskapskritiska mönster	47
8.4 Effekter av svenska medlemskaps förändringar	50
8.4.1 Inflytande	50
8.4.2 Beslutsfattande	52

Sammanfattning

I denna skrift diskuteras Sveriges framtida inflytande i Den Europeiska Gemenskapen, eller snarare i den Europeiska Unionen. Den fråga som ställs är: vilket är det faktiska eller potentiella inflytande som följer av eller som kan följa av ett svenskt medlemskap i EU?

Problemet gäller således vaktsläendet om intressen i det läge då Sverige formellt omvandlats från "beslutsmottagare" till "beslutstagare" i ett EU med Sverige som medlem. De främsta resurser som följer av medlemskapet kan sammanfattas med begrepp som tilldelning av formella positioner, deltaganderättigheter och röststyrka.

Översiktligt berörs därför några av de institutioner där svenska beslutsfattare kommer att utöva sitt medbestämmande över unionens politik. En annan konsekvens av medlemskapet är att flertalet departement och stora delar av statsförvaltningen kommer att medverka i beslutsprocessens olika led och i unionens och de tre Gemenskapernas olika nationellt sammansatta expertgrupper och kommittéer. Ett stort antal tjänstemän till EG-institutionerna kommer att rekryteras från Sverige.

Problemet med att utöva inflytande i en samverkande och europeiserad omgivning är ett mångfacetterat problem. Medverkan i EG:s institutioner innebär ett skifte av plattform för svensk Europa- och integrationspolitik. Ett litet lands inflytande i EU hänger samman med institutionella frågor och lösningar.

I grova drag diskuteras förutsättningarna för en medlems inflytande utifrån tre skilda aspekter.

* Den första handlar om *EU som politiskt system och dess konstitutionella uppbyggnad*. De rör den intressebalans som skapats mellan medlemsländerna liksom maktindelningen mellan institutionerna. En serie hänsyn av realpolitisk, historisk och idépolitisk karaktär har format Gemenskapens styresformer och blandningen av över- och mellanstatliga inslag på ett sätt som skall tillgodose alla medlemmars möjlighet att influera integrationspolitiken.

* Den andra aspekten rör *beslutsprocesser och beslutsförfaranden inom EG*. Översiktligt behandlas den formella ramen för beslutsfattandet med särskild tonvikt på kontroversen om vetorätt och majoritetsbeslut.

Konsekvenserna av beslutsreglerna, med utgångspunkt i det nuvarande EG, förtydligas och exemplifieras genom en översikt av hur beslutsflödet inom EG påverkats. En historisk genomgång av ändringar i beslutsreglerna syftar till att påvisa hur de strukturella förutsättningarna för ett lands inflytande ändras med länders relativa vikt (antal röster) och antalet medlemsländer.

Inflytandet är en funktion bl.a. av den konstellation av länderintressen som utkristalliserats. Utvidgningen med nya medlemsländer medför att möjligheterna för ett enskilt litet land att utöva inflytande i icke ringa mån är beroende av dess förmåga att bygga upp och medverka i röstkoalitioner. Strategiska överväganden av denna typ blir nödvändiga både vad avser det defensiva intresset att förhindra vissa utfall och det offensiva intresset att få genomslag för vissa handlingslinjer.

Konklusionen är att det kan finnas omröstningssituationer då svenska ställningstaganden kan avgöra till förmån för visst beslut, och också förhindra att andra beslut fattas. Men sannolikheten för att få en sådan position är inte stor för något enskilt land, och följaktligen ej heller för ett litet land som Sverige. Det kan också påvisas att det finns kritiska tröskelvärden i koalitionsbildningen. Svenska ställningstaganden kan avgöra, men också ha liten betydelse för utfallet. Omvänt kan det innebära att det för att säkerställa svenska intressen räcker med att en "tillräcklig" koalition bildas. Det är en fördel, men inte politiskt nödvändigt, att fyra nordiska länder blir medlemmar av EG. Det ser inte heller ut som att svenskt inflytande inte kan utövas om ett eller flera nordiska grannländer intar avvikande ståndpunkter.

Maastricht-fördraget förutsätter olika spel- och beslutsregler beroende på frågornas art och juridiska ställning. Det s.k. "demokratiska underskottet" i EG:s beslutsfattande inrymmer ett antal paradoxer som understryker att det finns latenta konflikter i de olika hänsyn som balanseras i Gemenskapens konstruktion.

- * Den tredje aspekten rör möjligheten att påverka *ett konkret avgörande*. Två sådana beslut illustreras. Beslutsfattande är avhängigt de strukturella villkor som ovan skisserades. Sådana strategiska omständigheter kan emellertid inte avslöja de tekniker och strategier som ett litet land som Sverige kan ha tillgripit under beslutsprocessens tidigare led i syfte att påverka inriktning och konkret innehåll i ett enskilt avgörande. En sådan demonstration skulle spränga ramen för denna rapport. Däremot redovisas under hand en serie av inflytandemekanismer samt politiska och legala metoder som kommit till användning eller som kan mobiliseras för att säkerställa nationella intressen i integrationspolitiken.

Av frågeställningen följer att det perspektiv som anläggs skiljer sig från andra vanliga sätt att uppfatta EG. Gemenskapen ses inte som ett instrument för att blott främja ländernas utrikespolitiska intressen. Inte heller

reduceras den till en juridisk enhet styrd av institutionernas formella mandat och deras användning och tolkning av EG-rätten. S.k. politiska organ som det Europeiska Rådet och formskillnaden mellan gemenskapsprocesser och mellanstatliga konferenser är väsentliga faktorer i diskussionen om styrningen av EG. EG:s idévärld och de preedenser som etablerats tillmätts en inneboende tröghet gentemot ändringstryck av olika slag. Institutionella mekanismer och doktriner erhåller ofta en självständig betydelse i utformningen av ny politik. De kan fungera som restriktioner, men också som latenta möjligheter för att påverka beslut och politisk vilja.

1.1 Inledning

Syftet med denna studie är att undersöka den utveckling som har ägt rum i den utflytande inmigrationen av svenskar till Europa och politiska beslut som har tagits i samband med detta. Problemet med att undersöka inmigrationen av svenskar till Europa är att det är en mycket komplex fråga. Det är inte bara en fråga om migration, utan också om politik, ekonomi, sociala förhållanden, osv. I denna studie kommer vi att fokusera på den politiska aspekten av inmigrationen av svenskar till Europa. Vi kommer att undersöka de politiska besluten som har tagits i samband med inmigrationen av svenskar till Europa, och vi kommer att försöka förstå de bakomliggande orsakerna till dessa beslut. Vi kommer också att undersöka de konsekvenserna av dessa beslut för den svenska migrationen till Europa.

Om man vill undersöka den svenska migrationen till Europa, så måste man också undersöka den politiska aspekten av migrationen. Detta innebär att man måste undersöka de politiska besluten som har tagits i samband med migrationen av svenskar till Europa. Detta innebär också att man måste undersöka de konsekvenserna av dessa beslut för den svenska migrationen till Europa. Detta innebär också att man måste undersöka de bakomliggande orsakerna till dessa beslut. Detta innebär också att man måste undersöka de konsekvenserna av dessa beslut för den svenska migrationen till Europa.

¹ Gellman, K. (2011). Svensk politik och den svenska migrationen till Europa. Stockholm: Sveriges Utrikesdepartement.

1 Inflytande och en föränderlig integrationsomgivning

1.1 Inledning

Syftet med denna studie är att diskutera och belysa ett framtida svenskt inflytande inom den europeiska unionen. En lång process av omprövningar och politiska ställningstaganden i riksdagen samt både mellan och inom de politiska partierna ligger bakom beslutet att söka medlemskap i EG. Problemet med att influera EG:s politik och utveckling, däremot, är knappast en ny fråga. En undersökning av svensk utrikesdebatt under 1950-1975 visar att "de europeiska marknadsfrågorna" i högre eller lägre grad alltid varit aktuella.¹ Pressens täckning av ämnet blev emellertid särskilt omfattande i samband med dåvarande EEC-frågans inrikespolitiska konjunkturuppgångar åren 1962, 1967 och 1970-1971. Ämnet föreföll då att breda ut sig på den vanliga inrikesdebattens bekostnad. Detta antyder att europeiska integrations- och samlingsfrågor till skillnad från annan traditionell utrikespolitik — såväl den säkerhetspolitiska/militära som den internationalistiska/normativa — varit intimt förknippade med välfärdspolitik snarare än med världspolitik. EG- och EFTA-kontakterna har, utom i samband med förhandlingsupptakter, fortlöpande hanterats inom ramen för handels- och utrikesekonomiska frågor. I rent politiskt hänseende däremot har EG-relationens angelägenhetsgrad växlat från tid till annan. Företrädesevis har svenska ställningstaganden och reaktioner föranletts av den europeiska integrationspolitikens uppstarter och inbromsningar, från traktat till traktat. Speciellt har brittiska signaler och vändningar påverkat svenska attityder.

Om man vill raljera över EEC- och den senare EG-frågans ställning i svensk politik, kan man säga att en anslutning till EG inte är en hastigt påkommen valmöjlighet. Den har blivit föremål för periodiska regeringsöverväganden i åtminstone 29 år, 11 månader och 3 veckor — från Erlanders metalltal i augusti 1961 till regeringen Carlssons ansökan den 1 juli 1991. Under intryck av inhemsk kostnadskris och genomgripande förändringar i Europa ändrades den svenska EG-politiken. Företrädare för

¹ Goldmann, K. (1981), Stormaktspolitik och kulturklimat. Projektet Kulturindikatorer Svensk Symbolmiljö 1945-1975. Rapport no 2 Lund: Studentlitteratur.

de största partierna har motiverat ansökan om medlemskap med det *politiska* argumentet om det angelägna i att säkerställa ett svenskt inflytande över EU:s framtida politik. Några korta citat med den innebörden får räcka, det är inte nödvändigt att i detta sammanhang återge ett bredare och representativt urval av uttalanden.

"Svenska politiker måste finnas med där besluten tas" (Mats Hellström); "Det avgörande är om ett EG-medlemskap ger oss större eller mindre möjligheter att vara med och forma vår egen, Europas och världens framtid. Ni vet var jag står" (Ingvar Carlsson); "Vi vill vara med i den inre europeiska kärnan och vi vill inte vara med bland Europas B-lag", "When we join international cooperation, we intend to have an influence, and we want to make a difference"² (Carl Bildt). Medlemskapets förpliktelser förväntas kort sagt ge utdelning i form av inflytande.

1.2 En kort tillbakablick

Ett medlemskap i den Europeiska Unionen är med svensk måttstock en stor förändring. Det kan därför finnas skäl att kort beröra de ramar som historiskt sett varit av betydelse för svenska försök att påverka EG.

Intressen och målsättningar i integrationspolitiken utformades tidigare med hänsyn tagen till den restriktion som fullföljandet av en trovärdig neutralitetspolitik utgjorde.

Detta krav kom att befästa en traditionell syn på formerna för mellanstatligt umgänge. Önskan om självbestämmande över välfärdspolitiken bidrog även till denna syn. Luxemburg-kompromissen 1966 om vetorätt i ett för ett land vital fråga uppfattades därför som en utveckling som under vissa förutsättningar kunde möjliggöra en svensk anslutning.

EG:s fördjupningsbeslut 1971 om ekonomisk och monetär union och om utrikespolitiskt samarbete medförde emellertid att medlemskapsalternavet uteslöts.

Fram till början på 1980-talet förelåg inga större incitament att ompröva EG-politiken. Det oförenliga mellan neutralitetspolitik och deltagande i det Europeiska Politiska Samarbetet (EPS) framhävdes, liksom tillägget att neutralitetspolitiken sätter gränser för upplåtelsen av ekonomiska och monetära beslutsbefogenheter. Gemenskapens beslutsformer under denna period — i praktiken en konsensusregel vad avser fördragspolitiken och jämställd status för de Tolv medlemsländerna i det utrikespolitiska samarbetet — uppfattades icke som faktorer ägnade att sänka den svenska trovärdighetströskeln. Först i samband med det nya säkerhetspolitiska läget från 1990-talets början ställdes, med Utrikes-

² Statsminister Carl Bildts anförande den 16 september inför Fondation Paul Henri Spaak.

utskottets ord, "den tidigare centrala frågan om undvikande av säkerhetspolitiska bindningar ... inte på samma sätt som tidigare".

Neutralitetspolitikens primat har dock inte varit ett hinder för Sverige att längs andra vägar och som medlem av EFTA vara en aktiv deltagare i de europeiska integrationsfrågorna. Politiken har fortlöpande utformats i ett flernationellt sammanhang, där den direkta relationen till EG och Bryssel-institutionerna utgjort en väsentlig men inte allenarådande beståndsdel. Kontakter med EG har upprätthållits alltsedan Sverige som en av de första länderna etablerade en delegation hos den Höga Myndigheten och Kol- och Stålunionen. Emellertid kan den tidigare etablerade kontakten med EG, vare sig i intensitet, volym eller samhällelig bredd, jämföras med den som byggts upp sedan EEA-förhandlingarna inleddes. Gemensamt för hela denna snart fyrtioåriga epok är att svenska företrädare inte kunnat medverka i EG:s berednings- eller beslutsfas.

Utan minsta anspråk på fullständighet skall några exempel ges på påverkansmöjligheter och påverkanshinder från både frihandelsepoken och EES förhandlingarna:

* Det dröjde ganska länge efter frihandelsavtalets undertecknande 1972 innan svenska statsråd systematiskt började besöka EG och medlemsländerna i syfte att diskutera integrationsfrågor. Olof Palmes Kommissionsbesök 1983 utgjorde i viss mån ett trendbrott. Generellt förefaller det som om direkta överläggningar med EG institutionerna har utnyttjats för att lösa samarbetsfrågor. Förhandlingskomplikationer och politiska ansträngningar att ändra ambitioner har dock lett till kompletterande uppvaktningar i medlemsländernas huvudstäder.

* EG-samarbetets pendling mellan återkommande interna kriser och framsteg har haft dubbla effekter på Sveriges, liksom på övriga EFTA-länders position. Kriserna tenderade att framhäva frihandelsrelationens begränsningar och EFTA-ländernas status som tredje land. Omvänt har program och överenskommelser mellan De Tolv om samarbetets generella inriktning påskyndat åtgärder från EFTA-ländernas sida i syfte att finna gemensamma intressen och att undgå diskriminering i olika avseenden. För att överskrida frihandelsavtalens begränsningar i olika avseenden gav sådana dilemman upphov till en prövande dialog mellan integrationspolitikens två "pelare", dvs. EFTA och EG.³ På enskilda områden vid sidan av frihandelsavtalen inleddes successivt ett nyskapande samarbete. En serie överenskommelser och arrangemang ingicks mellan EG och enskild EFTA-länder 1973-1984. Någon enhetlig form fick inte dessa åtaganden. Det var först i och med Luxemburg-

³ Jfr kommunikén från EFTA:s toppmöte 1977 och EG:s bildande av "ad hoc group EFTA" som sedan rapporterades till Rådet varje år.

deklarationen 1984 och de senare EES-förhandlingarna som ett gemensamt strategiskt koncept utvecklades.⁴

- * Politikändringar inom EG inom sådana sektorer som faller under Gemenskapens exklusiva kompetens kan utsätta omvärlden för tryck. Oenigheten i utformningen av den gemensamma fiskepolitiken 1977-1982 gick ut över tredje lands intressen. Fiskekvoter undanhölls utomstående så länge EG-länderna inte var överens om den interna uppdelningen. Ju centralare ämnet är för Gemenskapens egen politikutveckling, desto svårare förefaller det vara för tredje land att bryta upp presumptiva paketuppgörelser inom EG.
- * I de fall de omständigheter som föranlett politikändringen har gällt hela EFTA/EG-området har sådana påtryckningar lättare kunnat absorberas. Stålkrisen i början av 1980-talet reste krav på EFTA-länderna att acceptera vissa frivilliga exportbegränsningar. Sådana nedskärningar stimulerade strukturpolitiken även i Sverige.
- * Politikändringar inom EG som innebär en ökning av EG:s interna samordning kan påverkas under omprövningsskedet, åtminstone så länge de inte är kopplade till interna institutionella reformer. Den rörligare franska Europapolitiken från 1984 gav utrymme för det svensk-franska initiativet till jumbomötet i Luxemburg mellan EFTA:s och EG:s ministrar. I Luxemburgdeklarationen manifesterade regeringar av olika kulör enighet om det strategiska behovet av att stimulera högteknologisk utveckling och att försvara den europeiska industrins konkurrenskraft mot internationella utmaningar. Även om deklarationen till förmån för en "dynamisk och homogen europeisk ekonomisk sfär" togs innan EG bundit sig för det inre marknadsprogrammet, kom deklarationens uppföljning att präglas av Vitboken från 1985. Därmed blev den också ett reformdokument för flertalet EFTA länder.
- * Ting tar tid. Vissa positioner är cementerade under lång tid, som ursprungsreglerna inom frihandelsavtalet. Långvariga tekniska överläggningar kan förbli resultatlösa i avvaktan på draghjälp från ett nytt strategiskt program eller politiskt synsätt.

Integrationsfrågorna rymmer emellertid fler hänsyn än de som främst haft karaktären av främjande av svenska särintressen. Syftet med EFTA var just att "antal ger styrka", dvs att Sveriges röst skulle väga tyngre om den uttrycktes tillsammans med andra små likasinnade länder. I propositionen 1986/87:66, som blev upptakten till Oslo/Bryssel-processen och EES-avtalet, beskrevs samarbetscirkelarna på följande sätt: "...vi skall

⁴ Jfr Jaques Delors programtal i Europaparlamentet den 17 januari 1990.

fördjupa det nordiska samarbetet, vi skall stärka EFTA på samma gång som vi utvidgar och fördjupar samarbetet med EG så långt som det är förenligt med vår neutralitetspolitik."

Beskrivningen är knappast uttömmande. Den tar fasta på ett ömsesidigt förstärkande av förhållandet mellan det organiserade samarbetet i den nordiska kretsen och i EFTA. Till skillnad från marknadsförhandlingarna under 1950- och 1960-talen ställdes i formell mening inget nordiskt ekonomiskt alternativ mot EES-avtalet. Den nordiska plattformen har företrädesvis tilldelats stödjande uppgifter i form av fortlöpande informationsutbyte och vaktslående om "mjuka politikområden" som miljö, konsumentpolitik och arbetslivsförhållanden.⁵ Samtidigt som det ekonomiska innehållet marginaliserats genom EES-avtalet har andra dimensioner av nordiskt samarbete lyfts fram. Från 1991 har ett politiskt samordningsansvar etablerats på statsministernivån.

