

Fyra expertrapporter
till EU 96 - kommittén

Union för både öst och väst

*Politiska, rättsliga och
ekonomiska aspekter av EU:s
sjätte utvidgning*

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

SOU 1996:15

Fyra expertrapporter
till EU 96 - kommittén

Union för både öst och väst

*Politiska, rättsliga och
ekonomiska aspekter av EU:s
sjätte utvidgning*

SOU 1996:15





Statens offentliga utredningar
1996:15
Utrikesdepartementet

Union för både öst och väst

Politiska, rättsliga och ekonomiska
aspekter av EU:s sjätte utvidgning

Fyra expertrapporter till EU 96-kommittén
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20173-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Hellström

Enligt Maastrichtfördraget skall EU-länderna under 1996 sammankalla en konferens med företrädare för medlemsländernas regeringar. Konferensen skall undersöka vilka bestämmelser i fördraget som behöver ändras för att de mål som står angivna där skall kunna uppfyllas. Den här översynen av fördraget skall också äga rum med sikte på att EU skall utvidgas med ett antal länder som vill bli medlemmar, främst i Central- och Östeuropa.

Regeringen tillsatte den 9 mars 1995 en parlamentarisk utredning inför 1996 års regeringskonferens (Dir. 1995:15). Kommittén har antagit namnet EU 96-kommittén. Ordförande är riksdagsman Björn von Sydow (s). Övriga ledamöter är Berit Andnor (s), Birgit Friggebo (fp), Siv Holma (v), Göran Lennmarker (m), Berit Löfstedt (s), Helena Nilsson (c), Mats Odell (kds), Marianne Samuelsson (mp), Yvonne Sandberg-Fries (s), Sten Tolgfors (m).

I kommitténs sekretariat ingår departementsrådet Ingrid Larén Marklund (huvudsekreterare), docent Gullan Gidlund (sekreterare) och redaktör Anders Bolling (pressekreterare).

Kommittén har uppdraget att dels låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas vid regeringskonferensen, dels stimulera den offentliga debatten kring regeringskonferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar.

Expertrapporter

Inom ramen för den första huvuduppgiften har EU 96-kommittén givit experter inom främst statsförvaltning, universitet och forskningsinstitut i uppdrag att närmare analysera ett antal viktiga frågor som kan komma att behandlas under regeringskonferensen. En viktig målsättning med expertuppdragen har varit att bygga upp en kompetens i Sverige kring EU:s stora framtidsfrågor – inte minst i förhållande till övriga medlemsländer och EU:s institutioner. Därför har det krävts ett ganska brett utredningsfält. Uppdragen gäller i huvudsak följande frågekomplex:

- insyn och öppenhet,
- EU:s framtida utvidgning – såväl konsekvenser som genomförande (bl.a. behoven av anpassning, relationerna mellan små och stora stater och andra maktrelationer),
- subsidiaritetsprincipen,
- den demokratiska kontrollen (Europaparlamentets och de nationella parlamentens roller, maktbalansen mellan institutionerna och effektiviteten i beslutsfattandet),
- instrument för legitimitet (folkomröstningar och möjligheten att säga upp EU:s fördrag),
- EU-medborgarskap och mänskliga rättigheter,
- miljöpolitik,
- jämställdhet,
- regionalpolitik,

- gemensam utrikes- och säkerhetspolitik,
- rättsliga och inrikes frågor.

Sammanlagt presenterar EU 96-kommittén runt tjugo expertuppsatser.

Föreliggande skrift innehåller fyra rapporter, som alla behandlar EU:s sjätte utvidgning. Den första, om demokratikravet inför utvidgningen, har skrivits av Jan Åke Dellenbrant, professor i internationella relationer, särskilt studier i östra Europa, vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, och docent Rutger Lindahl vid Centrum för Europaforskning, Göteborgs universitet. Rapport nummer två handlar om utvidgningens rättsliga aspekter och har författats av advokaten Kaj Hobér. Därefter följer en genomgång av möjligheterna till ekonomisk integration genom s.k. variabel geometri (ett EU i olika hastigheter) gjord av Claes Göran Alvstam, professor i internationell ekonomisk geografi vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet. I den fjärde uppsatsen, slutligen, redogör kanslirådet Ninna Rösiö för utvidgningens eventuella konsekvenser för medlemskapsvillkoren. Författarna svarar själva för innehållet i sina rapporter.