EES-avtalet arbetades fram utifrån en samordnad EFTA-position. Med Schweiz frånfälle som part i avtalet, och sedan övriga länder ansökt om medlemskap, torde denna plattform ha kommit i skymundan. Det gamla EFTA tar hand om relationerna till Schweiz och frihandelsavtalet från 1972. EFTA:s institutioner under EES-avtalet etableras däremot i Bryssel och inte i Genève. Om Sverige och andra kandidatländer skulle välja status quo/EES-avtal som form för EU-relationerna, så har insynen i EU:s underhandlingar underlättats i teknisk mening. Däremot kvarstår osäkerheten om beslutsfasen.⁶

Frågan om EES-avtal eller medlemskap är en stor och besvärlig fråga. Den länge avvisande hållningen till nya medlemmar reste emellertid ett trovärdighetsproblem också för EG:s medlemsländer och deras strävan att skapa "ett ständigt fastare förbund". De nya medlemsansökningarna utgör därför en ny fas i en historisk dragkamp mellan två olikartade integrationskoncept; fördjupad integration kontra vidare medlemskrets. EFTA-ländernas svagare institutioner och mindre förpliktande åtaganden har därvidlag dragit det kortare strået. Av Stockholms-konventionens signatärer avvek Danmark och Storbritannien 1973 samt Portugal 1986. Österrikes ansökan kom 1989; den svenska två år senare. 1992 ansökte såväl Finland, Norge som Schweiz.

Ett medlemskap i EG innebär för Sveriges vidkommande ett fortsatt intensivt utbyte med denna länderkrets, men under annorlunda förutsättningar. Sverige kommer att finna sig på andra sidan om förhandlingsbordet i förhållande till tidigare partners. Viktigare är dock att Gemenskapens ambitioner på de allmänpolitiska och internationella områdena är av en helt annan art inom EG än inom EFTA. Integrationspolitiken vidgas till att explicit omfatta alla områden som medlemsländerna

⁵ Norden i Europa til 1992. Handlingsprogram från Nordiska Ministerrådet, Nord 1990:80.

⁶ Prop. 1991/92:170 del I: VII kap 2.

gemensamt kommit överens om och implicit till en allomfattande samverkan. Gemenskapens konstruktion liknar heller ingen annan av de övriga 91 internationella organisationer som Sverige är medlem av. Innan olika mekanismer för att utöva inflytande inom EU identifieras och diskuteras bör dock ytterligare några synpunkter lämnas på de problem som den svenska demokratin möter i en europeiserad omvärld.

2 Den avnationaliserade maktens problem

Bakom den vitalisering som ägde rum av svensk EG-politik i slutet av 1980-talet ligger ett otal faktorer. Här skall vi kort uppmärksamma hur de västeuropeiska ekonomiernas internationalisering kommit i ett spänningsförhållande till de nationellt begränsade politiska styrmedlen. Internationaliseringsprocessen är en underliggande trend som griper in i och omdanar alla länder. Den innebär ett allmänt ökande beroende av omvärlden. Beroendet tar sig uttryck på olika sätt.

Ekonomi och handel

Sveriges beroende av Europamarknaden är ingen ny företeelse. EG/EF-TA-områdets andel av utrikeshandeln med varor ligger stabilt kring tre fjärdedelar. Det är ännu högre för tjänstehandeln.

Transnationella flöden

En annan aspekt av processen är ändringarna i volymen av och tempot i dagliga internationella förbindelser. Valuta-kriserna 1992 och 1993 nådde sin kulmen med sekundsnabba och massiva överflyttningar av flytande kapitaltillgångar; blott till liten del relaterad till "reala transaktioner".

Produktionsstruktur

De svenska internationellt verksamma storföretagen är allt mindre beroende av hemmamarknaden och de råvarubaser och det industriella kunnande som utgjorde deras grogrund. Till skillnad från exempelvis norsk off-shore produktion är de i högre grad "utan fotfäste" och därför mer känsliga för förändringar i konkurrensvillkor.

Problemuppfattningar

De grundläggande problem som politiken försöker utgöra ett svar på uppfattas sällan som nationellt avgränsade. De medför att det för ett enskilt land inte längre går att uppfylla vissa nationella målsättningar inom områden som ekonomi och miljö.

Ambition och beroende

Ett litet land som i öppen konkurrens med omvärlden söker trygga sitt välstånd blir utomordentligt känsligt för störningar i den internationella ekonomin. Avskärningsalternativ av olika typer strider mot den syn på frihandel och strävan att finna en nisch i den globala ekonomin som länge ledsagat svensk handelspolitik och som varit en utsagd förutsättning för "den svenska modellen". Samtidigt blir utrymmet att föra en från omvärlden radikalt avvikande ekonomisk politik allt mindre. De nationella styrinstrumenten över ekonomin minskar i effektivitet ju längre den ekonomiska integrationen går.

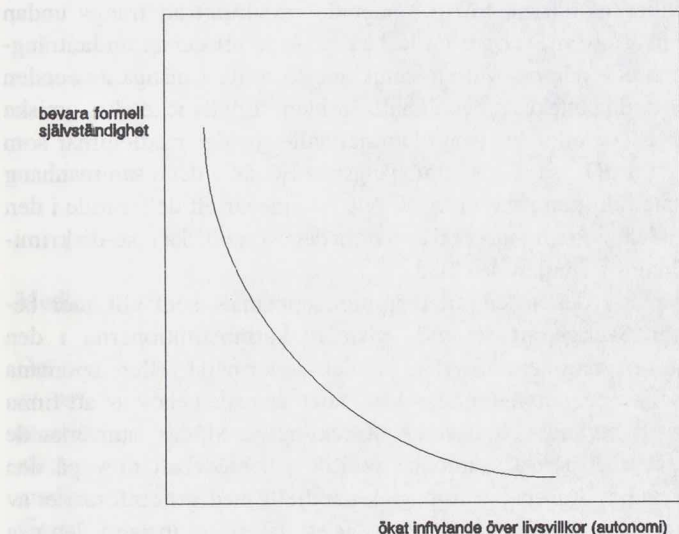
Ömsesidighet och utbyte

Beroendet är dock ett dubbelriktat fenomen. Det skapar rimligen också möjligheter för svenska myndigheter och beslutsfattare att påverka internationella förhållanden och andra länders beslut. I förhållandet till EG har formfrågan länge förhindrat Sverige från att fullt ut dela de institutionella och organisatoriska förutsättningar som bidragit till EG:s framgångar. EES-avtalet innebär dock att Sveriges möjligheter till påverkan ökar, om än marginellt.

Formell självständighet och autonomi

I en europeiserad och internationaliserad omgivning omvandlas den politiska maktens natur: makt är en fråga både om att styra sig själv och att göra sig mindre känslig för andras påverkan liksom att utöva kontroll över eller inflytande på andra. Effektiv makt kan därför vara resultat av en avvägning mellan de två storheterna (Figur 1).

Figur 1 Formell suveränitet och autonomi



Källa: Wessels, W (1993). The European Union in the 1990's Bonn: Europa-Union Verlag.

Inom EG formulerades problemet kanske klarast av Irlands dilemma i samband med Enhetsaktens genomförande. En folkomöstning utföll till förmån för en ändring av grundlagen så att det blev möjligt för Irland att fatta vissa utrikespolitiska beslut i samråd med övriga medlemsländer. Därmed ändrades också den föreställningsvärld som utgör politiskt handlande: det som i vissa lägen kallas "främmande makter" blev i stället Irlands partners. De betydande autonomivinster — inte minst i form av minskat beroende av Storbritannien — som Irlands EG-anslutning medfört kunde säkerställas.⁷

Sedan mitten på 1980-talet har internationaliseringen förstärkts av en tydlig europeisering. Processen är mångdimensionell och berör i olika avseenden samhällslivets alla områden. Inhemska institutioner och regelsystem kommer under press. EG:s program för sin inre marknad skapade behov av att säkra samma fördelar för svenska företag, medborgare och konsumenter i Sverige som för dem inom EG. Efter Enhetsaktens tillkomst 1987 blev det också tydligt att EG stärkt sin rättsliga kompetens och vidgat integrationen till nya politikområden. Gemenskapens beslut fick konsekvenser för forskning, miljö, skola, fiske, konsumentskydd,

⁷ Ireland. European Neutrals in Europe. Conference Papers no 11 1990 Stockholm: Swedish Institute of International Affairs.

kvalitetsnormer osv. Den legala statusen på enskilda samarbetsområden betydde förmodligen mindre än deras sammanlagda effekter. De tolv medlemsländernas interna frågor tenderade oavsiktligt att tränga undan ett "tredje land" som Sverige. Få tecken tyder på att denna undanträngningseffekt skulle dämpas vid en status quo-lösning. I många avseenden är denna oavsedda effekt ett besvärande problem för alla icke-ekonomiska aspekter av EG-relationen. Den ökar självfallet ju fler medlemmar som ansluter sig till EG och ju mer framgångsrikt EG är. I detta sammanhang är EES-avtalet blott en partiell tröst. Avtalet innebär ett deltagande i den inre marknaden, och tillgodoser därigenom det ekonomiska icke-diskrimineringsmål som formulerades 1988.

Med tiden har det av en bred opinion uppfattats som allt mer besvärande för Sverige att stå vid sidan av kärninstitutionerna i den europeiska integrationen. Styrkan i den informella eller spontana transnationella integrationen under 1980-talet skapade behov av att finna former för att reglera och påverka utvecklingen. Många samverkande faktorer i säkerhetspolitik, nationell politik och idédebatt drev på den "Europeisering av Europa" som pågick parallellt med genomförandet av den inre marknaden. EG:s stärkta roll var ett väsentligt inslag i den nya "politiska arkitektur" av samverkande institutioner som etablerades 1990-1991. "Accelerationen av historien" efter det kommunistiska systemets sammanbrott skapade radikalt nya villkor för Sveriges traditionella säkerhetspolitiska roll. "Det Nya Europa" gav upphov till fundamentala identitetspolitiska frågor.

Sådana storpolitiska ändringar ligger långt från EES-avtalets regelverk och de mer tekniskt präglade samarbetsområdena inom EG. Men de utgör en samtida klangbotten för de omprövningar som föregick den svenska ansökan.

Den europeiska utvecklingen kan således också ges en annan, mer preciserad innebörd än ökningen av kontakter, företagssammanslagningar, idéutbyten, gränsöverskridande flöden och ömsesidiga beroenden. Den ekonomiska dynamiken i Västeuropas kärnområden förstärker dessa drag och har successivt kommit att beröra allt fler länder och samhällen.⁸ Förutsättningarna för samhällsstyrning och legitimitetsgrunden för traditionella politiska lösningar håller på upplösas. *Integrationspolitiken innebär också en politisk strukturomvandling. Nationella beslutsprocesser knyts samman på en gemensam övernationell nivå i gemensamma institutioner.* Förändringstrycket leder till europeiska förhandlingar såväl över klassiska diplomatiska och utrikespolitiska problem, som över sådana frågor som traditionellt uppfattats som inrikespolitiska. I detta skeende har EG:s institutioner en nyckelroll på grund av integrationens förpliktigande karaktär och enhetliga regelsystem. Politiken står inför ett *arenaskifte*.

⁸ Wallace, William (1990) *The Transformation of Western Europe*. London: Pinter.

3 Medlemskapsdilemmat

Medlemskapsalternativet

Det är oklart vilket alternativ som bör läggas till grund för bedömningen av om konsekvenserna är positiva eller negativa av den ändring som anslutning innebär. En sådan jämförelse är självfallet svår att göra, eftersom osäkerheten om vad som kommer att hända om Sverige inte blir medlem av EG är minst lika stor som vid medlemskap. Här skall vi dock förenkla problemet genom att ställa medlemskapet mot en konstruerad status quo-hållning och aktuella erfarenheter av att påverka EG.

Den allomfattande och systematiska anpassning av svenska normer till EG:s ca 14 000 rättsakter som ingick som ett led i EES-förhandlingarna skapade ett demokratidilemma. Var det på sikt hållbart att allt mer verkkningsfulla beslut fattades på europeisk nivå utan att Sverige skulle kunna utöva medbestämmande? Och: skulle ett sådant inflytande i så fall uppväga de uppoffringar och inskränkningar i den formella suveräniteten som anslutning innebär?⁹ Dilemmat förstärktes av att allt fler andra länder också orienterade sig mot EG.

Med stöd av en bred riksdagsmajoritet inleddes medlemskapsprocessen 1991. I Utrikesutskottets (bet. 1990/91:UU8) utlåtande framhölls framför allt det värde som själva plattformen utgjorde för att påverka den internationella utvecklingen: "... Det förefaller klart att EG och dess medlemsländer kommer att spela en central roll i den fortsatta utvecklingen av europeiskt samarbete. Våra möjligheter att påverka och bidra till denna process, politiskt, socialt och ekonomiskt skulle självfallet förbättras genom fullt deltagande i gemenskapsarbetet. På det internationella området skulle ett sådant deltagande kunna öka möjligheten att vinna gehör för våra nationella ståndpunkter, däribland Sveriges traditionella strävan att verka för bättre villkor för tredje världens länder."

Över tiden har också motivet att inte blott influera omvärlden utan också att genom deltagandet kunna säkerställa väsentliga inrikespolitiska mål blivit mer uttalat.

⁹ Jfr EG:s och våra grundlagar (SOU 1993:14).

Den politiska slutsatsen av en status-quo position i EG-politiken bör vara en nedvärdering av den formella skillnaden mellan utanförskap och innanförskap. Den uttalade förutsättningen är i så fall att de svenska intressen som möjligen åsidosätts i EG:s interna uppgörelser är försumbara, och att den nytta som Sverige har av frihandelsavtalet eller EES-status är tillräcklig.

Utanförskapet innebär i och för sig en möjlighet att ensidigt deklarerat synpunkter och att delta i dialogen mellan regeringarna. Det sker i detta läge utanför Gemenskapens institutioner och beslutsförfaranden. EG-ländernas benägenhet att lyssna och ta hänsyn till tredje land betingas då inte av EU-fördragets formbundenhet, utan av de avtal som kan föreligga och av andra, mer fluktuerande faktorer. En återgång kan förväntas ske till att relationerna utformas i de mellanstatliga former som länge förhärskade i svensk EEC- och EG-politik. EES-avtalet ger vissa möjligheter till medverkan i beredningen av de områden som omfattas av avtalet, men inte något deltagande i diskussioner och förhandlingar i EG:s rådsbyråkrati. Något tillträde för svenska förtroendemän att medverka i det formella beslutsfattandet i EG:s organ ges över huvud taget inte. Till yttermera visso råder osäkerhet om i vad mån som ett utvidgat EU utan Sverige men med flera andra f.d. EFTA-medlemmar önskar upprätthålla EES (jfr avtalet art. 127).

På denna punkt är svenska erfarenheter av EG:s alternativ till medlemskap entydiga. Någon särstatus eller annan långtgående överenskommelse efter svenska önskemål beviljades inte vid förhandlingarna 1970-1971. De försök som gjordes 1990-1991 att inom ramen för EES-avtalet överskrida barriären mellan medlemskap och tredje land-status misslyckades som bekant i slutändan. Domstolens intervention innebar att avtalskonstruktionen i vissa lägen inte ger någon garanti för EES-rättens enhetliga tillämpning i såväl EFTA:s som EG:s medlemsländer. EG:s beslutsautonomi är intakt. Endast en strategisk uppgörelse om en ändrad "politisk arkitektur" i Västeuropa skulle ändra på detta förhållande. En majoritet av EG-länderna har dock avvisat sådana propäer som hot mot Gemenskapens sammanhållning och som en nedtrappning av ambitionerna.

Vad kräver ett medlemskap?

Ett svenskt medlemskap i EU ställer vissa krav. Medlemmarna måste acceptera ett regelverk — *acquis communautaire* — som utvecklats under lång tid utan att utomstående länder medverkat i dess utformning. Normgivning och rättstillämpning utformas i gemensamma institutioner. Unionen/Gemenskapen finansieras inte som andra internationella organisationer. Vanligen bidrar medlemsländerna med en avgift motsvarande deras betalningsförmåga till ett tekniskt sekretariat, som biträder i samordningen av ländernas intressen. EG däremot, "egenfinansieras"

dessutom av egna resurser. Inkomster tas från tullar, jordbruksavgifter och sockerskatter m.m. Mindre andelar av den nationella momsen (1,4 procent av momsbas) och BNI ($< 1,20$ procent av BNI för EG som helhet) är EG:s hypotek på ländernas folkhushåll. Intäkterna överförs till organisationen via de nationella förvaltningarna. Sverige får behålla 10 procent av tull- och jordbruksavgiftsuppbörden för att täcka uppbörden å EG:s vägnar. EG skiljer sig således på ett märkbart sätt från flertalet internationella organisationer. Institutionerna är unika; beslutsprocesserna täcker alla stora politikområden; den övernationella rättsliga ordningen skapar förpliktelser och rättigheter för såväl den enskilde, företag som medlemsländer.

Så långt om förpliktelserna och kostnaderna. Kärnfrågan är då: vad erhåller Sverige i gengäld? Avsikten med medlemskapet i EU:s institutioner är att genom delad suveränitet med andra länder få del i gemensamma resurser (inklusive den inre marknaden), som kan säkerställa bättre villkor för svensk samhällsutveckling än vad som är möjligt utanför EG. Den utdelning som direkt följer av medlemskapet är en resurs, vars värde på ett enkelt vis inte låter sig uppskattas: potentiellt inflytande. Hur kan Sverige utöva inflytande dels över de andra medlemsländerna, dels också över utformandet av politiken?

Svaren på frågorna är med nödvändighet spekulativa. EG är inte känt för att förivra sig i utvidgningsfrågor. Sverige är ännu inte med i EU. En fundamental premis för EU-anslutningen är att politiken vinner tillräcklig uppslutning i en framtida folkomröstning. Hinder kan med andra ord resas såväl i inrikespolitiken som i förvecklingar i förhandlingarna med de tolv — ja, t.o.m. mellan medlemsländerna. Exempel på hur sådana hinder och komplikationer fortlöpande kan aktualiseras framgår av *appendix*. I del a diskuteras Norden, i del b redovisas EG:s behandling av underlaget för inträdesförhandlingarna.

Den svåra kalkylen

Ett stort förbehåll behöver göras. Vad denna studie *inte* försöker fastställa är det politiska problemet om de vinster som medlemskapet medför är större än de uppoftningar som det innebär att överlåta visst självbestämmande till EG. Däremot söker den klarlägga att, och i viss mån hur, svenska intressen skulle kunna främjas inom EG:s ram. Möjligheten för Sverige att realisera sina målsättningar runt förhandlingsbord och i voteringsprocesser får utvärderas från sina egna premisser. Den bredare samhällsekonomiska frågan om värdet av EG-anslutningen är en fråga om utomordentligt långsiktiga avkastningar. Även det omvända problemet, dvs Sveriges värde för EG, kan inte ignoreras. En av de viktigaste förutsättningarna för svenskt inflytande i EG är självfallet att Sverige förblir en attraktiv partner, dvs främst att den svenska ekonomin är i ordning.

Frågan berörs inte vidare i de kommande avsnitten om institutionerna. Problemet belyses i konsekvensutredningens övriga arbeten.