Följande skrifter med expertuppsatser har också givits ut:

- SOU 1995:123, Subsidiaritetsprincipen i EU (Magnus Jerneck).
- SOU 1995:131, Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser (Janerik Gidlund, Göran Lysén).
- SOU 1995:132, Utvidgning och samspel. EU:s östintegration ur historiskt och ekonomiskt perspektiv. Förhållandet småstat-stormakt: svenskt identitetsbyte (Mikael af Malmborg, Åke E Andersson, Bengt Sundelius).
- SOU 1996:6, Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU (Statskontoret; projektledare Thomas Pålsson).
- SOU 1996:7, Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen (Gunilla Herolf, Rutger Lindahl).

Andra skrifter

Vid sidan av expertuppsatserna ger kommittén ut en serie småskrifter, som i mer allmän form presenterar olika problemområden inför regeringskonferensen och sammanfattar seminarier och hearingar som kommittén arrangerat. Dessa skrifter är gratis och distribueras bl.a. till landets alla bibliotek. Hittills (februari 1996) har tio skrifter getts ut. De behandlar ämnen som EU:s första, andra och tredje pelare, unionens framtida utvidgning institutionernas interna spelregler. Några skrifter sammanfattar seminarier och hearingar som kommittén arrangerat.

Stockholm i februari 1996

Björn von Sydow

Ordförande i EU 96-kommittén

Innehållsförteckning

Abstract till del 1 (kort sammanfattning på engelska)	8
1. Demokratikravet och EU:s sjätte utvidgning	
<i>Jan Åke Dellenbrant och Rutger Lindah</i>	9
EU:s definition av demokrati	9
Bakgrund	10
Precisering av demokratikraven	12
Demokratins konsolidering	14
Partier och organisationer	15
Val och väljarbeteende	21
Regeringsskiftet	25
Mänskliga rättigheter och skydd för minoriteter	27
Ryska reaktioner	29
Demokratins många ansikten	29
Partisystem med konsolideringsproblem	32
Politisk opinionsbildning	35
Lugna regeringsskiftet	38
De mänskliga rättigheternas dilemma	39
Demokrati som nödvändigt men ej tillräckligt villkor	40
Litteratur i urval	41
Abstract till del 2 (kort sammanfattning på engelska)	44
2. Vägen österut — författningsrättsliga aspekter på EU:s utvidgning till Central- och Östeuropa	
<i>Kaj Hobér</i>	45
Inledning	45
Bakgrund	46
Den fortsatta framställningen	49
Internationella fördrag och överlåtande av maktbefogenheter till EU	51
Den lagstiftande och den verkställande makten	64
Den dömande verksamheten	70
Mänskliga rättigheter	74
Sammanfattning och slutsatser	78
Abstract till del 3 (kort sammanfattning på engelska)	81
3. EU:s östutvidgning — ekonomisk sammanfogning genom variabel geometri	
<i>Claes G Alvstam</i>	83
Den historiska restorationen	83
Förutsättningar för en utvidgning av EU i östlig riktning	91
Den fortsatta integrationen — handels- och industripolitik på kort och lång sikt ..	96

Variabel geometri eller ej	99
Slutsatser	100
Litteratur	102
Statistikkällor	102
Abstract till del 4 (kort sammanfattning på engelska)	104
4. Östutvidgningen och dess eventuella konsekvenser för medlemskapsvillkoren	
<i>Ninna Rösiö</i>	105
Inledning	105
Bibehållen effektivitet	107
Stärkande av EU på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens (GUSP) område	107
Behöver EU:s trepelarstruktur ändras?	107
EU:s representation gentemot omvärlden	109
Säkerhet och försvar	110
Förbättrad effektivitet i samarbetet på inrikes- och rättsområdet	113
Bibehållen allmän effektivitet i institutionerna	114
Europaparlamentet	114
Rådet	114
Kommissionen	115
EG-domstolen	116
Förbättrad demokratisk legitimitet	117
Förstärkt ställning för Europaparlamentet	117
Gemensam valordning	117
Bättre proportionalitet mellan befolkning och representationsrätt	117
Utsträckande av medbestämmandet i artikel 189 b	117
Förbättrad demokratisk representation för rösterna i rådet	118
Bättre proportion mellan befolkningsstorlek och röstetal	118
Underlättad möjlighet för en folkmajoritet att genomdriva beslut	119
Stark begränsning av vetorätten	120
Flexibilitet	120
Mot en variabel geometri	121
"Kärntrupp" för de medlemsländer som önskar gå vidare med integrationen	121
Differentiering mellan kandidatländer efter hur väl de uppfyller medlemskapskraven från Köpenhamn	123
Differentierade former av medlemskap för de nya medlemmarna?	125
Flexibilitetens gränser	127
Delmedlemskap, associerat medlemskap, "rabatt-medlemskap"?	127

Abstract

The Democracy Criterion and the EU's Sixth Enlargement

The enlargement of the European Union to the east and to the south gives rise to a number of problems which need to be solved. In this study, the political aspects of the EU enlargement are focussed. Quite often, economic factors were emphasized when discussing the enlargement project. However, for the functioning of a future larger EU it is indispensable that the member states possess a sufficient degree of democratic stability.

Unfortunately, it is not completely clear how the EU requirements for stable democracies should be interpreted, as they are formulated in rather general terms. Originating from political science theory the following areas have been selected in this report for evaluating the states which have already applied or will apply for EU membership: parties and party systems, elections and electoral behavior, shifts of governments, and the observation of human rights.

Theoretical works in political science conclude that there are multivariate explanations for the establishment of a consolidated democracy. However, democratic experience and traditions of cooperation are generally regarded to be of central importance. The countries discussed in this study are the following: Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, the Czech Republic, Slovakia, Hungary, Romania, Bulgaria, Slovenia, Cyprus and Malta.

The two South European states pose comparatively few problems in democratic consolidation. In the East European countries, a number of problems have to be solved before a full and consolidated democracy will be established. But also here, democratic traditions are essential. The Czech Republic must be regarded as a relatively unproblematic case for EU enlargement. The same is true for the Baltic states, Poland, Hungary and Slovenia, although fully consolidated democracies have not been established in these countries yet. In the remaining countries the problems appear to be greater, which indicates that a longer phase of adjustment will be necessary.

On the whole, the future EU enlargement – as evaluated from a democratic point of view – appears to be a long and tedious process. And also other factors of development, especially economic and cultural, must be considered. Thus, it can be concluded that *democracy is not a sufficient but a necessary condition* for EU membership.

Key words: EU enlargement, democratic consolidation, political stability, party systems, elections, government formation, human rights.

1. Demokratikravet och EU:s sjätte utvidgning

*Jan Åke Dellenbrant
och Rutger Lindahl*

EU:s definition av demokrati

"Varje europeisk stat får ansöka om att bli medlem av unionen" (*Europafördrag*, 1995). Denna mening återfinns i Maastrichtfördraget från 1991. Den överfördes från Romfördraget och den enda ändringen i texten bestod av att ordet "gemenskapen" i Romfördragets artikel 237 byttes mot "unionen" i Maastrichtfördragets artikel O. Formuleringen antyder att det råder stor öppenhet beträffande antagande av nya unionsmedlemmar. I artikelns andra stycke anges dock att "[v]illkoren för att upptas som medlem och de anpassningar som däri- genom blir nödvändiga skall fastställas i ett avtal mellan medlemsstaterna och den ansökande staten" (Ibid.). Därigenom antyds att EU kan kräva, utöver det att den ansökande staten skall vara "europeisk" – vilket i sig kan vara svårt nog –, att staten i fråga även skall uppfylla ytterligare ett antal krav. Vilka dessa är anges emellertid inte i fördragstexten. Att medlemsländerna förutsätts vara demokratier framgår bl.a. av texten i artikel F i Maastrichtfördraget. De skall också respektera skyddet av de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna (Ibid.).