Sverige kan i vissa avseenden förväntas stå inför samma utvärderingsproblem som Tyskland.¹⁰ Det finns ingen enhetlig formel för bokföringen. Sammanvägningen av nyttosaldot rör olikartade ting. Det torde bli missvisande att ställa den "synliga" kostnaden i form av det förväntade svenska bidraget till EG:s finanser mot det mätbara återflödet från EG:s strukturfonder m.m. och till olika konsumerande politikområden. Redan regeringens grönbok av maj 1991 identifierade problemet: "De statsfinansiella konsekvenserna av ett EES-avtal jämte ett EG-medlemskap bör också vägas mot den ökade tillväxt och de välfärdsvinster som integrationen väntas ge som en följd av avveckling av handelshinder, lägre konsumentpriser genom ökad konkurrens, positiva effekter på bytesbalansen, osv."

Utvecklingen i svensk ekonomi och nedskrivningen av den svenska kronan har lett till uppjusteringar av bedömningarna av medlemskapets statsbudgeteffekt. Betalningsförpliktelse beräknas "med vissa förenkade antaganden" uppgå till ca 20 miljarder, medan återflödet sätts till 7-11 miljarder. Nettot är förstås beroende av de villkor som kan uppnås i förhandlingarna.¹¹

Slutligen, utan att veta innehållet i anslutningsfördraget, utgår beräkningarna och analysen i det följande från ett överraskningsfritt fullföljande av den svenska EG-politiken som den avtecknats sedan den svenska ansökan överlämnades den 1 juli 1991. Detta är också en målsättning som delas av EG:s medlemsländer. Vid toppmötet i Köpenhamn i juni 1993 uttalade sig stats- och regeringscheferna för att förhandlingarna bör vara avslutade till 1995. Även Europaparlamentet har tagit en resolution med denna innebörd. Därmed utesluts dock inte att det kan uppstå kris, som t ex temporära sammanbrott i förhandlingarna. Sådana svårigheter hör till. Förverkligas anslutningen uppnår svenska politiker såväl *säte som stämma* i EG:s institutioner.

¹⁰ May (1988), Kosten und Nutzen der Deutschen Mitgliedschaft in der EWG, Bonn: Europa-Union Verlag.

¹¹ Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU, UD/H, mars 1993.

4 Nationellt inflytande och EG:s kollektiva beslutsfattande

Inflytande och resurser

Inflytande är ett mycket svårhanterligt begrepp. Statsvetaren Robert Dahl har karaktäriserat det som ett "bottenlöst träsk". Teoretiska framställningar betonar hur strukturen har makt över politiken. Fundamentala drag av systemkaraktär, som t ex Europas uppdelning på suveräna stater, den internationella maktbalansen, nationella identitetskomplex och historiska intresseklyvningar, tillmäts en avgörande betydelse i relationerna mellan stater och nationer.

Vid kriser och högpolitiska demonstrationer blir skillnader i fysisk och materiell överlägsenhet uppenbara; de blir synliga påtryckningsinstrument i maktpolitisk konkurrens.

Den traditionella och realistiska litteraturen om internationell politik drar därav inte den primitiva slutsatsen att politisk konkurrens bara gynnar inflytandet från stater med överlägsna resurser. Det ges utrymme också för småstater. Resurssvaga länder som står obundna kan lösa upp men också dra nytta av motsättningar mellan starka länder.

- * De kan jämka och förmedla kontakter om det föreligger prestigebundna låsningar.
- * De kan inneha en geopolitisk buffertbelägenhet som förhindrar slitningar mellan större grannar.
- * De kan besitta viktiga kunskapsresurser eller äga andra kvaliteter som "idémakt" och pådrivare och därigenom ge värdefulla bidrag till opinionsbildning och flernationella handlingsprogram.

Den politiska idéhistorien från medelåldern och framåt är fylld av försök att klassindela länder och politiska system efter deras betydelse och rikedom. Strider om rangordningen i diplomatiska protokoll — som en gång i tiden ledde till veritabla krig — avspeglar idén om en underliggande makthierarki. Dåvarande tronföljaren Carl Johans instruktion till sändebudet Löwenhielm i Wienkongressen 1814-1815 vittnar om detta. Sverige, Portugal och Spanien hade tillförsäkrats en plats vid sidan av de

fem ledande makterna i den förberedande kommittén. När frågan om staternas plats i det europeiska systemet diskuterades skulle Sverige "under inga omständigheter sättas efter Danmark" och att riket skulle vara främst bland andra rangens makter. Syftet uppnåddes. Däremot åkte de tre mindre medlemmarna av åttanationskommittén ut inför den Europeiska Konsertens nästa möte i Aix-La Chapelle. Jämvikten i Europa förbehölls de dåvarande stormakterna.

Frågan om Sveriges relativa position i jämförelse med andra länder är inte ointressant i relation till dagens EU-situation. Maktpolitiskt renodlade tolkningar skiljer sig emellertid i grunden från föreställningar om karaktären på den politik som utövas inom och av Gemenskapen. Utgångspunkten för ett land som överväger medlemskap är ett det är fråga om ett kontrollerat suveränitetsuppgivande i syfte att erhålla en gemensamt framförhandlad suveränitet. EG syftar till att skapa en union för utövande av offentlig makt baserad på deltagande länders frivilliga samtycke. Detta förhållande ger legitimitet både åt den enskilde medlemmens strävan att utöva inflytande över EG och åt Gemenskapens påverkan av utvecklingen i medlemsländerna. Detta byte är en central poäng med EG-medlemskapet. Accepteras Gemenskapens konstruktion följer att en medlem även måste acceptera att bli nedröstad i den utsträckning beslutet tillkommit i överenstämmelse med procedurer och förfaranden som landet samtyckt till.¹²

Skillnader i storlek, resurser och ekonomisk utvecklingsnivå är emellertid realiteter även i europeiska samlingssträvanden. Intuitivt har de större och resursrikare länderna bättre förutsättningar att påverka samarbetets inriktning. Men därmed är frågan om balansen mellan små och stora stater inom ramen för ett institutionaliserat samarbete inte uttömt. Brytningen mellan de många intressen som skall främjas i Gemenskapens vägda maktrelationer och formbundna beslutsprocesser skapar sin egen dynamik. Inflytandets mekanismer är mångtaliga och inte alltid synliga. De kan sträcka sig från rationell övertalning syftande till att upptäcka det kollektivt fördelaktiga till ett öppet manipulerande av handlingsutrymme och preferenser med löften, belöningar, hot och straff.

Mekanismer för kollektiva beslut i EG

Inom EG har en serie tekniker utvecklats för att tillgodose både individuella och kollektiva krav. De utgör exempel på politiska lösningar som inte är unika för EG, men som ändå associerats med EG:s framsteg. De kan sammanfattas med begrepp som *koalitionsbildning*, *kohandel*,

¹² Den brittiska regeringen redovisade — icke utan stolthet — att den blivit nedröstad sju gånger under genomförandet av den inre marknaden 1987-1990 "none of them to any great discomfort". The Operation of the Single European Act, 2nd Report of the Foreign Affairs Committee, House of Commons vol 2, 1990 London: HMSO.

sidobetalningar, paketlösningar och kopplingar mellan sakområden. Dessa politiska mekanismer kan ses som smörjmedel för att underlätta beslut där många parter ingår. Genom koalitionsbildning uppnås en tillräcklig majoritet bakom en handlingslinje. Kohandel innebär ett byte: land A får igenom hjärtefrågor eller stöd för en viktig princip med hjälp av B mot det att B tillförsäkras A:s stöd för sina hjärtefrågor eller principintressen. Sidobetalningar kan ses som den uppoffring som en dominerande koalition är villig att betala till ett litet land för att möjliggöra ett för dem viktigt beslut. Paketlösningar rör uppgörelser över flera olika sakområden och med många olika komponenter inblandade samtidigt. Förhandlingsteoretiskt gäller det för parterna att utvidga objektet för överläggningarna så att alla intressenter skall kunna gå från bordet utan att känna sig helt missgynnade. EG:s formel för sådana uppgörelser har växlat. I Enhetsakten och Maastrichtavtalet har komponenterna bestått av ett stärkande av Europaparlamentet, effektivare och fördjupade former för ekonomisk-politisk samordning på Gemenskapsplanet och kohesionspolitik, dvs ökade transfereringar från Gemenskapens rikare länder till de fattigare länderna. Kopplingar mellan sakområden, slutligen, är en taktik som både brukar användas av Kommissionen och av enskilda länder. Kommissionen brukar främja integrationen genom att hänvisa till att åtgärder på ett område har en inneboende expansiv logik som bör resultera i åtgärder på ett annat område. Enskilda länder kan förhandla med utgångspunkt från att eftergifter inom ett intresseområde kräver tillmötesgående inom ett annat område.

Två artschilda processer kan analytiskt urskiljas i EG:s beslutsfattande.

- * Man kan tala om förhandlingar där varje part kontrollerar sin andel av gemensamt beslut och där det väsentliga består i att nå en tillfredsställande *överenskommelse*. Eljest blir uppgörelsen ointressant. Ovanstående förhandlingstaktiker och beslutsmekanismer var alla uttryck för viljan att göra upp och att styra dragkampen till ett individuellt och kollektivt tillfredsställande utfall.
- * Den andra processen handlar om att *vinna ett politiskt pris* och därmed formena denna vinst till andra konkurrerande intressen. Detta kan förstås ske i förhandlingar. Men vi skall här framför allt beakta hur beslutsprocesser avgörs genom traditionella voteringar.

Av ovanstående genomgång av nationellt inflytande och EG:s politiska processer följer några frågor:

- 1) Vilka är de arenor där dessa processer äger rum?
- 2) Hur kontrolleras beslut?
- 3) Vilka formella positioner tillfaller ett nytillträdande mindre land?

- 4) Hur kan ett nytt medlemsland anpassa sig till EG:s praxis och utnyttja den?

Utan att göra anspråk på fullständighet diskuteras de tre första frågorna i nästa kapitel. I kapitlen 8 och 9 tas problemen med kontrollen över EG:s beslutsfattande upp. De anpassningskrav som beslutsregler och EG:s politiska kultur kan komma att ställa på hur svenska intressen skall tillgodoses kommenteras förutom i ovanstående kapitel också i kapitel 10.

5 EG:s arenor och politikområden

EG:s institutioner finns beskrivna i ett flertal utredningar och handböcker och skall inte beröras här utom i tre avseenden:

- 1) De positioner i EG:s organ som kan tänkas tillfalla ett medlemsland.
- 2) Beslutsreglernas status och deras förhållande till enskilda politikområden enligt Maastrichtavtalet.
- 3) Beslutsflödet inom EG.

5.1 Positioner på spel

De s.k. politiska institutionerna i EG/EU är de som representerar de ingående medlemsländerna:

* Det Europeiska Rådet

* Ministerrådet

* Europaparlamentet

De två senare ägnas en utförlig diskussion i kapitel 8. I topporganet Det Europeiska Rådet samlas EG:s stats- och regeringschefer. I princip har varje land en representant, men konstitutionella eller politiska omständigheter i enskilda länder kan bryta principen (Nederländerna och Frankrike). Frågan om statsministerns (och utrikesministerns i EPS-sammanhang) deltagande förefaller okontroversiell. Det förefaller också självklart att Sveriges deltagande i Rådssekretariatet, i COREPER¹³ och i den politiska kommittén för utrikespolitiken etc skall äga rum i samma

¹³ Man brukar skilja mellan COREPER I, i vilken den ställföreträdande chefen för ett lands ständiga representation möter upp, och COREPER II som bl a förbereder EcoFin-ministrarnas och utrikesministrarnas möten i det allmänna Ministerrådet. Den tredje instansen är den särskilda jordbrukskommittén (SJK).

omfattning och med åtnjutande av de rättigheter som tillkommer alla medlemsländer.

Kommissionen

Den nuvande principen innebär att varje land nominerar en kommissionär utom de fem största länderna som nominerar två. En utvidgning med 4 ledamöter till 21 innebär att det kollegiala organets storlek motsvarar en genomsnittlig svensk regering. Antalet förefaller i grova drag också överensstämma med praxis i flertalet medlemsländer.

Domstolen

Sverige har tagit det för givet att varje medlemsland får nominera en domare, dvs en eventuell utvidgning till 16 ledamöter. En sådan lösning för den juridiska makten var däremot inte möjlig att uppnå för den del av lagstiftningen inom EES som blir gemensam för EG och EFTA.

Det är inte osannolikt att följden av en utvidgning av domstolen kan bli färre plenarsammanträden och en omorganisering av arbetet i de olika kamrarna. Antalet General-advokater är färre (för närvarande 6) än antalet medlemsländer i EG-12. Sådana utnämningar baseras på professionella kriterier. Det är inte osannolikt att posterna fortsättningsvis kommer att nomineras av grupper av länder. De nordiska länderna har en tradition av samverkan om representation och rotation på poster i internationella organ med begränsat medlemskap.

Ekonomiska och Sociala Kommittén samt Regionalkommittén (art 194 och 198a)

Kommittéernas medlemmar nomineras av medlemsländerna vartefter Rådet fattar enhälligt beslut om deras tillsättning. I praktiken förefaller inget land gå emot kandidater som föreslås av någon annan medlem även om en sådan fördröjande strategi inte är utesluten. Antalet medlemmar per land följer den vanliga regressiva representationsprincipen, dvs Luxemburg har 6 medlemmar; Danmark och Irland 9 vardera; Belgien, Grekland, Nederländerna och Portugal 12; Spanien 21 och de fyra stora medlemsländerna 24 vardera. För Sveriges vidkommande kan det bli aktuellt med 12 om ingen ny fördelning konstrueras för stämmovikten i Ministerrådet. I så fall lutar antalet mot 11 ledamöter.

Revisionskommittén

Kommittén består av 12 ledamöter. En utvidgning med en ledamot per nytillträdande land förefaller skälig.

Övriga organ

Det finns en lång rad av halvautonoma eller mellanstatligt upprättade biträdande organ i anknytning till Gemenskapen. De behandlas dock inte i detta sammanhang. Man kan utgå från att Sverige erhåller de styrelseplatser och den representation som tillfaller varje medlemsland i enlighet med respektive stadga.

Rekryteringen till EG:s institutioner

EG-institutionerna är indelade i flera olika karriärer. De anställda har skiftande bakgrund. Professionalismen är oftast hög. Vissa nyutlysta tjänster kan locka mer än 5 000 sökande. Det finns en tendens till nationell kvotering av högre tjänster. Världländerna till EG:s institutioner är representerade rikligt, framför allt på nivån av lokalanställda. Kjell Eliassen har funnit att ett litet land som Danmark är rejält överrepresenterat i institutionerna¹⁴. Av totalt ca 800 är ca 400 anställda i Kommissionen och ca 180 i Europaparlamentet. En betydande andel har rekryterats från den diplomatiska karriären eller från högre utbildning och forskning. Länder som Frankrike och Tyskland bidrar med "eurokrater" vanligtvis rekryterade från poster i olika europeiska intresseorganisationer. Det förefaller inte orimligt att anta att ca 1 000 svenskar kommer att engageras för tjänstgöring i Kommissionen och andra EU-organ. Det är dock enbart den nationellt nominerade Kommissionsledamoten som avger en högtydlig ed om kallets oberoende av nationella påtryckningar. I princip är Kommissionskarriären en fristående europeisk karriärväg i Gemenskapens samlade intresse. Den personalpolitik som vissa länder utvecklat — som främjandet av *engrenage*, dvs av en växelvis tjänstgöring i nationell förvaltning och inom EG — medför dock att principen har urholkats. I statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80 s. 212) ges en relativt oförbehållsam bedömning: "vi bedömer det som viktigt för ett medlemsland att ha personer med gedigna erfarenheter av samhälls- och näringsliv anställda i EG olika institutioner. I många organ kan tjänstemännens nationalitet faktiskt påverka hur ett ärende handläggs samtidigt som informationsutbytet underlättas av personliga och direkta kontakter mellan landsmän."

¹⁴ Anderson, S. & Eliassen, K. (1992), *Det Nye Europa*, Oslo: Tano.

I den lobbykultur om ca 1 000 Europaorganisationer som har utvecklats i symbios med Gemenskapens institutioner finns redan företrädare för svenska företag, intresseorganisationer, regioner och kommuner. Det är en allmänt spridd uppfattning att den viktigaste tidpunkten för att påverka ett ärende är vid själva begynnelsestadiet i tekniska kommittéer inom Kommissionen. Vid dessa tillfällen ges utrymme för aktiv opinionspåverkan, för avlämnande av sakupplysningar och för demonstration av teknisk kompetens innan huvudlinjerna formulerats och alternativen begränsats. Detta är således ett kritiskt tillfälle för påverkan. Sveriges möjlighet att vinna gehör för sina ståndpunkter ökar vid medlemskapsalternativet. Svenska intressen tillgodoses då inte bara i uppvaktningar från lobbygrupper, utan även av svenska beslutstagare.

5.2 Beslutsregler

EG tillämpar en serie olika bestämmelser för olika politikområden. Problematiken redovisas utförligt nedan under kapitel 7. Tre frågor förtjänar kommentarer.

Vetomakten

Luxemburgkompromissens reella status är omstridd. Dess effekt var inte att införa enhällighetsbeslut, utan att under lång tid undvika röstningsförfaranden.¹⁵ Utvecklingen sedan 1982 har underminerat enskilda länders möjlighet att hänvisa till vetorätten inom ramen för fördragssamarbetet. Försök av Storbritannien 1982, av Tyskland 1985 och av Grekland 1988, att inom ramen för jordbrukspolitiken återropa sig av denna princip underkändes i praktiken av övriga medlemsländer. Veton av detta slag har inte haft någon varaktig verkan. Däremot kan man tala om en tyst vetorätt av politisk karaktär som medför att frågor undviks snarare än blir föremål för explicita avståndstaganden. Sådan hänsyn visas alltså på det utrikespolitiska området. I sådana sammanhang kan en kraftigt avvikande uppfattning från ett medlemslands sida leda till en av två möjliga konsekvenser. Antingen biter synpunkten; dvs *förhindrar* övriga medlemmar att fatta positivt beslut. Eller så omtolkas principen som en väjningsrätt, dvs *inte utgöra ett hinder* för de övriga att enas kring ändamålsenligheten hos en handling. Ett exempel på det senare var Greklands vägran att fördöma den ryska nedskjutningen av KAL 007 1983 och de övriga ländernas majoritetsuttalande.

¹⁵ Grundlagsutredningen noterar att flera länder — Grekland, Storbritannien, Danmark och Frankrike — håller principen uppe som en tyst reservutgång (SOU 1993:14 s. 37).

Utrymmet för en sådan mer flexibel tolkning har vidgats i bestämmelserna i kapitlet om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Omröstning som politisk påtryckning

Vid några tillfällen har ordföranden i det Europeiska Rådet ordnat s k provomröstningar för att explicit få länder att bekänna färg. Därmed testas motståndet hos det land som vill fortsätta att förhandla "till dess enighet föreligger"¹⁶. Konferensen om Enhetsakten tillkom på detta vis. Rådsordföranden Craxi föreslog en omröstning och fick omedelbart stöd av flertalet länder. De nedröstade regeringscheferna från Danmark, Grekland och Storbritannien fann i efterhand att deras intressen bättre tillgodosågs i förhandlingar än av att utebli från den mellanstatliga konferensen. Taktiken förefaller mindre användbar om den vrenskande regeringen i fråga bygger sitt renommé och inrikespolitiska stöd på en motståndslinje. Ett exempel är de hänsyn som i slutändan visades Storbritanniens krav på icke-deltagande i Maastrichtavtalets sociala stadga.