I denna uppsats om förutsättningarna för en sjätte utvidgning av EU står demokratikravet i centrum. Eftersom det hittills allmänt funnits en tendens till att lägga störst tonvikt på de ekonomiska kriterierna, är detta ett utmärkt tillfälle att påvisa betydelsen av de grundläggande demokratikrav som ställs upp av EU. Det är väsentligt att också de politiska kraven blir tillgodosedda inför en framtida utvidgning och att betydelse av dessa uppmärksammas i den politiska debatten.

Kommissionären (DG 1A) Hans van den Broek uppehöll sig i ett tal nyligen vid utvidgningsproblematiken och framhöll då bl.a. följande: "Lika betydelsefull som konsolideringen av demokrati och stabilitet är en sund makroekonomisk politik och ekonomisk reform" (EC COM Speech/95/128). Ett slutgiltigt ställningstagande till framtida utvidgning av EU måste

bygga på en analys, i vilken utvecklingen inom bägge dessa områden beaktas. Vilken vikt som tillmäts dem vid det slutliga ställningstagandet beror, vilket erfarenheter från tidigare anslutningsförhandlingar visar, i stor utsträckning på det aktuella politiska och ekonomiska läget i Europa.

Tolv stater i Baltikum, Öst- och Centraleuropa samt i Medelhavsregionen betraktas 1995 som potentiella medlemmar i EU, även om inte alla av dem ännu officiellt har ansökt om medlemskap. De länder som avses är Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Slovenien, Rumänien, Bulgarien samt Cypern och Malta. De två sistnämnda har från EU:s sida givits löfte om att få inleda medlemskapsförhandlingar sex månader efter avslutandet av den regeringskonferens inom EU som inleds under våren 1996. Till dessa kan läggas Turkiet, som redan tidigare erhållit avslag på en ansökan, och som nu ansöker om att bli medlem av i första hand tullunionen, samt Albanien (23rd Gen. Rep. EC, ss. 337 ff.). Dessa två sistnämnda länder kommer dock i denna genomgång endast att ges ett begränsat utrymme.

En ny utvidgning aktualiserar en rad problem vars lösning kommer att få en avgörande betydelse för utvecklingen i Europa under inledningen av 2000-talet. Vilken betydelse tillmäts egentligen de demokratiska grundfaktorerna i utvecklingen av relationerna mellan EU och de stater som uttalat intresse för EU-medlemskap? Hur väl preciserade är EU:s krav på denna punkt? I vilken utsträckning uppfyller de nämnda staterna idag EU:s demokratikrav? På vilka punkter kan brister konstateras och hur ser prognosen ut för korrigeringar av bristerna? Vad betyder allt detta för planerna på en framtida utvidgning av EU?

Bakgrund

Under den europeiska integrationsprocessens första tjugotre år koncentrerades samarbetet till sex länder (Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Västtyskland). I två av dessa, nämligen Italien och Tyskland, fanns en tidsmässigt näraliggande erfarenhet av ett klart odemokratiskt samhällssystem. Under de förberedande diskussionerna inför bildandet av Kol- och stålgemenskapen 1950 förekom referenser till behovet av att säkra demokratin i de västeuropeiska staterna. Detta gjordes inte minst mot bakgrund av utvecklingen inom de s.k. folkdemokratierna i Öst- och Centraleuropa.

I flera omgångar fördes under 1950- och 1960-talet förhandlingar om medlemskap respektive associering med ytterligare ett antal västeuropeiska stater. Storbritannien ansågs redan under 1950-talet stå närmast ett medlemskap men valde självt att ställa sig utanför samarbetet. Även Danmark, Norge och Sverige sågs som naturliga kandidater, tillsammans med bland andra Schweiz och Österrike. Dessa länder var samtliga ansedda som stabila demokratier. I Sveriges fall var det emellertid andra skäl, främst hänsyn till det nationella såväl som internationella förtroendet för neutralitetspolitiken och oro för tendenserna till överstatligt beslutsfattande inom andra vitala nationella politikområden, som under denna tid avgjorde frågan om medlemskap (Lindahl och Larsson, 1991, ss. 121 f.).