Beslut om Beslut

EG:s beslutsfattande pendlar mellan De Tolvs strävan att nå en överenskommelse och medlemsländernas krav på ett effektivt genomförande av den politik som fastställts. Med andra ord så råder ett intrikat förhållande mellan EG:s mellanstatliga och överstatliga egenskaper samt mellan förhandlingar och omröstningar. En konstant press utövas från många läger för att föra in allt fler områden under fördragssamarbetet. Unionsfördraget är skrivet i denna anda men samtidigt har en tydlig mellanstatlig broms tillkommit (art D) enligt vilket "det Europeiska Rådet skall tillföra unionen de impulser som är nödvändiga för unionens utveckling och skall fastställa allmänna politiska riktlinjer i detta avseende".

I Maastricht-traktaten har därför procedurer utvecklats där mellanstatlig enighet om grundläggande principer är en förutsättning för "delegerat" beslutsfattande med användande av majoritetsomröstning inom ett sakområde. Såväl det juridiska och inrikespolitiska samarbetet som utrikes- och säkerhetspolitiken har försatts med sådana spärrar. Inom utrikes- och säkerhetspolitiken förutsätts:

¹⁶ Den franska ståndpunkten i deklarationen från Luxemburg 1966. Övriga länder menade att fördragstexten gav tillräcklig ledning om parterna ej var eniga efter att under en rimlig tid ha diskuterat ärendet trots det åberopade vitala intresset hos någon part har (se Lahr, R.[1983] Die Luxemburger Vereinbarung. *Europa Archiv* No 7).

- 1) absolut enighet föreligga om att en fråga *kan* bli föremål för "gemensamt handlande (aktion)" och
- 2) inom denna ram kan gemensamma aktioner tillstyrkas av en kvalificerad majoritet om 8 medlemsländer, dvs kravet är högre än normalt (art J 3.2).

Vad avser kapitel K krävs en uppslutning av två tredjedelar av icke-viktade fördragsslutande länder för att rådet skall kunna genomföra åtgärder som baseras på nya mellanstatliga konventioner. För närvarande innebär det minst 8 länder. I EU-16 blir proportionen minst 11 länder.

Maastricht-avtalet uppvisar en oöverskådlig och omfattande provkarta på beslutsförfaranden uppdelade på olika ämnesområden. Viktiga beslut som skatteharmonisering, energipolitikens inriktning, beslut om den fysiska planeringen etc kräver samstämmighet. Beslut som enligt Enhetsakten fattades med kvalificerad majoritet enligt den s k samarbetsproceduren faller i Unionsfördraget in under förliknings- eller medbestämmandeprocedurena. Vissa frågor inom forskning, miljö- och arbetsmarknadspolitik, som tidigare avgjordes med enhällighet, blir framgent föremål för majoritetsbeslut enligt samarbetsproceduren.

5.3 Beslutsflödet

Enhetsakten och det inre marknadsprogrammet innebar en uppstramning av EG:s beslutsprocess. Den tid som förflyter från förslag till genomförande har kunnat förkortas. Under många år kännetecknades beslutsprocessen av att ärenden vilade i årslånga långbänkar. En term skapades som beskrev EG-systemets inneboende tyngd och tröghet: *lordeur*.

Om man jämför beslutsfattandet i slutet av 1980-talet med perioden tio år tidigare så har tiden från Kommissionens presentation av förslag till beslut i Rådet halverats, liksom den genomsnittliga perioden för konsultation med Europaparlamentet (EP). Förslagen som rör den inre marknaden kräver två läsningar i EP och två behandlingar av Rådet. Hela processen tar i genomsnitt 1,5 år. Den har fortlöpande förkortats under genomförandeperioden sedan 1987 med några få undantag. Slutligen har parlamentets tilläggsförslag till Rådets förslag till direktiv och förordningar erhållit en betydande genomslagskraft. Av de 2 374 tillägg till rättsakter som Parlamentet beslutade i första läsningen under åren 1987-1991 accepterades 60 procent av Kommissionen. 45 procent accepterades och tillgodosågs i Rådets gemensamma position. I andra läsningen föreslog EP ytterligare 716 tillägg varav 48 procent godtogs av Kommiss-

sionen. 27 procent antogs i det slutliga Rådsbeslutet.¹⁷ Genomslaget förefaller mycket högt om jämförelsen görs med behandlingen av individuella motioner i den svenska riksdagen.

Tre faktorer brukar framhållas som förklaringar till den ökade effektiviteten:

- 1) Införandet av majoritetsförfaranden.
- 2) Ändring av tillvägagångssättet i EG. Strävan efter legal enhetlighet har på flertalet områden ersatts med att direktiv utarbetas som tar sikte på att fastställa en minimalnivå, vartefter standarder och tekniska föreskrifter utarbetas av näringslivsorgan och branschorganisationer. Vidare har principen om ömsesidigt erkännande förenklat och förminskat behovet av central normgivning.
- 3) En meningsfull medverkan av Europaparlamentet i lagstiftningsarbetet har påskyndat snarare än fördröjt processen.

Det är mot denna bakgrund av smidigare beslutsgång som de farhågor som uttryckts om minskad effektivitet i en situation med fler medlemmar bör ses (jfr nedan).

Själva slutfasen i beslutsprocessen, dvs Rådets beslutsfattande, har inte systematiskt undersökts. Det yttre dramat kring nattmanglingar, maratonsessioner och uppskjutna beslut är däremot väl dokumenterat. För 1987 rapporterades att 34 beslut fattades med majoritetsbeslut, medan 96 majoritetsbeslut fattades 1988. 1989 var motsvarande siffra 69. De flesta avgörandena registreras emellertid på ett implicit sätt: Ordföranden avläser den relativa styrkefördelningen och i frånvaro av invändning från de närvarande beslutas "att förutsättningarna för beslut är uppfyllda".¹⁸ Argumentet att beslutsreglerna tjänar som en påtryckning och en sista utväg i en lång process av givande och tagande har således mycket stöd. Denna politiska omständighet medför att det inte är rättvisande att enbart göra bedömningar av ett lands inflytandemöjligheter utifrån dess röststyrka och dess sannolikhet för att medverka i olika koalitionsmonster. Påpekandet är viktigt och inskränker möjligheten att dra direkt tillämplbara slutsatser av de beräkningar som redovisas i kapitel 8.

¹⁷ Les Avis Legislatifs du Parlement Europeen et leur Impact. PE: Direction Generale des Etudes. Luxemburg 1992.

¹⁸ Wessels, W (1991) The EC Council: The Community's Decision-Making Center. I Keohane, R. & Hoffmann, S. (1991), The New European Community. Westview Press: Boulder.

6 Svenska krav på medlemskaps-beroende resurser

I sitt inledningsanförande till Medlemskapsförhandlingarna ställde Europaministern följande krav: "Vi utgår från att Sverige kommer att tilldelas samma antal röster i Rådet och samma antal platser i Europaparlamentet och i andra EG-institutioner som andra jämförbara medlemsstater. Vi utgår också ifrån att svenska blir ett av unionens officiella språk".

För sin del var EG-kommissionen i sin avis förhållandevis tystlåten angående de institutionella lösningarna. Det strategiskt viktiga påpekandet framfördes, att ändringar i fördraget enligt artikel O "would obviously not only take into account the specific case of Sweden but also the fact that a number of other EFTA countries would be joining the union at the same time".¹⁹

Nedan diskuteras de institutionella frågorna för att lättare kunna belysa gränser och möjligheter för svenskt inflytande i förhållande till olika utvidgningsalternativ. Först bör emellertid de organisationsberoende resurser som följer av medlemskapet summeras.

Som medlem erhåller Sverige en mängd olika resurser. Vissa sådana resurser följer av sitsen:

- * Svenska representanter kan delta i och argumentera i rådets överläggningar och i andra beslutande organ.
- * Sverige kan ta initiativ under den beslutsformande processen, t ex göra ensidiga utspel och besvara formella remisser från Kommissionen.
- * Sverige kan söka representation i de ad hoc-kommittéer av framträdande politiker som stundom tillsätts av Kommissionen, Rådet eller Europaparlamentet.
- * Sverige kan vidare hävda ståndpunkter i nationellt sammansatta beredningskommittéer i Kommissionen.

¹⁹ European Commission, Opinion on the Swedish Application for membership, Brussels July 1992.

- * Sverige kan påverka den normgivningskompetens som är delegerad till Kommissionen.²⁰
- * Sverige kan lägga fram egna memoranda till regeringscheferna inför EG:s konstitutionella konferenser, delta i förhandlingarna om den gemensamma framtiden som jämställd partner och kontrollera andra medlemmars fullföljande av sina förpliktelser.
- * Sverige kan även kräva att en annan medlem skall ställas till svars inför Domstolen. Medlemmarna har dock hittills varit försiktiga med att skapa prejudikat; vanligtvis agerar Kommissionen med stöd av RomF art 169.

Kommissionen har ett i internationella sammanhang unikt ansvar för lagstiftningsinitiativ. Rådets framställs som en mycket passiv aktör.²¹ Detta är dock inte en helt korrekt bild. Ett enligt Råd kan enligt Art 152 ge Kommissionen vissa utredningsuppdrag. Många utredningsuppdrag till Kommissionen är också resultatet av föregående förhandlingsöverenskommelser i det Europeiska Rådet. De riskerar att ointetgöras om Kommissionen insisterar på att genomföra förslag som rubbar de hänsyn som skall tillgodoses. Den "osmosis" — dvs spridning av information om propåer, synsätt, tekniska lösningar och alternativa handlingslinjer — som äger rum i det beslutsförberedande arbetet torde också reducera betydelsen av Kommissionens initiativmonopol. Denna spridning sker i och mellan alla de arbetsgrupper som sysslar med närliggande frågor i medlemsländernas förvaltningar och inom EG:s institutioner.

Andra styrmöjligheter är av periodisk art, t ex uppdraget att vara ordförandeland. Ansvaret består i att under ett halvår svara för logistiken för det Europeiska Rådets och utrikesministrarnas sammanträden. Det innebär att utrikesförvaltningen fullgör sekretariatsfunktioner i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Nationella förvaltningsresurser kommer till användning för att bistå med att formulera dagordningen och för att samordna arbetet i Ministerrådets många sammanträden i olika sammansättningar. Under en sexmånadersperiod kan upp till 45 möten av ministrar som omfattar 1-2 dagar äga rum; vid några tillfällen har 4-6 Råd av olika fackministrar sammanträtt inom en vecka.

Vidare skall ordförandelandet försöka sammanjämka ståndpunkter, besluta om Rådet skall gå till omröstning,²² och leda arbetet i de ca 200 kontinuerligt verksamma beredningsgrupperna i Rådet. Ordförandelandet skall också svara på frågor i Europaparlamentet och att representera EU utåt. Andra uppgifter som kan tillfalla ledande politiker eller regeringens

²⁰ Art 145 RomF och 10 SEA; Rådets beslut 87/373.

²¹ Jfr SOU 1993:80 och SOU 1992:16.

²² Rådets procedurreglar Art 5. O J L 291/27 1987.

företrädare är att ansvara för speciella undersökningar eller medverka i diplomatiska missioner.

En annan resurs åter består i att utnyttja den stämmorätt som tillfaller en medlem av de Europeiska Gemenskapers Råd. Den vikt som Sveriges ståndpunkt kan komma att tillmätas vid EG:s förbundna beslutsfattande är en väsentlig men inte oproblematisk aspekt av inflytandet. En granskning av stämmoinstitutets konstruktion och betydelse i beslutsprocessen är därför motiverad.

1. Die ersten vier Punkte sind in der ersten
 Gruppe zu finden. Die ersten drei Punkte
 sind in der zweiten Gruppe zu finden. Die
 ersten zwei Punkte sind in der dritten Gruppe
 zu finden. Die ersten Punkte sind in der
 vierten Gruppe zu finden.

1. Die ersten vier Punkte sind in der ersten
 Gruppe zu finden. Die ersten drei Punkte
 sind in der zweiten Gruppe zu finden. Die
 ersten zwei Punkte sind in der dritten Gruppe
 zu finden. Die ersten Punkte sind in der
 vierten Gruppe zu finden.

7 Intressebalansen inom EG/EU: effekter på stämmomakten

Frågan om hur balansen mellan EG:s medlemmar skall konstrueras, och i synnerhet då hur inflytandet för små och stora stater skall vägas, har följt EG ända sedan begynnelseåren på 1950-talet. Enhällighetsprincipen har ställts mot majoritetsprincipen.

Svaret har inte varit självklart. Monnet, exempelvis, gick inledningsvis mot tyska krav på inflytande i Kol- och Stålunionens Råd i proportion till ländernas produktionsvolym: "... The right to say 'no' was the large countries' guarantee in their dealings with each other, and the smaller countries' safeguard against the large".²³

Dåtidens Höga Myndighet utgjorde en övernationell styrinstans med ett starkt mandat. Den uppgörelse som växte fram innebar att de sex ministerna i preciserade fall skulle godkänna den Höga Myndighetens beslut. De krav som ställdes kunde återföras på tre vanliga beslutsregler, nämligen beslut som fattades enhälligt, med kvalificerad majoritet eller med enkel majoritet.

En särställning gavs emellertid åt minst en av de stater som hade minst 20 procent av produktionen, dvs antingen Tyskland eller Frankrike måste finnas med i majoriteten.

Kommissionens ställning blev mer kringskuren i Romfördraget. I detta fördrag infördes också viktningsreglerna och strategin att etappvis genomföra den gemensamma politiken. Vartefter som olika tidpunkter i förverkligandet av RomF:s bestämmelser passerades minskade kraven på den erforderliga uppslutningen. Paul Henri Spaak motiverade med stor brio majoritetsomröstningens fördelar: "...fördragets överstatliga karaktär är vital. Vi måste avskaffa den absurda regeln att beslut kräver enhällighet som är de internationella organisationernas pestsjukdom, och anledningen till att de delvis blir ineffektiva; eftersom regeln är otänkbar i varje lands interna liv frågar man sig varför den måste gälla i det internationella samarbetet."²⁴

Motiven till den politiska intressebalans som skapats kan direkt härledas till de första årens efterkrigstida erfarenheter. Helt centralt var

²³ Monnet, J (1978) *Memoirs*. London: Collins.

²⁴ Viklund, D. (1978), *Att Förstå EG*. Malmö: Rabén & Sjögren.

försoningsmotivet och Frankrikes vilja att "sur le base de réciprocité", dvs ömsidigt, uppge en del av sin nationella suveränitet mot likvärdig kontroll över den forna fiendens.²⁵

För de små BeNeLux-länderna var överstatligheten en strategi för att få medinflytande via starka institutioner över grannländernas fluktuerande relationer. "För ett litet land som Belgien", sa Paul Henri Spaak, "är det inte längre frågan om att hålla handen fri, utan att undvika att komma ut tomhänt".²⁶

Hur balansen mellan Gemenskapens organ skall institutionaliseras är en klassisk stridsfråga. De ändringar som vidtagits består av marginella ändringar på ett grundtema. Över tiden har den rena gemenskapsstrukturen utökats med förfaranden som vid sin tillkomst baserades på strikt folkrättslig mellanstatlighet. Längre upprätthölls minutiöst skillnaden mellan de beslut som fattades av utrikesministrarna i sin egenskap av deltagare i Ministerrådet och de beslut som fattades av utrikesministrarna som representanter för medlemsländernas nationella regeringar.²⁷ Det viktiga är att notera hur sådana distinktioner har kommit att prägla synsättet på Ministerrådet som institution: det uppfattas som en gemenskapsinstitution och lagstiftande församling; inte som ett organ för att sammanjämka viljan hos fristående stater.

Det Europeiska Rådets särställning och prestige fram till Maastrichtfördraget — där dess uppgifter i viss utsträckning preciseras — sägs således inte vara del av "the Community's delicate and balanced system of governance."²⁸ Bl a av detta skäl överläts lagstiftningsmakten åt Ministerrådet. Därmed bibehålls topporganets mellanstatliga karaktär, och domstolen har gentemot det Europeiska Rådets beslut, liksom i förhållande till sakområden som ligger inom pelare 2 och 3 av Maastrichtfördraget, tills vidare inga befogenheter.

Retoriken om samarbete och integrationsmålen tenderar att dölja hur de nationella intressena mellan de ingående parterna har avbalanserats i EG:s konstruktion. Ett uttryck för den symboliska och politiska vikt som relationerna mellan institutionerna tillmätts är de varningar som utfärdats av Kommissionen i samband med utvidgningar. Inför Greklands inträde

²⁵ Denna klassiska mellanstatliga uppgörelsenorm präglar alltjämt franskt statstänkande. Frankrike har ändrat konstitutionen kap 15 vad avser kommunal valbarhets- och rösträtt för unionsmedborgare i enlighet med art 8 a i Maastrichtfördraget mot att samma rätt tillförsäkras franska medborgare i övriga medlemsländer.

²⁶ Simonet, H (1977), *La Politique Etrangère de la Belgique: Hazard ou Nécessité. Studia Diplomatica* Vol 30:5.

²⁷ CECAF art 70; RomF art 20, 220, 236. Införandet av speciella Råd (Stuttgartdeklarationen 1983) som inte är bundna av fördragens bestämmelser och Kommissionens förslagsmonopol utan som fritt kan diskutera förslag framlagda av medlemsstaterna, har ökat det politiska handlingsutrymmet i den beslutsförberedande fasen ytterligare.

²⁸ Wessels, W. (1992).

sades rent ut att "...the existing balance of power between the Member States ... should be preserved."²⁹

Domstolens omdöme i samband med underlåtenhetstalan mot Rådet i "isoglucose"-fallet från 1980 förtjänar också att citeras: "... the means which allows the Parliament to play an actual part in the legislative process of the Community. Such a power represents an essential factor in the institutional balance intended by the Treaty. Although limited, it reflects at Community level the fundamental principle that the peoples should take part in the exercise of power through the intermediary of a representative assembly ...".

En grundmodell kan rekonstrueras där följande tankegångar har smält samman. Den blandar olika idéer om utövandet av internationell makt, gemensam suveränitet och folkligt inflytande på ett för EG unikt och karaktäristiskt sätt.

* Gemenskapen är en rättsligt präglad institution, som utgår från folkrättens ståndpunkt att det är de jämställda folkrättssubjekten som såväl är källan till, som objekten för, folkrätten. Stater innehar överhöghetsrättigheten "att bestämma över och skapa ny politisk kompetens". I sin egenskap av "höga kontraherande parter" och inte som medlemsländer har De Tolv bildat EG/EU.

Gemenskapens återkommande konstitutionella konferenser — den nästa är således redan nu fastställd till att sammanträda 1996 — samt det hittillsvarande utrikespolitiska samarbetet bygger på denna traditionella idé. Även en stor del av Maastrichtfördragets tredje pelare (kap K) bygger på att mellanstatliga förhandlingar skall äga rum bl a i syfte att ta fram nya konventioner.