Den första utvidgningen 1973 med Danmark, Irland och Storbritannien genomfördes utan någon egentlig diskussion om demokratikravet. De nämnda länderna ansågs på ett självklart

sätt motsvara det uppenbart tänkta men inte tydligt utformade grundkravet på att representera demokratiska samhällssystem.

Grekland kom att bli ensamt i den andra utvidgningsfasen. Inför den grekiska anslutningen anfördes bl.a. ett behov av att bevara och utveckla det demokratiska systemet i Grekland. Hänvisning gjordes direkt till förhållandena under åren 1967-74 då en militärjunta styrde landet. Under perioden 1967-73 var Grekland formellt fortfarande en demokrati med en civil regering, men i realiteten innehades makten av en överstejunta. 1973 avskaffades monarkin och militärdiktatur infördes. Denna tvingades avgå 1974. Den regering, som tillträdde efter det att parlamentsval hållits under hösten 1974, gjorde klart att den önskade att Grekland snarast möjligt skulle bli medlem i EG. Kommissionen reagerade på den grekiska propåen med att konstatera att landet inte uppfyllde de ekonomiska grundkraven. Den grekiska regeringen underströk därvid att ett EG-medlemskap skulle vara utomordentligt betydelsefullt för att stärka det demokratiska systemet i landet och markera landets samhörighet med de västeuropeiska demokratierna. EG:s ministerråd accepterade denna argumentation, och förhandlingar om medlemskap inleddes 1976 (Nugent, 1995). Grekland blev medlem av EG 1981.

Demokratifaktorn kom att aktualiseras även i samband med den tredje utvidgningen som innefattade Portugal och Spanien. Båda länderna hade fram till mitten av 1970-talet styrts av regimer vilka inte hyllade de demokratiska principerna. I Portugal störtades diktaturregimen under Antonio de Oliveira Salazar slutgiltigt genom en oblodig militärkupp 1974, och i Spanien upphörde general Francisco Francos diktaturregim genom dennes död 1975. Både Spanien och Portugal hade aktualiserat frågan om associering med gemenskaperna redan i början av 1960-talet och samtidigt aviserat att ett framtida medlemskap fanns med i långtidsplaneringen. EG förhöll sig under 1960- och början av 1970-talet något avvaktande i sina relationer till dessa båda diktaturstater.

1977 ansökte de nya regimerna, vilka visat en tydlig ambition att införa demokrati, om medlemskap i EG. Portugal hade 1976, två år efter den militärkupp som avslutade diktaturperioden, antagit en demokratisk författning. För Spaniens del dröjde det till 1978 innan en ny demokratisk författning kunde antas. I båda fallen fanns det klara tecken på att krafter inom det militära etablissemangen ville behålla en del av sin tidigare starka maktposition och en viss oro rådde i denna fråga fram till i början av 1980-talet. Så sent som 1981 genomfördes i Spanien ett kuppöversök lett av officerare. Kuppen misslyckades bl.a. genom att kung Juan Carlos tog avstånd från anstiftarna av kuppen och stödde demokratin.

Från EG:s sida var det åter främst problem rörande de två staternas möjlighet till anpassning inom det ekonomiska området som kom att stå i centrum under medlemskapsförhandlingarna. Ett uppenbart behov av att stabilisera det politiska läget på Pyreneiska halvön spelade emellertid en viktig roll för de avtal som ledde till medlemskap 1986.

Det tyska enandet 1990 innebar också EG:s fjärde utvidgning. En av tankarna bakom de båda tyska regeringarnas beslut att på mycket kort tid genomföra enandet var att säkra den politiska stabiliteten i östra Tyskland och garantera demokratiska förhållanden. EG ställde sig helt bakom denna politik. Den ansågs också vara av betydelse för demokratiseringsprocessen i de övriga staterna i Öst- och Centraleuropa.

1987 lämnade Turkiet in en ansökan om medlemskap i EG. Ansökan fick ett kyligt mottagande inom EG och kommissionen hänvisade till att Turkiets möjligheter att uppfylla såväl de politiska som ekonomiska villkoren var alltför dåliga för att det skulle vara meningsfullt att inleda förhandlingar (21st Gen. Rep. EC, punkterna 781 och 783).

1989 ansökte Österrike om medlemskap. 1990 inlämnade Cypern och Malta sina medlemskapsansökningar, och därefter följde Sverige, Schweiz, Finland och Norge. 1995 utvidgades EG/EU för femte gången i och med att Finland, Sverige och Österrike blev medlemmar. Endast i diskussionen rörande Cypern nämndes demokrati frågan och då knuten till den rådande konflikten mellan den grek- respektive turkcypriska delen av befolkningen (Ibid.).

I de återuppståndna staterna i Baltikum respektive i de öst- och centraleuropeiska staterna framfördes tidigt önskemål främst om fördjupade ekonomiska och politiska relationer till Västeuropa och därmed i första hand till organisationer som EG/EU, NATO och Europarådet. För att kunna hantera dessa önskemål tvingades organisationerna precisera vilka krav som ställdes på medlemsstater och stater med vilka nära förbindelser planerades. Krav inom det demokratiska området tillhörde dem som gavs högsta prioritet.

Precisering av demokratikraven

Frågan om innehållet i och omfattningen av EG/EU:s relationer till staterna i Öst- och Centraleuropa, Baltikum samt till Ryssland fick tidigt en framskjuten plats på de olika EG/EU-institutionernas dagordning. Behovet av stöd för demokratiseringsarbetet liksom för utvecklandet av grunderna för rättsstat och marknadsekonomi uppfattades tidigt som prioriterade områden. Redan 1989 antogs stödprogrammet PHARE (Poland/Hungary Assistance for Restructuring of the Economy) som inriktades på dessa nämnda tre områden och där framsteg i utvecklingen inom dessa angavs som förutsättning för erhållande av ekonomiskt stöd (Andersson *et al.*, 1993, ss. 159 ff.; XXVIIth General Report on the Activities of the European Communities, 1994, ss. 237 ff.).

Utvidgningen av EU i östlig riktning relaterades redan i ett tidigt skede starkt till de aktuella staternas ekonomiska utveckling och till deras förmåga att aknytas till de västliga ekonomierna. I samband med och direkt efter ratificeringen av fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget) stod det klart att samarbetet med staterna i Baltikum samt Öst- och Centraleuropa utvecklades på ett sådant sätt att det var nödvändigt för EU-staterna själva liksom för de medlemskapsintresserade staterna att villkoren för medlemskap preciseras. Detta skulle ske för att undvika missförstånd och förebygga framtida konflikter som kunde uppstå i associerings- respektive medlemskapsfrågor.

I samband med Europeiska rådets möte i Lissabon 1992 fastlades grunderna för utvidgning av EU i första hand med de ansökande EFTA-staterna (Bull. EC, suppl. 3/92, s. 12). Vid toppmötet i Köpenhamn följande år riktades intresset mot staterna i Öst- och Centraleuropa. Det konstaterades därvid att "de stater i Central- och Östeuropa som så önskar skall bli medlemmar av Europeiska unionen. Anslutning äger rum så snart som ett associerat land är kapabelt att påtaga sig de skyldigheter som ett medlemskap innefattar genom att

uppfylla de ekonomiska och politiska krav som ställs. Medlemskap kräver att kandidatlandet har uppnått stabilitet hos de institutioner som garanterar demokrati, rättsordning, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter, existensen av en fungerande marknadsekonomi liksom en förmåga att utstå den konkurrens och de marknadskrafter som förekommer inom Unionen. Medlemskap förutsätter kandidatens förmåga att påtaga sig skyldigheter som inkluderar fasthållande av målsättningen med en politisk, ekonomisk och monetär union" (Bull. EC 6/93, s. 13).

Resonemang kring krav inom demokratiområdet förekommer i en rad texter från EU:s institutioner. I dessa talas bl.a. om pluralism och flerpartisystem, fria och demokratiska val, liksom om fri opinionsbildning, mediernas frihet, m.m. Detta förekommer också i de Europaavtal som slutits mellan EU och stater i Central- och Östeuropa samt Baltikum (Jfr. COM (93) Final, 18 February 1993).