* Att införa majoritetsstyre i umgänget mellan stater, men att jämka det i så måtto att ländernas relativa tyngd inom EG bedöms på grundval av vissa skälighetskriterier. Dessa underliggande maktresurser är enligt vissa bedömare ekonomi och befolkningsmängd. Den nuvarande tilldelningen av röster i ministerråd och av mandat i Europaparlamentet överensstämmer i stort med en monotont avtagande utdelning för stämmovikt i förhållande till befolkningsstorlek³⁰ (jfr Tabell 1-4). Enligt Stephen Zamora är detta ett politiskt rimlighetsbeslut som inte kan vara någon exakt vetenskap: "...with respect to the EC Council of Ministers

²⁹ Enlargement of the European Community: Transitional period and Institutional implications. Bulletin of the EC 11, Supplement 2/78.

³⁰ För statistiska samband, se Widgrén, M. (1982), Voting power in the EC decision making and the consequences of two different enlargements. Discussion paper no 377, The Research Institute of the Finnish Economy.

*...the allocation of votes appears to result from a combination of population, economic power, historical power and political reality*³¹.

- * Att konsekvent behandla EG:s stora medlemsländer som formellt likvärdiga medlemmar och att tilldela dem samma politiska resurser inom EG:s institutioner, men att genom en regressiv princip ge dem sjunkande utdelning för ökande storlek. Förhållandet är minst gynnsamt för Tyskland och mest gynnsamt för Italien (jfr tabell 3).
- * Att alla medlemsländer skall ges representationsrätt i politiskt sammansatta organ.
- * Att sätta en gränsen för kvalificerad majoritet så att de största länderna inte kan bestämma utan stöd av ett litet land.
- * Att införa ett minoritetsskydd så att länder med viss gemensam egenskap (t ex små länder, Medelhavskaraktär) inte påtvingas beslut som de motsätter sig.
- * Att genom rotation på uppdraget som ordförandeland undvika en permanent och privilegierad nationell ledningsstruktur.

Dessutom finns tanken på folkrepresentation i Europaparlamentet där varje lands position bestäms av väljarkårens storlek. Representationen är sammansatt enligt en regressiv skala och med garantier för att det minsta landet blir representerat.

Dessa tre element sätter gränser för varandra. Ministerrådet kan inte stifta lag om medlemmarna inte har överfört beslutskompetens. En EG-förordning eller -reglering kan inte tas av medlemmarnas mellanstatliga organ eller av ministrarna i sin kapacitet av representanter för medlemmarna (Décision des Etats Membres reunis au sein du Conseil). Sådana beslut måste överföras till Ministerrådet. Kompetens som överförts kan inte ensidigt återkallas så länge EG inte bryter mot sina egna grundprinciper. I likhet med andra politiska system har EG då konstruerat två återhållande mekanismer mot godtycke från beslutsorganen: en politisk (minoritetsskydd av olika konstruktion i händelse av majoritetsbeslut) och en rättslig kontrollinstans (Domstolen). Det direktvalda Europaparlamentet kan inom EU avslå Ministerrådets lagstiftningspropäer men inte självt skapa nya förordningar.

Det är således inte bara medlemmarnas positioner och intressen som institutionaliserats i en svårubbad balans. Samma omdöme gäller för de relationer som etablerats mellan EG:s unika institutioner.

³¹ Zamora, S. (1980), Voting in international economic organizations. *American Journal of International Law*, 74.

8 EG-ländernas röststyrka

8.1 Historisk överblick över röstfördelning och beslutströsklar

Rådets beslut skall beroende på frågans art fattas genom enkel majoritet, med kvalificerad majoritet eller med enhällighet. Om inget annat är föreskrivet fattas beslut enligt RomF 148.1 med enkel majoritet. I så fall har medlemmarna en röst var, dvs 7 röster måste sammanfalla för att positivt beslut skall kunna nås. Det drag som givit EG dess speciella karaktär, och som under senare år varit nyckeln till det framgångsrika genomförandet av den inre marknaden, är bestämmelserna om den kvalificerade majoriteten. Huvudregeln är inte blott minst två tredjedelar av rösterna, utan varje lands röst tilldelas ett vägt värde. Den nuvarande gränsen ligger vid 54 av 76 röster. Innebörden är vidare att två större länder och ett litet land (utom Luxemburg) kan blockera ett beslut (> 23 röster). De mindre länderna (28 röster) kan blockera ett förslag som stöds av de fem större (48 röster). Om de fyra största är eniga om en åtgärd, kan de inte genomföra den med mindre än att aktivt stöd ges från minst 3-4 andra medlemmar.

Tabell 1 Röstvikter i Ministerrådet 1958-1992

Medlem	1958-1972		1973-1981		1981-1985		1986-1992	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Belgien	2	11,8	5	8,6	5	7,9	5	6,6
Danmark			3	5,2	3	4,8	3	3,9
Frankrike	4	23,5	10	17,2	10	15,9	10	13,2
Grekland					5	7,9	5	6,6
Irland			3	5,2	3	4,8	3	3,9
Italien	4	23,5	10	17,2	10	15,9	10	13,2
Luxemburg	1	5,9	2	3,4	2	3,2	2	2,6
Nederländerna	2	11,8	5	8,6	5	7,9	5	6,6
Portugal							5	6,6
Spanien							8	10,5
Storbritannien			10	17,2	10	15,9	10	13,2
Tyskland	4	23,5	10	17,2	10	15,9	10	13,2
Totalt	17	100,0	58	100,0	63	100,0	76	100,0
Kval maj	12	70,6	41	70,7	45	71,4	54	71,1
Block maj	6	35,3	18	31,0	19	30,2	23	30,3

Av tabellen framgår hur enskilda länders inflytande mätt i stämмоandel ändrats över tid. En utvidgning medför att totalantalet kalkyleras om (normalt ökas antalet röster), medan varje medlems relativa andel sjunker. Trots Frankrikes uppvärdering från 4 till 10 röster 1973 så minskade landets andel från nära en fjärdedel till 17,2 procent av den totala stämmomakten. I och med Portugals och Spaniens tillträde 1986 minskade andelen till 13,2 procent. Omvänt, om Frankrike önskade förhindra ett beslut 1958-1973 så värderades deras negativa makt till 66,7 procent. Följaktigen har också kraven ökat på storleken av den konstellation som skall förhindra beslut med nya utvidgningar. Frankrike måste söka fler partners — landets andel uppgick bara till 43,5 procent (10/23) i EG-12.

Ökat medlemsantal medför således minskat inflytande för ett enskilt land. Denna tendens förstärks förstås i den utsträckning som enhällighetsbeslut tas ur bruk.

8.2 Effekter av ändrade regler

Det är inte särskilt svårt att påvisa vilka dramatiska effekter som ändringar i beslutsregler kan få för balansen inom EG och för enskilda länders ställning. Det finns flera sätt varpå ändringar i beslutsprocessen kan påverka medlemmarnas utsikter att tillgodose sina intressen. Konsekvenserna av att avvika från den traditionella, folkrättsliga normen om "staternas suveräna jämställdhet" är mångfaldiga.

Sakområdesgaranti

Samspelet mellan intressen i särskilda frågor eller ett lands särskilda styrka på ett sakområde har givit upphov till olika mekanismer varigenom sådana hänsyn kan visas. Oftast utövas inflytandet indirekt på berednings- eller verkställighetsplanet och bestäms av rekryteringsmönster och intresseprofilerna på de experter som medverkar. Det förekommer också uttalade normer som säkerställer att direkt berörda länder får en framträdande plats i styrelser och verkställande utskott. Beslutsregler kan också kompletteras av olika spärrar. De stora producentländerna ägde en privilegierad ställning i Kol- och Stålunionenens beslutsfattande enligt ovan. Inom fiskepolitiken har det diskuterats i vad mån som berörd part måste ingå i den majoritet som fastställer fiskekvoternas fördelning, men en explicit norm av detta slag har inte fastställts. Däremot kan det leda till stora politiska konsekvenser om en majoritet av icke-berörda parter uppenbarligen ignorerar en avvikande ståndpunkt från en särskilt berörd medlem. Vederbörande part kan blockera beslut på andra områden där motpartens intresse berörs (jfr kopplingsstrategier ovan).

Skalans spännvidd

I en församling där alla deltagare är likvärdiga och där det krävs aktiv uppslutning kring ett jakande beslut, har i praktiken varje part en möjlighet till veto. I den vinnande kombinationen ingår alla deltagare. I praktiken står ett sådant jämställdhetsideal mot hänsyn till effektiviteten. Ministater kan då bli ett speciellt problem. Långvariga diskussioner i FN har dock inte givit något slutgiltigt svar på frågan om den lämpliga statsstorleken.

En möjlighet att korrigera för den traditionella överrepresentationen för mindre stater (jfr tabellerna) är att konstruera regelsystem som bättre avspeglar den spridning i resurser och storlek som faktiskt föreligger. Om syftet är att öka stora staters relativa vikt kan större spännvidder skapas på den skala som används för att bedöma länders rang. Tysklands enande har skapat en latent spänning i detta avseende, eftersom landet har ca 20 miljoner fler invånare än de övriga tre "stormakterna". Enligt nuvarande skala borde landet rimligtvis erhålla 12 röster. Därmed skulle en psykologiskt och maktmässigt betydelsefull skillnad skapas mellan de "fyra stora". Den tyska regeringen har emellertid varit återhållsam i detta avseende. Institutionella reformförslag har i stället riktats mot Europaparlamentet. De behandlas i sista kapitlet.

Majoritetströskelns höjd

En tredje metod är att ändra kvalifikationsreglerna. För närvarande kräver i praktiken en kvalificerad majoritet en 70-procentig uppslutning. Medelhavsländerna (28 röster) kan blockera ett förslag som stöds av övriga "industrialiserade" länder (48 röster). En ändring av tröskeln till enkel majoritet (38) + 2 röster skulle säkerställa ett "stormaktsdirektorat" inom EG — ett anatema för ett land som Nederländerna.³²

8.3 En analys av enskilda medlemmars kritiska makt

I ett beslutsorgan med vägda röster och där andra regler än enhällighet tillämpas, finns det skäl att uppmärksamma förhållandet mellan varje parts nominella styrka och vederbörandes reella makt. Detta är ett rent strategiskt förhållande som följer av beslutsregeln och förståelsen av vad

³² Termen härrör från General de Gaulles förslag i förtroliga överläggningar med brittiske ambassadören 1968 och den diplomatiska skandal som blev följden av brittiska indiskretioner. Se Kitzinger, U. (1973), *Diplomacy and Persuasion*. London: Thames and Hudson.

som står på spel. Intuitivt framgår av resonemanget ovan hur regeln om kvalificerad majoritet kan påverka parternas kalkyler över vilka röstblock de måste formera. Vidare är det uppenbart att denna bedömning ändrar karaktär efter varje utvidgning av EG:s medlemskrets, ty strukturen på stämmobalansen ändras. Tillkomsten av en röstkoalition i en församling av heterogena intressen förutsätter en förhandlingsprocess. Det är emellertid svårt att generalisera om de värderingar och byte av intressen som kan ligga bakom en sådan process. I stället skall röstinflytande analyseras med hjälp av spelteoretiska index.

I voteringspel är utgångspunkten antalet möjliga vinnande och förlorande koalitioner. Den kritiska frågan för varje enskilt land är då: vilken skillnad har min röst för utfallet? Varje land kan ge ett marginellt men kritiskt bidrag, men värdet på dess bidrag varierar med hur de övriga förhåller sig. Sannolikhetsberäkningarna avser då att mäta varje enskilt lands potentiella möjlighet att ensamt ändra på utfallet. I litteraturen föreslås två centrala mått: Shapley-Shubiks maktindex (SSI) och Banzhofs index (BI).³³

* Det första måttet svarar på frågan: Vilken sannolikhet har ett land att tillförsäkra en koalition röstsegern? Det som mäts är alltså sannolikheten för ett land som står på tur att bli "tungan på vågen" i alla de kombinationer av ställningstaganden där det kan ha en sådan ställning.

* Det andra måttet tar fasta på samma gynnsamma läge men bakvänt: Ett lands kritiska röststyrka definieras som det antal kombinationer i vilket vederbörande lands avhopp från en röstkoalition förhindrar denna från att vinna. Alla tänkbara kombinationer ingår och alla har samma sannolikhet för att realiseras. Måttet avspeglar således en påtryckningsmakt — här kallad kritisk makt — i den meningen att landets medverkan är nödvändig för koalitionen om den skall förbli framgångsrik.

I praktiken ligger de båda måtten nära varandra och kan ledas tillbaka till samma underliggande sannolikhetsmodell³⁴.

Steven Brams och Paul Affuso har påvisat att EG:s utvidgningar leder till "röstmaktsparadoxer".³⁵ Kombinationen av beslutströskeln

³³ Brams, J.S. (1975), *Game Theory and Politics* kap 5. New York: Mac Millan. I SSI erhåller stora länder genomgående högre värden än små, eftersom deras röster utgör en högre andel av det erforderliga antalet, och för att det krävs fler små stater för att bygga upp den vinnande koalitionen. Av detta skäl förstås att kombinationen Tyskland-Frankrike är en stark allians såväl för att driva igenom beslut som för att förhindra dem. BI lägger däremot inga restriktioner på koalitionsförmågan, och därmed premieras i viss mån små staters värden.

³⁴ Widgrén, M. (1992), *Voting Power in the EC Decision Making and the Consequences of two Different Enlargements*. Research institute of The Finnish Economy, Helsinki.

³⁵ Brams, J.S. & Affuso, P.J. New paradoxes of Voting Power on the EC Council of Ministers. *Electoral Studies* (1985) 4:2 135 och d:o (1985) 4:3 290.

för kvalificerad majoritet — 12 röster — och Luxemburgs enda röst ledde till att detta land inte kunde medverka i någon koalition där det ägde kritisk makt i EG-6 (Tabell 2). Omvänt fanns en mängd konstellationer om 13 röster där andra medlemmar än Luxemburg kunde inneha kritisk makt. Detta avspeglas också i de höga värdena för de stora länderna: av 42 tänkbara länderavvikelser i 15 olika koalitioner kunde ett sådant land avvika 10 gånger och därmed förhindra en vinst för övriga medlemmar. Belgien och Holland hade 6 tillfällen vardera. Däremot kunde de inte avvika från en koalition med de 3 större länderna, medan denna möjlighet kvarstod för medlemmar med fyra röster.³⁶

Tabell 2 Röstvikt och kritisk röststyrka (makt) i EG:s ministerråd 1958-1992

Medlem	1958-1972		1973-1981		1981-1985		1986-1992	
	vikt	makt	vikt	makt	vikt	makt	vikt	makt
Belgien	2	0,143	5	0,091	5	0,082	5	0,067
Danmark			3	0,066	3	0,041	3	0,046
Frankrike	4	0,238	10	0,167	10	0,158	10	0,129
Grekland					5	0,082	5	0,067
Irland			3	0,066	3	0,041	3	0,046
Italien	4	0,238	10	0,167	10	0,158	10	0,129
Luxemburg	1	0,000	2	0,016	2	0,041	2	0,018
Nederländerna	2	0,143	5	0,091	5	0,082	5	0,067
Portugal							5	0,067
Spanien							8	0,109
Storbritannien			10	0,167	10	0,158	10	0,129
Tyskland	4	0,238	10	0,167	10	0,158	10	0,129

Anm.: Kursivt illustrerar småmedlemsländers skiftande maktposition beroende på antal medlemmar. Luxemburgs kritiska inflytande (i meningen kunna förhindra ett majoritetsutslag) ökar trots fallande rösteandel i och med utvidgningarna 1973 och 1981, medan 1986 års utvidgning ger minskad utdelning. 1981 spelade skillnaden mellan 2 och 3 röster ingen roll, men 1986 ökade Irlands och Danmarks kritiska makt.

Först i och med utvidgningen 1973 skapades ett läge där Luxemburg i ett fåtal beslutssituationer kunde bli den avgörande faktorn. Paradoxen framträder än tydligare vid Greklands inträde: Luxemburgs stämmandeandel sjunker till 2/63, medan den kritiska makten ökar från 0,016 till 0,041, dvs 156 procent! Omvänt framgår att Danmarks och Irlands högre röstetal inte ger någon högre maktutdelning; statusskillnaden motsvarar ingen effektiv skillnad i kritisk makt. Med andra ord kunde ingen intressant kombination av länder om 47 röster bildas. För en sådan kombination skulle ett avhopp av Luxemburg inte medföra någon skillnad för koalitionen vinst. Danmark eller Irland skulle däremot kunna förhindra en röstseger.

³⁶ Formeln för kritiska avvikelser i distinkta minimalt vinnande koalitioner (MWC) gånger ett land kan avvika i förhållande till totala antalet avvikelser, inkluderande detta land.

Däremot påverkar ändring av beslutströskeln självfallet också värdet på kritisk makt. En höjning för kvalificerad majoritet från 45 (Tabell 1) till 46 skulle återställa relationen mellan Luxemburg och Danmark till 0,013 respektive 0,063.

8.4 Effekter av svenskt medlemskap

8.4.1 Ministerrådet

Vad händer med balansen inom Ministerrådet och enskilda länders position i händelse av svenskt medlemskap? Uppenbarligen kan frågan inte ges ett absolut säkert svar, eftersom det bl a beror på vilka andra länder som samtidigt träder in. En annan känslig omständighet som kan förändra en parts teoretiska inflytande är som tidigare påpekades beslutströskeln läge. Den vikt som Sverige tilldelas är föremål för förhandlingar såväl inom de Tolv som bilateralt mellan EG och Sverige. Av de länder som ansökt om medlemskap gav Schweiz relativt tidigt offentlighet åt en bedömning att landet borde erhålla en röstvikt om 5 röster.³⁷

I Tabell 3 återges fyra olika alternativ till viktningar av Sverige och de länder som förhandlar om medlemskap. De alternativa viktningarna har figurerat i debatt och forskning. I och för sig kan man tänka sig ett dramatiskt skalskifte till mer fingerade aritmetiska proportioner men en sådan omvärdering har inte diskuterats. Huvudalternativen för Sverige förefaller vara 4 och 5. Vikt 4 är i överensstämmelse med det spann av EU:s befolkning som är svenska medborgare. De länder som har 5 röster har alla 10-15 miljoner invånare. Mot vikten talar den nuvarande fördelningen där inget land åsätts vikten 4. 5 torde också vara det svenska kravet inför förhandlingarna om institutionella frågor. En precedens till förmån för 5 röster för Sverige finns redan i integrationssammanhang, nämligen i CEN, det organ som utarbetar tekniska specifikationer för olika produkter.

För två av dessa serier har BI räknats fram. Skulle alla fyra nya små stater träda in (Österrike, Sverige, Finland och Norge) blir resultatet, om nuvarande viktning för övriga medlemsstater bibehålls och om Norge och Finland viktas lika, en ökning med minst 14 (4, 4, 3, 3,) och högst 16 röster (5, 5, 3, 3), dvs totalt 90-92 röster. Sätts gränsen för kvalificerad majoritet vid 63 kan de småländer som för närvarande ryms inom EG 12 blockera besluten. Höjs tröskeln till 65 är inte längre Luxemburgs bifall nödvändigt. I denna mening ökar småstaters makt då det krävs färre av dem för att blockera processen.