I de flesta fall då frågan om EU:s utvidgning berörs under de senaste åren har referenser gjorts i första hand till slutakten från Helsingforskonferensen 1975 och Parisstadgan från 1990. I båda fallen fastslås ett antal grundläggande kriterier på en demokratisk stat. Den mest utförliga genomgången av demokratikrav återfinns i Parisstadgans Annex I (Utrikesdepartementet, 1991, Aktstycken, Ny serie II:45, ss 60 f.).

Tyvärr saknas emellertid en aktuell samlad bild av vad som ingår i EU:s demokratikrav. Mot denna bakgrund har författarna beslutat sig för att göra en sammanfattning av vad som framkommit ur analysen av officiella dokument och uttalanden från företrädare för EU. Denna förteckning utgör underlag för den följande analysen av situationen i de stater som anmält intresse för medlemskap i EU.

En genomgång av befintligt EU-material ger vid handen att de mest väsentliga föregående kriterierna inom demokratiområdet för medlemskap i EU är följande:

1. Fullt utvecklade och stabilt fungerande demokratiska institutioner på nationell och regional/lokal nivå.
2. Beslutsfattande på alla offentliga nivåer i enlighet med gällande lag.
3. Konstitutionellt skyddad frihet för bildande av politiska partier och organisationer.
4. Konstitutionellt skyddade grundläggande mänskliga fri- och rättigheter för medborgarna inkluderande rättighet att delta i politisk verksamhet – t.ex. deltagande i politisk opinionsbildning –, söka och inneha politiska uppdrag, samt delta i val.
5. Konstitutionellt skydd inom yttrande- och tryckfrihetsområdet.
6. På demokratiska grunder genomförda fria och allmänna val med tillfredsställande genomslag av folkmeningen vid bildande av regering respektive regionala/lokala styrande organ. Tillstånd för inhemska och utländska observatörer att följa och granska genomförandet av nationella och regionala/lokala allmänna val.
7. Konstitutionellt skydd för etniska, religiösa, etc., minoriteter.

Utöver vad som ovan anges hänvisas ofta till behov av successivt utvidgade kontakter mellan politiska institutioner, partier, organisationer, etc., i å ena sidan EU-länder och å andra sidan i länder i Baltikum, Central- och Östeuropa, samt i Ryssland. Öppenhet för denna typ av praktiskt kunskaps- och erfarenhetsutbyte anses vara av stor betydelse för den fortsatta konsolideringen av samhällssystemen i de stater där demokratiseringsprocessen nyligen

inletts (Jfr. COM [94] 320, Final, 13 July, 1994). De anses också vara av stor betydelse för etablerandet av goda relationer mellan grannstater och för lösande av konflikter utan användande av hot om eller direkt våld. Detta framgår av den stabiliseringspakt som undertecknades av ett femtiotal stater i Paris i mars 1995 (Bull. EU 3-1995, ss. 118 f.).

Mot denna bakgrund och med hjälp av resultat av tidigare statsvetenskaplig forskning har genomgången av det politiska systemet i de stater som visat konkret intresse för medlemskap i EU inriktats på fyra huvudområden. För det första studeras de aktuella förhållanena och utvecklingstendensen beträffande *partisystemet*, *den politiska organisationskulturen* och *den politiska opinionsbildningen*. *Valsystemet* och *hittills genomförda allmänna val* står i centrum för den andra delen av analysen. Det tredje huvudområdet tar fasta på genomförandet av *regeringsskiften*, medan det fjärde uppmärksammar den av EU allt kraftigare understrukna betydelsen av respekt för *mänskliga rättigheter och skydd för minoriteter*.