³⁷ Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'integration europeenne, Bern 1988 s. 123.

Tabell 3 Alternativa stämmofördelningar i Ministerrådet i EU-16

	EG 12		EU-16					
	aktuell vikt	kritisk röst*	est ¹ vikt	CEN- formel ² vikt	altformel ³ vikt	krr	Wessels ⁴ vikt	krr
Belgien	5	0,067	5	5	5	0,056	5	0,057
Danmark	3	0,046	3	3	3	0,032	3	0,035
Frankrike	10	0,129	10	10	10	0,106	10	0,109
Grekland	5	0,067	5	5	5	0,056	5	0,057
Irland	3	0,046	3	3	3	0,032	3	0,035
Italien	10	0,129	10	10	10	0,106	10	0,109
Luxemburg	2	0,018	2	2	2	0,024	2	0,023
Nederländerna	5	0,067	5	5	5	0,056	5	0,057
Portugal	5	0,067	5	5	5	0,056	5	0,057
Spanien	8	0,109	8	8	8	0,085	8	0,090
Storbritannien	10	0,129	10	10	10	0,106	10	0,109
Tyskland	10	0,129	10	10	10	0,106	10	0,109
Finland			3	3	3	0,032	3	0,035
Norge			3	3	3	0,032	3	0,035
Sverige			5	5	5	0,056	4	0,043
Österrike			4	3	5	0,056	4	0,043
Totalt	76	100	90	100	92	100	90	100
kval maj	54	71,1	62	68,8	64	69,6	64	71,1
block min	23	30,3	29	31	29	31,5	27	30,0

* Kritisk röststyrka (krr) i tidigare definierad mening, dvs. den andel koalitioner som kan bildas där medlemmens avhopp förhindrar kvalificerad majoritet.

¹ En skälighetsbedömning baserad på nuvarande formel för röstfördelning.

² Den röstviktning som faktiskt används i CEN, Comité Européen de Normalisation, i samband med utarbetande av standarder för den inre marknaden.

³ Som 1 men med hänsyn tagen till att det saknas prejudikat för röstvikt 4.

⁴ Förslag av den tyske forskaren Wolfgang Wessels, The institutional debate, revisited, stencil och Institutionelle Strategien für die Politische Union: Eine Neuauflage der EEA? *Integration* 4/90.

Skulle däremot kraven sänkas till två tredjedelar, dvs 60 alternativt 62, krävs att ett av de nya länderna ingår i koalitionen. Skulle däremot — som föreslogs i ett memorandum från BeNeLux-länderna till toppmötet i Lissabon 1992 — medlemmarna stanna för att bibehålla kvalifikationsgränsen 54 röster av totalt 90 eller 92, krävs stor sammanhållning från de mindre ländernas sida. Ur de fem storas synpunkt räcker det med att 6 röster från andra länder stödjer deras gemensamma ståndpunkt. En politiskt mer intressant iakttagelse är att gränsen medger ett majoritetsbeslut från de ursprungliga sex, stödda av Spanien och Portugal.

Som framgår av beräkningarna över kritisk röststyrka i Tabell 3 (Banzhafs Index) så ger en ny viktklass om 4 röster relativt sett en bättre utdelning till befintliga medlemmar och tillträdande medlemmar med 3 röster, relativt sett, än för Sverige och Österrike. (Bortsett från att de senare inte hade någon kritisk makt tidigare). Övriga medlemmars möjlighet att blockera ett förslag som Sverige gärna vill se genomfört är relativt goda, eller uttryckt mer cyniskt: det är relativt

få tillfällen då andra länder är i behov av svensk gunst för att vinna. Viktningen 5 överensstämmer med det politiska kriteriet "jämförbara stater" samtidigt som att den ger mer kritisk makt.

8.4.2 Europaparlamentet

Ovan skilde vi på sådana organ där Sveriges representation föreföll relativt okontroversiell och sådana där öppna politiska överväganden kan bli aktuella. Europaparlamentet är vid sidan av Rådet den förmodligen mest diskuterade instansen. Sverige har begärt att få lika stor representation som jämförbara stater.

Inom EG är det Tyskland som har gått i bräschen för kraven på ett stärkande av Parlamentets ställning i den politiska processen. Denna strävan har legat i linje med Parlamentets eget arbete med konstitutionella reformer som de uttrycktes i förslaget till Unionstraktat 1984 och i Martinrapporten 1990. Genom Maastrichtsavtalets sk förlikningsprocedur (art 189 b) uppnåddes ett reellt medbestämmande på lagstiftningen i den meningen att Parlamentet får vetorätt om förlikning inte kan uppnås med Rådet. Tyskland har också tryckt på för att mandattalet bättre bör återspegla medlemmarnas befolkningstal. Vid 1992 års toppmöte i Edinburgh godkändes den sammansättning av Europa-parlamentet som framgår av Tabell 4.

I Tabell 4 beskrivs vidare proportionerna mellan befolkningsstorlek och ländernas andelar av EU:s politiska representation. Som framgår skulle en strikt proportionell omfördelning få omtumlande, om inte förödande, konsekvenser för EU. Skälet till att befolkningskriteriet tillmäts en sådan vikt i debatten sammanhänger med den demokratisyn som ser den enskildes jämställdhet i fråga om makt som avgörande, dvs en man — en röst. I svensk politik har däremot föreställningen om små staters rätt framställts som en internationell demokratifråga.

Detta omdöme gäller såväl för rangordningen av stämmovikt i Rådet som för mandatfördelningen i Europaparlamentet. Omräkningarna framhäver Tysklands ställning, men accentuerar också skillnaden mellan övriga stora länder och de många medelstora och mindre staterna. Nuvarande fördelning av mandat avspeglar en historiskt framvuxen politisk kompromiss mellan folken i Västeuropas demokratier. Ett europeiskt folkstyre skulle däremot underminera denna utgångspunkt.

Tabell 4 Förhållandet mellan befolkningsstorlek och stämmorätt i den Europeiska Unionens Råd och folkrepresentation i Europa-parlamentet (beräknat på EG-12 och EU-16)

medlem	befolkning (000's)	Rådet		EU-parlamentet		
		vikt	vikt rel bef	fördelning 1.1.94 ¹		
				mandat	valmanskår/ mandat	mandat/ rel bef
EG 12 Belgien	10 000	5	2	25	400	17
Danmark	5 162	3	1	16	323	9
Frankrike	57 265	10	14	87	658	99
Grekland	10 256	5	2	25	410	18
Nederländerna	15 000	5	4	31	484	26
Irland	3 523	3	1	15	235	6
Italien	56 411	10	14	87	648	97
Luxemburg	384	2	1 ² 0	6	64	1
Portugal	10 377	5	3 ³	25	413	18
Spanien	39 481	8	10	64	617	68
Storbritannien	57 236	10	14	87	658	99
Tyskland	78 700	10	19	99	795	135
EG-12	343 758	76	76	567	606	593
EU-16 Finland	4 964	3	1	16	310	9
Norge	4 274	3	1	15 ⁴	285	8
Sverige ⁵	8 673	5	2	21	413	15
Österrike	7 860	4	2	20	436	14
4 NYA	25 571	15	15	72 ⁶	355	46
EU-16	371 880	91	91	639/652 ⁷	582	639

¹ Resolution A 3-0186/92 JO C 176/82 10.6.92 Fördelningen var ett resultat av den tyska återföreningen men inte blott de dittillsvarande 18 observatörerna från DDR erhöill plats i Parlamentet, utan hela fördelningen gjordes om. Den tidigare rådande jämvikten mellan de fyra stora länderna bröts samtidigt som Tysklands utdelning minskades enligt principen om regressiv proportionalitet. Se även EP Resolution A3-0189/92 J O C 42/1993 20.1.1993.

² Utifrån principen att samtliga medlemmar skall ha representationsrätt. Luxemburgs befolkningsandel uppgår till 1 promille.

³ Avrundningsregel och ingen politisk visdom ger detta högre utfall för Portugal i förhållande till röstvikt för Grekland och Belgien.

⁴ Europaparlamentets resolution on enlargement 15.07.1993 p 9.

⁵ Sveriges eget förslag tar fasta på en tilldelning som för motsvarande länder, dvs. 25 platser. Jfr SOU 1993:14.

⁶ Siffran summerar de faktiska resolutionsförslagen men har inte presenterats i ett formellt sammanhang.

⁷ I EP:s resolution A 3-0186/92 tilldelades även ansökarländerna Schweiz, Malta och Cyperna 18,4 resp. 6 platser medan Norge då ännu inte ansökt. Av detta skäl slutade mandantantalet på 652.

Fr o m 1994 har således frågan om Östra Tysklands representation i EG erhållit en lösning. Samtidigt expanderade Parlamentet till att omfatta 567 ledamöter. Den starka överrepresentationen för små stater bibehålls, om än i något försvagad form. Utgångspunkten har varit den uppgörelse om tilldelningen av mandat som ingicks 1979, och som nu har modifierats. Inget land föreslås erhålla färre platser än tidigare. Omfördelningen har inte bara skett till förmån för det enade Tyskland utan även andra

länder har gynnats. Fördelningen för EG/EU-12 träder i kraft till Europaparlamentsvalet 1994.

Det är emellertid uppenbart att någon strikt proportionalitet inte begagnats när Europaparlamentet föreslagit tilldelningen för nya medlemmar. Gapet är som tydligast vid värderingen av Sveriges storlek. Belgiens befolkning är 1,5 miljoner fler än den svenska, men tilldelas enligt förslagen ytterligare fyra mandat. Den miljon invånare som skiljer Sverige och Österrike ger bara ett mandats utdelning. Uppenbarligen spelar politiska omständigheter in; Europas kärnländer har gjort upp enligt politiska principer medan fördelningen till kandidaterna förefaller följa aritmetiska överväganden.

Från svensk sida har krav på en tilldelning av 25 platser rests inför medlemskapsförhandlingarna.³⁸ Om Sverige blir medlem redan 1995 dröjer det till 1999 innan nästa val till Parlamentet äger rum om val i Sverige sker enligt EU:s principer om samtida valperiod. Det troliga är att Sverige i likhet med Spanien och Portugal 1986-1989 blir representerat via indirekt valda ledamöter under en övergångsperiod. Precedens saknas för ordnande av extra valtillfälle, men det är inte osannolikt att frågan kan anses så betydelsefull att svenska representanter bör ha ett eget mandat från väljarkåren.

Det vore en alltför stor utsvävning att här i detalj spekulera om hur:

- A) Mandatutfallet skulle bli för svenska politiska partier som ställer upp i Europaparlamentsvalet.
- B) Hur de svenska partirepresentanterna kommer att förhålla sig till partigrupperna i Europa-parlamentet.

Det kan bara konstateras att Parlamentet är en central kanal för att torgföra svenska perspektiv och idéer på de frågor som för tillfället dominerar dagordningen. Parlamentets roll som mötesplats, som informationskälla och som skola i europeiskt samarbete, för att inte nämnda den betydelse som parlamentets exponering i media har för opinionsbildningen, är alla relevanta aspekter ur ett inflytandeperspektiv.

En intressant fråga är om parlamentsledamöternas legitimitet som förtroendevalda Europarepresentanter kan komma att skapa spänningar på hemma plan. Det gäller inte minst samspelet mellan regering och opposition angående formuleringen av den offentliga EU-attityden. Ponera att Rådet domineras av en center/höger-koalition och Parlamentet — som nu — av en center/vänster-majoritet. I sådana lägen kan situationer uppstå där parlamentets möjlighet att stoppa Rådets förslag får återverkningar också på hemmaarenan. Detsamma blir fallet om svenska väljare i likhet med andra länders valmanskårer kanaliserar missnöje med

³⁸ SOU 1993:14.

sittande regering genom Europavalen. Såväl flygelpartier som "folkrörelser mot EG" har funnit det förfästa de saknat i nationell politik i val till denna arena.

Den nyinstittade förlikningsproceduren (art 189 b) innebär att ett lagförslag faller under vissa omständigheter. Om en svensk regering ingått i den majoritet som formulerat Rådets gemensamma position så kan ett visst antal svenska Parlaments-delegater komma i den belägenheten att deras röster kan avgöra om förslaget kan avslås.³⁹ Enligt tabell 4 krävs efter utvidgning 319 röster.

Intrikata komplikationer är inbyggda i förhållandet mellan Råd och Parlament. För ett litet land är det angeläget att tillförsäkra sig inflytande i EG via en sammanhållen nationell linje.⁴⁰ Det inhemska konkurrensförhållandet mellan opposition och regering kan emellertid också finna utlopp i Europapolitiken. De ökar ju mindre den nationella samstämmigheten om EG-politiken är. Brittiska och grekiska delegater i Europaparlamentet har utnyttjat sådana möjligheter.

Följande exempel kan tjäna som illustration: Ett förslag till direktiv om nedskärning av tillåtna utsläppsmängder av koldioxid skall utarbetas enligt samarbetsproceduren (art 130 r-5 och 189 c). Rådet antas ha fastställt sin gemensamma position med den svenske ministrarnas stöd, och därvid godtagit vissa men inte alla av Parlamentets tillägg i första läsningen. I den andra läsningen reviderar Parlamentet sitt tidigare avvisade förslag, som denna gång omarbetas av Kommissionen och läggs fram för Rådet. Om den svenske representanten då inte längre kan stödja det modifierade förslaget, samtidigt som ett annat land byter inställning, går förslaget igenom. Skulle den del av den svenska representationen i EP som utgör opposition i riksdagen ha avgjort till förmån för det ändrade Parlamentsförslaget, så skapas en voteringsallians med den icke-svenska rådsmajoriteten. Och omvänt: skulle den svenske ministern få med sig sin kollega och därigenom förhindra nytt majoritetsbeslut i Rådet så faller EP:s förslag. I båda förloppen, osannolika men inte omöjliga, kan åtminstone delar av den svenska valmanskåren känna sig besvikna.

³⁹ De fem procedurerna för EP-inflytande beskrivs i SOU 1993:14 och i SOU 1993:80.

⁴⁰ Jfr Statsförvaltningen och EG SOU 1993:80.

9 Koalitionsförmåga: vem kan avgöra?

9.1 Vem stödjer svenska intressen?

Sverige är ett litet land. Det blir inte fysiskt större av medlemskap i EG men inte heller mindre. För att influera andra länder krävs som framgått att svenska ståndpunkter vinner stöd av andra. I Rådet eller i förhandlingar är den svenske representanten en kring bordet. Skicklighet att påverka genom teknisk sakkunskap, engagemang eller kompromissförmåga är inte någon viktad egenskap. Röstmakten är däremot en mer begränsad tillgång: ca 4,4-5,8 procent av stämmostocken tillfaller Sverige. Variationen beror på om röstvikten blir 4 eller 5 röster och om ett, två eller tre andra länder ansluter sig samtidigt.

Normalt faller politikens många individuella ställningstaganden in i ett mönster. Politiken baseras på grundläggande och återkommande intressen som kan reduceras till ett fåtal basala värderingar. Det minskar beslutskostnaderna för varje enskilt avgörande. Parterna inom EU känner varandra, har relativt fasta rollförväntningar och känner de huvudsakliga motsättningarna inom de samlande frågorna. Som påpekades är det emellertid av vikt för beslutsfattandet inom EG att klarhet skapas om storleken på den underliggande intressekonstellation som kan stå bakom varje viktigt beslut. Förmågan att ingå, vidmakthålla och upplösa allianser med likasinnade länder sätts på prov.

Vilka länder kan tänkas stödja Sverige? Vilka länder och strävanden kan Sverige tänkas vilja motarbeta? Sveriges position påverkas, om än marginellt, av om EG utvidgas med 1, 2, 3 eller 4 länder. I EU-14 förfogar Sverige och Danmark över knappt 10 procent av rösterna. Proportionen förbättras ju fler nordiska länder som kommer in.

I offentliga uttalanden har det betonats att "fasta grupperingar" saknas i EG (jfr avsnittet om Norden nedan). Ändå är det en realitet att vissa subgrupper institutionaliserats. Schengenländerna, BeNeLuxländerna, den fransk-tyska axeln jämte de fyra medelhavsländerna är de grupper som oftast nämns.⁴¹ Till dessa grupper med egna strukturer kommer så de

⁴¹ de Schouteetee, P. (1990), *The European Community and its Subgroups*. I Wallace, W ed. *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter.

politiska intresseblock som kan urskiljas. En serie motsättningspar förefaller grundläggande inom EG. De sammanfaller ofta i förutsägbara positioner för olika länder på skilda politikområden; federalister vs konfederalister; statsmaktsinterventionistiska vs marknadsliberala länder; agrara vs industriella näringsstrukturer; tjänsteproducenter vs varuproducenter; protektionister vs frihandelsvänner osv.

Norden. De nordiska länderna kan tänkas uppnå 13-14 röster om inte skalan ändras. Beroende på var snittet för majoritetsgräns läggs representerar dessa röster 45-50 procent av en blockerande minoritet. Mätt med BI ovan kommer de nordiska länderna att tillsammans förfoga över en andel av de kritiska rösterna som uppgår till 0,148-0,152, dvs ca 15 procent av de tänkbara koalitioner. Det är betydligt fler än för varje enskilt stort land. Koalitionens storlek är en avsevärd politisk tillgång, eftersom regionens andel av EU-befolkningen uppgår till ca 5 procent och BNI-andelen till ca 7 procent. Sannolikheten för att kunna förhindra beslut genom stöd från 2 stora eller 3-4 andra mindre länder eller från en kombination av de båda grupperna är hög. Omvänt: står en gruppering om 7-9 medlemsländer, inkluderande några av de större, emot den nordiska upphör denna förmåga. Många kombinationer av länder tillgodoser ett sådant villkor för att erhålla tillräcklig majoritet. Å andra sidan kan andra förutsägbara grupperingar också blockera beslut i frågor där de nordiska länderna önskar vissa positiva beslut. Generellt sett är Norden en otillräcklig bas för att skapa tillräckliga majoriteter: profileringen av intressefrågor bör utgå från detta läge. Idéperspektiven liksom tekniska program måste göras mer allmängiltiga för att vinna gehör i en europeiserad miljö. Det hindrar inte att det finns förväntningar på att Sverige skall driva hjärte- och profilfrågor som miljö-, jämställdhets- och arbetsmarknadspolitik, samt en generös biståndspolitik.

Det finns en tendens att som en konsekvens av utvidgningen förutsäga ökade motsättningar mellan Nord- och Sydeuropa. Skulle en sådan frontställning bli ett faktum är beslutsreglerna till föga hjälp. Svårigheten för endera sidan att driva igenom sin politik skulle i så fall riskera att blockera EG-politiken i ett upprätthållande försvar för det som tidigare överenskommits. Ett sådant läge kan knappast vara ett önskvärt tillstånd. Medlemsländerna är medvetna om vad de riskerar när nya medlemmar beviljas anslutning. Värdet av möjligheten att bygga upp blockerande minoriteter får därför uppfattas som ett skydd då "verkligt vitala intressen" står på spel. Eljest förlorar alla medlemmar, också tillträdande länder, på sina nyfunna maktresurser.

9.2 Två illustrationer av koalitionsformering i Rådet

Som påpekades finns inom EU ett antal spänningar mellan olika ländergrupper. Det har lett till ett antal strategiska förhandlingsuppgörelser.

Kombinationen av franska jordbruksintressen och tyska industriintressen var en sådan kombination. Ökning av bidragen till strukturfonderna mot ökad avreglering av marknadskonkurrensen är en annan trade-off.

Hamilton har på grundval av intervjuer och dokument simulerat en serie beslutssituationer där länder kan förhindra en politisk åtgärd, bli nedröstade respektive få igenom en handlingslinje.⁴² Låt oss anta att avgöranden skall fattas om införandet av miljöavgifter på CO₂ (som kan tänkas uttrycka ambitioner på miljöområdet) och om en minskning av skattekostnader i bilfabriker som ägs av tredje land (frihandelsdimensionen). Vi tänker oss att gränsen för blockerande minoritet ligger vid 29 och positivt majoritetbeslut vid 64.⁴³ Man kan naturligtvis också fundera över stämmovikt, länderkombinationer och utfall i händelse sådana avgöranden skulle fattas av EU-13, EU-14, och EU-15. Utgångspositionerna för EU-16 är som följer:

I ingendera frågan finns förutsättningar för att ställningstagandena skall resultera i ett klart utfall. Inom EG-12 blockeras ett positivt beslut av nej-minoriteten. De nya medlemmarnas anslutning ändrar på förutsättningarna när frågorna transformeras över till EU-16: sannolikheten för att ett obestämt land skall kunna övertalas och ett positivt beslut utverkas förefaller ligga närmare till hands i frihandelsfrågan. De tidigare EFTA-ländernas ställningstaganden förskjuter majoritetsläget, medan ovissheten kvarstår i fråga om miljön. Ytterligare ansträngningar krävs för att en majoritet skall säkras. Fördelningen av initiala preferenser är emellertid sådan i bägge fallen, att dödsläge snarare än beslut ligger nära till hands. I dessa konstellationer är den svenska positionen tämligen marginell, liksom den nordiska. Med andra ord krävs betydande insatser i form av sidobetalningar, kohandel eller aktivering av "uppskjuten ersättning" från tidigare omröstningar för att koalitionsmönstret skall producera ett positivt beslut. Mekanismerna är många, och understryker behovet av underhandlingar.

⁴² Hamilton Carl B. (1989), Sveriges anpassning till EG:s inre Marknad i Europa och Sverige. Stockholm SNS & dens. (1991) EFTA countries in A Changing Europe. Geneva: EFTA Secretariat.

⁴³ Exemplet med miljöavgifter är icke realistiskt i den meningen att fiskala avgifter förutsätter enighet enligt art. 130 S (1-2). Endast om enighet råder om ett allmänt handlingsprogram där en sådan avgiftsreglering uppfattas som mindre vitalt kan den situation som illustreras tänkas överensstämma med ett visst beslutsförfarande. Denna kvalifikation understryker vad som tidigare sagts om behovet av enighet som en förutsättning för majoritetsförfarandet. Vidare har avgiftens faktiska införande (COM 92/226) i praktiken gjorts beroende av motsvarande åtgärder från USA och Japan.

Exemplet med frihandel förutsätter att de länder som stödjer förslaget har en produktionsstruktur som är beroende av icke-EU-komponenter, dvs där sammansättningsfabriker etableras av "tredje land".

Tabell 5 Koalitionsformering i det utvidgade Ministerrådet: två hypotetiska exempel

Land/position	ämne			ämne		
Nuvarande EG	frihandel			miljö		
	för	emot	oklar	för	emot	oklar
Belgien	5			5		
Danmark	3			3		
Frankrike		10		10		
Grekland			5		5	
Irland			3			3
Italien		10				10
Luxemburg	2			2		
Nederländerna	5			5		
Portugal		5				5
Spanien			8		8	
Storbritannien	10				10	
Tyskland	10			10		
Nuvarande EG	35	25	16	35	23	18
Finland	3			3		
Norge	3			3		
Sverige	5			5		
Österrike	5				5	
EU-16	51	25	16	46	28	18

Annorlunda ställer sig frågan om svenskt inflytande om den konstellation som har utkristalliserats under överläggningarna består av 61 röster för förslaget och 26 röster emot. Sveriges 5 röster är oklara. I det läget har Sverige med sina kritiska röster möjlighet att avgöra profilen på unionens politik.

Slutsatserna är inte omtumlande: det finns omröstningssituationer då svenska ställningstaganden kan avgöra till förmån för visst beslut, och också förhindra att andra beslut fattas. Men sannolikheten för att få en sådan position är inte stor för något enskilt land, och följaktligen inte heller för ett litet land som Sverige. Inflytandet är en funktion av den konstellation av länderintressen som utkristalliseras. Utvidgningen med nya medlemsländer innebär att möjligheterna för ett enskilt litet land att utöva inflytande i icke ringa mån är beroende av dess politiska alliansförhållanden. Det föreligger vissa kritiska tröskelvärden i koalitionsbildningen där svenska ställningstaganden får föga betydelse för utfallet. Omvänt kan det innebära att det för att säkerställa svenska intressen räcker med att en "tillräcklig" koalition bildas. För att blockera beslut kan det räcka med 3-4 partners, beroende på deras vikt. För att genomdriva beslut måste svenska förslag i EU-16 samla stöd från länder som representerar 59 röster. Det är en fördel för Sverige om fler nordiska länder samtidigt blir medlemmar av EU. De allmänpolitiska och normativa samhällsvärderingar som de nordiska länderna ofta har gemensamt kan då effektivare

upprätthållas gentemot tryck från större kulturer och dominerande länder. Men det torde inte vara politiskt nödvändigt. Antalet potentiella meningsfränder i de mer specifika ståndpunktstaganden och lagförslag som beslutas medelst öppen eller dold omröstning är betydande. Det ser inte ut som att svenskt inflytande inte kan utövas om ett eller flera nordiska grannländer intar avvikande ståndpunkter. De nordiska länderna önskar alla fritt tillträde till den inre marknaden, men de söker det för olika produkter, råvaror och produktionsstrukturer. Konkurrensen mellan konkreta intressen kan därför tänkas intensifieras snarare än mildras när den anpassas till EG:s formvärld och politikområden.

10 Påverkan av EG: den normativa kontexten

Två faktorer förefaller vara centrala strategiska omständigheter för ett litet land när det skall hävda sina ståndpunkter i ett så pass kalkylerat, institutionaliserat och avvägt beslutssystem som EG.

- * Det ena är potentiellt inflytande i EG:s styrorgan.
- * Det andra är EG-ländernas faktiska ekonomiska och samhälleliga sammanflätning.

Ömsesidiga beroenden skapar instrument för påverkan av andra parter, men är också en infallsport för dessa parters kontroll över en själv. Balansen mellan sådana mot varandra stående intressen är inte statisk. Olika förmåga att utnyttja ett förhärskande normsystem kan skapa fördelar för en part. Framför allt för ett litet land är det viktigt att genom taktisk skicklighet och aktivering av andra länders åtaganden kunna utjämna skillnader i resurser och styrka i underhandlingar med andra parter.

Det finns en normativ aspekt i EG:s egenuppfattning som är av vikt för att förstå de ständigt pågående förhandlingarna mellan medlemsländerna. Varje internationell institution skapar ett antal uttryckliga regler och underförstådda normer. Den amerikanske forskaren Ernst Haas har karaktäriserat den s k gemenskapsandan som en beslutsstil som bildar "... ett ackumulerat mönster av uppgörelser där deltagarna avstår från att upprätthålla ovillkorliga veton utan försöker nå uppgörelser genom kompromisser som tillvaratar gemensamma intressen."⁴⁴

Enligt övertygade "européer" bygger den traditionella föreställningen om att endast det egna landet kan väkta sina intressen på en felaktig bild av EG:s natur. Motsättningen mellan det nationella intresset och det gemenskapliga är därför enbart skenbar. Emile Noel, förre generalsekretären i Kommissionen, förklarar hur vetorätten kan bli överflödigt på

⁴⁴ Haas' epokgörande forskning om Kol- och Stålunionen kom att återopas i förklaringarna till utvecklingen inom EG efter 1985. Se bl a Hoffman, S. & Keohane, R. (1991), *Conclusions: Community Politics and Institutional Change*. I Wallace, W. (ed.) *The Dynamics of European Integration* London: Pinter Publishers.

följande vis: "... In the general interest the Community must take account of the essential interests of its members. The institutions are therefore bound to give these interests every consideration. Indeed the Community's ultimate objective of an ever-closer union among its peoples would not be feasible if one nation's vital interests were to be severely harmed."⁴⁵

Det kan diskuteras vilka reella restriktioner som "gemenskapsandan" ålägger ett land som försöker främja sina intressen med politiska medel inom EG. Det retoriska anslaget kan därför vara en viktig taktik för påverkan. Eftersom föreställningen om fördelarna med EG:s kollektiva styrformer och unika egenskaper är en realitet bland betydande grupper av politiker, kan den inte negligeras. En central fråga i EG-diplomatin är därför i vilken utsträckning ett land kan övertyga de övriga om sitt "europiska sinnelag" och därmed om sin respekt för och förmåga att utnyttja Gemenskapens spelregler.⁴⁶ Spanien anses vara ett lyckat exempel på "europeisering", medan Grekland framställs som motsatsen. Obefogad obstruktion kan betala sig illa, i synnerhet för ett litet land. För att förebygga en sådan utveckling har bl a flera EG-medlemmar framfört särskilda krav på ett svenskt trohetslöfte vad avser den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.⁴⁷ Den personliga besöksdiplomatin mellan den svenska regeringen och flertalet medlemsländer har bl a riktats in på att skingra missförstånd i detta avseende.

Det finns en historisk tradition av politiskt utanförstående men ekonomisk närvaro i den svenska relationen till EG. Dessa aspekter är under ändring. Under ytan finns också andra omständigheter som skapar distans. Renodlade federalistiska samhällslösningar har liten lockelse på svensk opinion. Många andra medlemsländer delar denna värdering men slår vakt om EG:s konstruktion och resultat. De är också tränade i att hantera återkommande institutionella förändringar som ett villkor för att uppnå förändringar i den gemensamma politikens innehåll. Ett visst svenskt främlingskap kan också finnas gentemot många EG-politikers retoriska tradition. Vissa anföranden och programutläggningar kan i jämförelse med svenska politikers högtidstal få de senare att framstå som konkreta och praktiska handlingsförslag. Några medlemsländers vana att se en politisk strid som vunnen och slutförd i och med lagars stiftande snarare än i och med deras genomförande skiljer sig från svensk mentalitet. Sådana skillnader i politisk kultur kan vara svåra att fånga, och

⁴⁵ Noel, E. (1988), *Working Together: The Institutions of the European Community*. Luxembourg: OOEPEC.

⁴⁶ Jfr debatten om grundlagsutrednings förslag och den ironiska synpunkten hos vissa medlemsländer att svensk teknisk förvaltningskompetens lanserar Sverige som EU:s "Musterknabe".

⁴⁷ Det i Kommissionens avis framförda kravet på legala återförsäkringar vad avser svensk neutralitetspolitik visade sig bero på en missuppfattning om politikens karaktär, försäkrad av sammanblandning med Österrike.

kanske också svåra att övervinna.⁴⁸ Betydelselösa är de emellertid icke.

Svensk EU-politik till förmån för s k kärnsvenska värden måste därför begrunda i vilken utsträckning och på vad sätt svenska erfarenheter kan göras europeiskt allmängiltiga. För det torde såväl teknisk kompetens som övertygelse och visioner vara nödvändiga.

⁴⁸ Jfr Olof Palmes s k Tetra Paks-tal från 1981 där han konstaterade att EG hade vissa "katolska" drag som såväl underlättade som försvårade ett svenskt närmande till EG; "I Romfördraget fanns inga problem." Problemet för svensk utrikespolitisk trovärdighet rörde det allomfattande klosterlöfte som avkrävdes medlemmarna, och från vilket absolution bara kunde ges efter omvändelsen. "Ord är en politisk realitet", konstaterade den dåvarande statsministern efter det att Sveriges öppna ansökan resulterat i ett frihandelsavtal.

11 EG:s beslutsdilemman inför en utvidgning

Utvidgning kontra fördjupning

Dilemmat har uppträtt flera gånger i den europeiska integrationens historia. Det kan sägas vara en allmänt accepterad hållning bland EG:s ursprungliga länder att integrationen och därmed EG riskerar att försvagas om organisationen tar upp nya medlemsländer utan att samtidigt fördjupa integrationen mellan de egna medlemmarna. Detta konstaterande avslöjar samtidigt att organisationen ständigt kämpar emot en inneboende heterogenitet i de intressen som skall förlikas, och att fler medlemmar riskerar att öka denna spännvidd.

Så resonerade EG:s utrikesministrar vid utvidgningsförhandlingarna 1970-1972. Danmarks, Irlands och Storbritanniens anslutning förutsatte enighet om finansiering av jordbrukspolitiken och utvidgning av samarbetet med en ekonomisk och monetär union samt en utvidgning av det politiska samarbetet. Så resonerade även flertalet länder inför utsikterna att Portugal och Spanien skulle bli medlemmar 1985. Resultatet blev programmet om den inre marknaden och enhetsakten, the Single European Act (SEA).

1989-1990 blev frågan återigen aktuell genom politiska ändringar inom EG. Framväxten av nya prioriteringar reflekterade framgångarna med den inre marknaden. Inledningsvis sågs EMU som en logisk uppföljning till detta program, men nya storpolitiska omständigheter ändrade sammanhanget. Det tyska enandet hösten 1990 ändrade på styrkeförhållandena inom organisationen. Det ansågs nödvändigt att stärka integrationen mellan medlemsländerna bl a som ett led i inbindningen av Tyskland. Samtidigt var medlemmarna medvetna om att EG:s ökade tyngd och attraktivitet som "europeisk pol" kunde utlösa en serie nya ansökningar om medlemskap. Även av detta skäl ansågs det nödvändigt att först skapa en sammanhållen struktur för att realisera de nya ambitionerna inom ekonomi, utrikespolitik och juridisk samverkan. Instrumentet för detta blev uppgörelserna på två mellanstatliga konferenser (EMU och EPU 1990-1991) samt Maastrichtfördraget. Först då relativ enighet förelåg mellan medlemmarna om denna tågordning blev en utvidgning till nya medlemsländer aktuell.

Dragkampen mellan olika läger och ståndpunkter var tidvis intensiv och polariserad.⁴⁹ Förre Kommissionspresidenten Lord Jenkins of Hillhead gjorde sig förmodligen till talesman för en bred EG-opinion när han inför brittiska parlamentets överhus i London underströk att EG i det nya Europa — med beaktande av alla institutionella förändringar — bör slå vakt om sin position som en "hård" organisation: "... A soft organization is a club with low subscription: very easy to get into, and with practically no benefits when you are in; a hard organization is one that is very difficult to get into, which has a high subscription but with luck brings very considerable benefits ... And as I think that hard organizations are rare and valuable, I should be very concerned that they should not be too easily diluted and turn themselves into soft organizations that are much easier to create and much less effective when they are created".⁵⁰

Medlemsantal kontra effektivitet

Aktuell debatt inom EG:s institutioner och i vissa medlemsländer berör frågan om små länders inflytande. Denna debatt är ett oundgängligt och återkommande inslag i många tunga aktörers förhållningssätt till Europaintegrationens drivkrafter och förutsättningar. För ett litet land gäller det att skaffa sig ett informerat förhållande till sådana ändringsproppar. Om inte förr så är det troligt att de aktualiseras i samband med den mellanstatliga konferens om EG:s beslutsförmåga och politik, som är utsatt till 1996.⁵¹ Enligt officiell svensk politik är det tänkt att medlemsförhandlingarna skall vara avklarade långt dessförinnan. Det är med andra ord tänkt att representanter för Sverige vid detta tillfälle har säkrat svensk medverkan i den framtida utformningen av EG.⁵² Även om medlem-

⁴⁹ En god summering av debatten finns i Wessels, W. (1993), *Deepening versus Widening? Debate on the shape of EC-Europe in the Nineties*. I Wessels, W. & Engel, C. eds. *The European Union in the 1990s—Ever Closer and Larger?* Bonn: Europa Union Verlag.

⁵⁰ House of Lords, Select Committee on The European Communities: *Enlargement of the Community*, HMSO 9.6.1992.

⁵¹ Art N:2. Bestämmelsen är ett resultat av dragkampen om Maastrichtfördraget och om integrationens "yttersta mål". Det nederländska ordförandeskapet hade föreslagit att fördragets slutbestämmelser skulle innehålla en bestämmelse om en ny mellanstatlig regeringskonferens i 1996. Granskningen skulle då gälla i vilken mån som fördragets målsättningar i artikel A och B uppnåtts "i syfte att stärka den federala karaktären hos Unionen". Storbritannien, stödd av 9 andra medlemsländer, avvisade förslaget. Utvärderingen gäller "behovet av revision av fördraget i enlighet med bestämmelserna i art A och B".

⁵² I en debattartikel har statsminister Carl Bildt understrykt den politiska implikationen av detta datum, givet att EG enligt planerna skall fatta beslut om den framtida säkerhetspolitiken senare. "Varje förändring utöver EG:s grundläggande dokument, däribland Maastrichtavtalet, kräver enhällighet och ratifikation av samtliga medlemsstater". Svensk Tidskrift no 7 1992. De länder inom EG som gick in för en utvidgning utan fördjupning blev av de övriga misstänkta för att på detta sätt vilja blockera ambitionerna på detta område.

skapet inte skulle vara ett faktum då — stor tvekan om möjligheten att slutföra medlemskapsprocessen före 1995 har uttalats av ledande socialdemokratiska politiker — tenderar EG att ge tillträdande länder möjlighet att påverka politikutformningen. 1970 gällde det dåvarande kandidatländernas associering till det politiska samarbetet EPS. Från 1985 hade såväl Spanien som Portugal insyn i arbetet på Inre marknadens genomförande och på förhandlingarna om Enhetsakten.

Problemet med medlemsomfång och effektivitet uppmärksammades i samband med de nya medlemsansökningarna från EFTA-länderna och i takt med att länderna i Central- och Östeuropa tillkännagav sina långsiktiga strävanden att ansluta sig till EG. Framför allt har debatten tagit sikte på det sena 1990-talets möjliga utvidgning av EU till 20-30 medlemsländer. Men redan utvidgningen till de aktuella EFTA-länderna har föranlett krav på institutionella reformer och garantier för att beslutsprocessernas effektivitet inte skall minskas.

En annan kritik mot EG:s beslutskapacitet härrör från stora länder och hämtar grogrund i argumentet att länder som står för den största delen av EG:s budget har otillräckligt inflytande. Synpunkten har erhållit förstående från Storbritannien, men något brittiskt förslag har inte lämnats.

I tysk debatt understryks det demokratiska underskott som ligger i att röstkostnaden per mandat för vissa unionsmedborgare, erkännerligen då de tyska, icke är jämställd med den som avkrävs väljarna i mindre länder.

Ett sätt att kompensera för sådana skevheter och att samtidigt minska småstaternas inflytande inom EG har skisserats i en rapport av förbundsledamoten Karl Lamers i det regerande CSU i Tyskland.⁵³ Lamers föreställer sig en ordning av kvalificerade majoritetsbeslut där det inte bara krävs att en majoritet av länder utan också att en majoritet av EG:s samlade befolkning står bakom ett rådsbeslut. Förslaget innebär att den viktade stämmorätten tas bort. Dessutom berörs enhällighetsbeslut som föreslås avlösas av en regel om fyra femtedelars majoriteter av medlemsländer och motsvarande andel av EU-befolkningen.

I praktiken innebär förslaget att ländermajoriteten inte kan uppnås av de 11 samverkande småstaterna (drygt 80 miljoner invånare enligt tabell 4) med mindre än att antingen två av de fyra största länderna eller att Tyskland och Spanien förenar sig med dem. Den nuvarande majoritetsströskeln i EU-16 (kvalificerad majoritet) innebär emellertid att en sådan småstatskoalition inte kan röstas ned; ett skydd som skulle försvinna om förslaget genomfördes.

En grupp om tre stora länder (undantaget Spanien) inklusive Tyskland kan tillgodose kravet på befolkningsmajoritet inom unionen men ej på

⁵³ Deutschlands Aussenpolitische Verantwortung und Seine Interessen. Vorlage CDU/SCU Bundestagsfraktion 23/24. August 1993.

stämmoflertalet. För att positivt beslut skall kunna fattas krävs att dessa länder erhåller stöd från länder som minst förfogar över 16 röster. En sådan konstellation kan bestå av minst 4 små länder eller av tillkommande två större medlemsländer.

Om gällande principer däremot bibehålls i EU-16 krävs av unionens befolkningsstormakter att de samverkar med flera småstater.

Liknande propåer mot småstaters inflytande har framförts i det franska gaullistpartiet. Förslagen har något olika utgångspunkter vad avser bevekelsegrund och val av institution. Den franska kritiken har främst riktats mot vikttningsreglerna i Ministerrådet. Möjligheten att genom skaländringar och ändringar av beslutströsklar påverka majoritetsläget inom EU påvisades i avsnitt 8.2.⁵⁴

I debatten är det vanligare att effektivitetsargumentet inte riktar sig mot det nuvarande EG-12, utan att det ifrågasätter handlingsdugligheten hos institutionerna efter en utvidgning till 16 länder. Frågetecken sätts vid Kommissionens optimala storlek. Med nuvarande principer (art 157) erhåller Kommissionen efter tillträde 21 medlemmar.

I rotationsordningen för Ministerrådet kan det komma att finnas perioder då inget större land är med i den trojka av tidigare, sittande och kommande ordförandeland som svarar för kontinuitet — exempelvis serierna Luxemburg, Nederländerna och Norge eller Portugal, Finland och Sverige. På likande sätt har starka invändningar framförts av oberoende forskare mot nationell representation i ett framtida fristående centralbankssystem. Principen skulle ge en styrelse på 22 medlemmar; en storlek som hävdas garantera ineffektivitet i ett förment tekniskt, icke-politiskt verkställande organ.

Med hänvisning till ett förslag att reformera tyska Bundesbank i syfte att få ned antalet ledamöter efter det tyska enandet, skisseras på tre alternativa metoder att undvika nackdelar med ökande kommittéstorlek. En omorganisering av bankområden i större enheter är en möjlighet. Ur ett nordiskt perspektiv saknar förslaget att de nordiska länderna utgör en sådan "distriktsbank" inte företrädare med tanke på hur representationen i Världsbanken ordnas.

En andra lösning ligger i roterande medlemskap. Slutligen föreslås en tredje variant, en starkare "avnationalisering" av medlemmar i en minimerad styrelse.⁵⁵ Förslagen kan värderas i relation till bestämmelserna i Maastricht-fördraget om EMU:s fas 3. Den bygger på en tudelad ledningsstruktur, där åtminstone samtliga nationella centralbankschefer är tänkta att ingå i Europeiska Centralbankens (ECB) Governing Council.

⁵⁴ I fortsättningen tas inga hänsyn till dessa propåer, eftersom ingen regering ställt sig bakom dem och de strider mot Lissabon-mötets underlag för medlemsförhandlingarna. De bör ses som en förpostering till inkallandet av 1996 års regeringskonferens i enlighet med Maastricht-fördragets utvecklingsklausul art. N:2.

⁵⁵ Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement (1992): London: CEPR Annual Report.

Däremot motsvarar den föreslagna Direktionen redan avnationaliseringskravet. Direktionen skall bestå av 6 ledamöter som utnämns av det Europeiska Rådet.

Om

för

länser

där

en

för

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

en

General in the year 1871, and in the year 1872, the
General in the year 1873, and in the year 1874, the
General in the year 1875, and in the year 1876, the

General in the year 1877, and in the year 1878, the

General in the year 1879, and in the year 1880, the
General in the year 1881, and in the year 1882, the
General in the year 1883, and in the year 1884, the

General in the year 1885, and in the year 1886, the
General in the year 1887, and in the year 1888, the
General in the year 1889, and in the year 1890, the

General in the year 1891, and in the year 1892, the
General in the year 1893, and in the year 1894, the
General in the year 1895, and in the year 1896, the
General in the year 1897, and in the year 1898, the
General in the year 1899, and in the year 1900, the

General in the year 1901, and in the year 1902, the
General in the year 1903, and in the year 1904, the
General in the year 1905, and in the year 1906, the
General in the year 1907, and in the year 1908, the
General in the year 1909, and in the year 1910, the

General in the year 1911, and in the year 1912, the
General in the year 1913, and in the year 1914, the
General in the year 1915, and in the year 1916, the
General in the year 1917, and in the year 1918, the
General in the year 1919, and in the year 1920, the

General in the year 1921, and in the year 1922, the
General in the year 1923, and in the year 1924, the
General in the year 1925, and in the year 1926, the

General in the year 1927, and in the year 1928, the

Appendix

Om Norden

Föreställningen att svenska intressen tillgodoses bättre ju fler nordiska länder som är medlemmar av den Europeiska Unionen, har stor plats i diskussionen om för- och nackdelar med EG anslutning. Det nordiska argumentet utgår från föreställningen att en särskild samhörighet föreligger mellan de nordiska folken, som i sin tur bidrar till att skapa gemensamma intressen. Det strategiska argumentet kan sammanfattas som att "ökande antal likasinnade länder innebär ökande styrka".

Den politiska frågan om önskvärdheten av att fler nordiska länder än Sverige erhåller medlemskap i EG är ömtålig, och kan betraktas ur flera perspektiv.

Å ena sidan är den svenska ansökan inte formellt bunden av andra nationella ställningstaganden. Inte heller har de andra länderna explicit angett den svenska politiken som avgörande för sina ställningstaganden, även om den räknas upp bland de omständigheter som influerat besluten. Å andra sidan är det inte politiskt ointressant att konstatera att den svenska regeringens beredskap att ansöka kungjordes något överraskande till grannländernas massmedia vid ett utrikesministermöte i Norge i augusti 1990.

Den danska utrikesministern uttalade sig tidigt till förmån för ett samlat inträde. Svenska politiker har också välkomnat de finländska och norska ansökningarna. Partiståndpunkter och den allmänna opinionens utveckling är dock känslig för förskjutningar och ändringar i grannländernas nationella hållningar och i parti- och väljaropinioner. Den officiella ståndpunkten sägs bestå i en ömsesidig respekt för den lösning vart och ett av länderna önskar, med beaktande av att Sverige, Norge och Finland faktiskt ansökt om medlemskap och att länderna förhandlar med detta mål i sikte.

Det kan erinras om att i det läge som uppstod 1972 då Norge avstod från medlemskap ansågs det ur svensk synpunkt vara en fördel att Danmark gick med. I den omvärdering av det nordiska samarbetet som ägde rum 1992 konstateras att "... I det fall att flertalet av de nordiska länderna blir medlemmar av EG kommer Gemenskapen att i sig uppta en grupp länder med mycket nära förbindelser sinsemellan. Ingen regional

gruppering i EG har utvecklat ett så brett och formaliserat samarbete med egna administrativa och politiska institutioner."⁵⁶

Det konstateras att "inom ramen för EG" kommer det att förbli viktigt att ha möjlighet att bedriva nordiskt samarbete på de områden där nordiska lösningar inte står i konflikt med förpliktelser under EG-medlemskapet. Denna utgångspunkt överensstämmer med det särskilda omnämnande som BeNeLux-samarbetet erhållit i art 233 Rom F. Bestämmelsen, som bibehållits i EU-fördraget, kan dels se som ett skydd för den regionala integration som uppnåddes före 1957, dels som ett erkännande av att det är möjligt att gå fortare fram för en grupp av medlemsländer inom enskilda områden ("fullbordandet av regionala unioner"). Vid EES-avtalets tillkomst ansågs det vara ett gemensamt intresse att förhindra en vidare urholkning av det nordiska samarbetet. Resultatet blev artikel 121 som medger nordiskt samarbete i den utsträckning det inte utgör hinder för EES-avtalets förverkligande.

Vidare anses subsidiaritetsprincipen kunna underlätta framhävandet av den nordiska ramen som en beslutsnivå. Däremot anges gränser för institutionaliseringen av denna ram; fasta samarbetsgrupper sägs inte vara vanliga inom EG. "... den huvudsakliga utmaningen för de nordiska EG-länderna kommer att bestå i att utveckla den informella kontakten inbördes med varandra ... Som EG-medlemmar kommer de nordiska länderna att på ett möjligast fritt sätt värdera hur de bäst kan tillvarata sina intressen".⁵⁷

Däremot har debatten ägnat mindre intresse åt frågan om de framtida EU-medlemmarnas syn på värdet av den nordiska anknytningen, om en eller flera av de nordiska kandidatländerna inte kan fullfölja medlemskapslinjen. Inte minst gäller detta i perspektiv av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Om Medlemskapsförhandlingarna

EG:s stats- och regeringschefer har vid upprepade toppmöten gjort sig till talesmän för en snar utvidgning av EG till de EFTA-stater som ansökt om medlemskap. En förutsättning för anslutning är självfallet att denna standpunkt inte överges eller försvåras i den utsträckningen att ett tungt medlemsland klart motsätter sig en utvidgning. Att skepsis förekommer på sina håll är däremot klart. Fyra delvillkor ingår i denna förutsättning:

På mötet i Lissabon den 26-27 juni 1992 bekräftade medlemsländerna att "Gemenskaperna står öppna för varje demokratisk europeisk stat som aspirerar på fullständigt medlemskap (i den europeiska unionen) och som

⁵⁶ Rapport till statsministrarna i de nordiska länderna 1992 08 17.

⁵⁷ Ibid. s. 42.

uppfyller villkoren för medlemskap." Upptagande av nya medlemmar kräver dels enhällighet mellan medlemmarna, dels tillstyrkan av minst hälften av Europaparlamentets medlemmar.

Lissabonöverenskommelsen förutsatte vidare att EG-länderna skulle ha blivit eniga om överföringarna till fattigare länder — Delors 2-paketet - och vissa finansiella reformer. En sådan överenskommelse växte fram under hösten 1992. Ståndpunkten att påbörjandet av formella förhandlingar var möjlig först efter ratifikation av Maastrichtfördraget luckrades upp av det Europeiska Rådet på toppmötet i Edinburgh. Klarsignal gavs till att förhandlingar förs parallellt med att de nationella ratifikationsprocesserna fullbordas.

Vidare antas att EG stått fast vid det underlag som etablerats för utvidgningsförhandlingarna, dvs att anslutningen rör EU. Det förutsätts i så fall att samtliga medlemmar ratificerat Maastrichtfördraget. Detta villkor är uppfyllt hösten 1993 sedan tyska Verfassungsgericht i Karlsruhe skingrat osäkerheten om fördragets överensstämmelse med tysk grundlag.

På Edinburgh-toppmötet i december 1992 accepterades de krav på särvillkor som utlösts av den danska folkomröstningen i maj 1992. Den brittiska bindningen att en lösning av "det danska problemet" var en förutsättning för att återuppta ratifikationsförfarandet medverkade till detta. Stats- och regeringscheferna klargjorde emellertid att uppgörelsen endast avsåg EG-medlemmen Danmark och att landets villkor inte utgjorde ett underlag för förhandlingar med andra länder. Statusen på uppgörelsen har karaktär av en politisk garanti beslutad på toppmötesnivå. Däremot avböjdes en dansk begäran om ett "juridiskt bindande" fördrag. Ett sådant skall ratificeras av de enskilda medlemsländerna som ett tillägg till Maastrichtfördraget. Den politiska bedömningen var förmodligen att därmed skulle balansen i överenskommelsen ryckas upp och hela förhandlingsprocessen behöva göras om.

Ett fjärde inslag i uppgörelsen fick viss betydelse i förspelet till sammanträdet i Lissabon. En PM av en Kommissionstjänsteman om sambandet mellan utvidgning och effektivitet hade citerats i den öppna debatten. I denna förutsågs åtgärder som skulle minska små staters representation i EG:s olika institutioner. Vidare förelåg ett samfällt memorandum från BeNeLux-länderna till mötet. I skrivelsen påtalades behovet av att förena en eventuell utvidgning med nya institutionella reformer. Frågan kommenterades också i avsnittet ovan om vissa avvägningsproblem inom Gemenskapen och i de alternativa redovisningarna av stämmomakten.

Det Europeiska Rådet beslutade emellertid vid mötet "att denna anslutning är möjlig på grundval av de institutionella bestämmelser som återfinns i Unionsfördraget och åtföljande deklARATIONER". Innebörden är bl a att den grundsyn på medlemmars ställning och rättigheter som förhärskat inom Gemenskapen sedan Europarörelsens barndom, och som förts vidare genom Maastrichtfördraget, bibehålls. Det är också på den grundvalen som de svenska medlemsförhandlingarna förs. Genom

grundvalen erhåller Sverige den garanti till inflytande som ovan problematiserades. Garantin ger emellertid bara förutsättningen: det är den framtida politikens uppgift att förverkliga ett effektivt inflytande.

Referenser

Litteratur

- Anderson, S. & Eliasson, K. (1992), *Det Nye Europa*, Oslo: Tano.
- Borrmann, C. (1991), Verhandlungsspiele und EG-Entscheidungen, in *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*.
- Brams, J. S. & Affuso, P. J., New paradoxes of Voting Power on the EC Council of Ministers. *Electoral Studies* (1985) 4:2 135, och d:o (1985) 4:3 290.
- EFTA Countries in A Changing Europe (1981), Geneve: EFTA Secretariat.
- Goldmann, K. (1981), Stormaktspolitik och kulturklimat. Projektet Kulturindikatorer Svensk Symbolmiljö 1945-75. Rapport No 2 Lund: Studentlitteratur.
- Hamilton, C. B. (1989): Sveriges anpassning till EG:s inre marknad. I *Europa och Sverige*. Stockholm SNS.
- Hosli, M. (1992), Voting Powers in the EC Council of Ministers after an adhesion of EFTA states. Centre for Political Studies, University of Michigan, mimeo.
- Ireland. Conference on European Neutrals (1990). Stockholm: Swedish Insitute for International Affaris. Conference papers No 11.
- Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement (1992). London: Centre for Economic Policy Research.
- Keohane, R. & Hoffmann, S (1991), *The New European Community* Boulder: Westview Press.

- Kitzinger, U. (1993), *Diplomacy and Persuasion*. London; Thames and Hudson.
- Krisalov, S.; Ehlermann, C-D. & Weiler, J (1986), *The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Community in Cappelotti, M.; Seccombe, M. & Weiler, J. eds Integration Through Law, Vol 2* Berlin: de Gruyter.
- Lahr, R. (1986), *Die Luxemburger Vereinbarung. Europa Archiv* No 8 1983.
- May, B. (1988), *Kosten und Nutzen der Deutschen Mitgliedschaft in der EWG* Bonn: Europa-Union Verlag.
- Monnet, J. (1978), *Memoirs*. London: Collins.
- Noel, E. (1988), *Working Together: The Institutions of the European Community*. Luxemburg: OPEC.
- Simonet, H. (1977), *La Politique Etrangère de la Belgique: Hazard ou Nécessité. Studia Diplomatica*. Vol. 30:5.
- Wallace, W. (1990), *The Transformation of Western Europe*. London: Pinter.
- Wessels, W. & Engels, C. eds (1993), *The European Union in the 1990's*. Bonn: Europa-Union Verlag.
- Wessels, W., *The Institutional Debate revisited, stencil, och Institutionelle Strategien für die Politische Union: Eine Neueauflage der EEA? Integration* 4/90.
- Widgrén, M. (1982), *Voting power in the EC decision making and the consequences of two different enlargements*. Discussion paper No 377. Research Institute of the Finnish Economy.
- Viklund, D. (1978), *Att Förstå EG*. Malmö: Rabén & Sjögren.
- Zamora, S. (1980), *Voting in international economic organizations. American Journal of International Law*, 74.

Offentligt tryck

Les Avis Legislatifs du Parlement Europeen et leur Impact. PE: Direction Generale des Etudes. Luxemburg 1992.

Council of Ministers: Official Journal 291/27 1987; Decision 378/1987.

EG och våra grundlagar (SOU 1992:14).

EG:s fördragstexter.

Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU. UD/H 1993.

Enlargement of the European Community: Transitional period and Institutional implications. Bulletin of the EC 11, Supplement 2/78.

European Commission, Opinion on the Swedish Application for membership, Brussels, July 1992.

European Parliament: Resolution A 3-0186/92 JO C 176/72 10.6.92; Resolution A 3-0189/92 JO C 42/1993 20.1.1993; Resolution 15.7.1993.

Europe and the Challenge of Enlargement Bulletin of the EC Supplement No 3/29.

House of Lords, Select Committee on the European Communities: Enlargement of the Community, HMSO 9.6.1992.

Norden i Europa til 1992. Handlingsprogram från Nordiska Ministerrådet (Nord 1990:80).

The Operation of the Single European Act, 2nd Report of the Foreign Affairs Committé, House of Commons Vol. 2 1990.

Proposition 1991/92:170.

Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'integration europeenne, Bern 1988.

Svensk statsförvaltning och EG (SOU 1993:80).

Politiska anföranden och artiklar

Agence Europe No 1789 27.6.1992.

Carl Bildts anförande den 16 september 1993 inför Fondation Paul Henri Spaak.

Ingvar Carlssons anförande om Europa den 17 september 1993, SAP.

Jagues Delors Main Lines of Commission Policy. Europaparlamentet, 17 januari 1990.

Lamers, K. (1993), Deutschlands Aussenpolitische Verantwortung und Seine Interessen. Vorlage CDU/CSU Bundestagsfraktion 23/24. August.

Olof Palmes anförande på Tetra Pak-dagarna 1981, SAP arkiv.

Svensk Tidskrift No 7, 1992.

FRITZES

BESTÄLLNINGAR: FRITZES KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 90 90

ISBN 91-38-13475-6
ISSN 0375-250X