Demokratins konsolidering

De östeuropeiska länderna befinner sig fortfarande i en demokratisk konsolideringsfas, där de flesta men inte alla egenskaper som kännetecknar en demokrati av västerländsk mening föreligger. Förekomsten av ett stabilt parti- och organisationsväsende är givetvis en grundsten i den västerländska demokratimodellen. Flera östeuropeiska länder har gjort betydande framsteg på detta område, ehuru processen ännu inte är helt avslutad. I de sydeuropeiska länder som aspirerar på medlemskap i EU har processen fortskridit betydligt längre. Konsolideringsfasen utgör enligt statsvetenskapliga forskare den andra fasen, efter den inledande transitionen, i den demokratiska utvecklingen. I och med att nya konstitutioner utarbetats, fria val har hållits och det folkliga deltagandet i de politiska beslutsprocesserna ökat, inträder en period av verklig etablering av demokratin. Denna konsolideringsfas kan omfatta längre eller kortare tidsperioder, beroende på den historiska bakgrunden och den ursprungliga omvälvningens karaktär (Shin, 1994).

Vid konsolideringsfasens slut antages en stabil demokrati vara etablerad. Det är emellertid ingen lätt uppgift att klargöra vad stabil demokrati egentligen innebär. Enligt statsvetaren Samuel P. Huntington kan förekomsten av dubbla fredliga regeringsskiften vara en viktig mätare av stabiliteten hos ett demokratiskt system. Ett enda fredligt regeringsskifte utgör inte ett tillräckligt kriterium på konsoliderad demokrati. Det är först när vinnarna av det andra valet överlämnar makten till en ytterligare ny regeringskonstellation som Huntingtons kriterium är uppfyllt (Huntington, 1991, ss. 266 f.).

Andra forskare pekar på mer komplexa förhållanden som beskriver och förklarar uppkomsten av stabila demokratier. Under den tidiga demokratiseringsfasen i Östeuropa antogs ekonomiska förhållanden och ökande förväntningar på samhället bidra starkt till stödet för demokratin. Efter hand – och särskilt sedan den inledande euforin övervunnits – har tyngdpunkten förskjutits till politiska förklaringar, såsom förekomsten av goda konstitutioner och väl fungerande valsystem. Över huvud har historiska erfarenheter av demokratiskt styre kommit att fokuseras (Evans och Whitefield, 1995). I sin analys av den italienska demokratin pekar Robert D. Putnam på den sociala kontextens och de historiska traditionernas

betydelse för demokratin. Frivilligt samarbete, social infrastruktur och socialt kapital är Putnams nyckelord för en väl fungerande demokrati. I Italien kan betydande skillnader i samarbetsklimatet skönjas mellan Norditalien och *Mezzogiorno*. Putnam framhåller att Ryssland och Östeuropa kan komma att karakteriseras av samma konflikter som södra Italien: "Palermo kan komma att representera Moskvas framtid" (Putnam, 1993, s. 183).

Flera forskare pekar således på de politiska och sociala bakgrundsfaktorens betydelse för uppkomsten av en stabil demokrati. Demokratin måste bygga på någon form av historisk tradition av folkligt inflytande i politiken – såsom i Tjeckoslovakien och i mindre utsträckning i Estland och Lettland. Om den demokratiska traditionen saknas, är det sannolikt att konsolideringsfasen tar lång tid i anspråk.

Som nämndes i inledningen kan partistrukturen, väljarbeteendet, regeringsbildningarna och skyddet för minoriteter representera viktiga indikatorer på demokratins funktionssätt och graden av konsolidering. I det följande skall ett antal observationer inom dessa områden rörande de öst- och sydeuropeiska potentiella ansökarstaterna redovisas.

Partier och organisationer

För att parti- och organisationsväsendet skall kunna verka på ett mer långsiktigt sätt krävs att partisystemet kännetecknas av en någorlunda hög grad av stabilitet, dvs. åtminstone något eller några partier måste existera över flera val och behålla grunddragen i ideologin. I flera östeuropeiska länder finns ett flytande och snabbt föränderligt partisystem, där nya partier väljs in i parlamenten för att senare splittras och kanske försvinna helt vid kommande val. Sartori använder termen "fluidity" för att beskriva denna typ av partisystem (Sartori, 1976).

På senare tid har det utvecklats tydligt stabila partisystem i fyra av de östeuropeiska länderna, nämligen i Litauen, Polen, Tjeckien och Ungern. Dessa är emellertid av delvis olika karaktär. I Tjeckien dominerar en relativt stabil center-högerallians, medan i de övriga länderna de reformerade kommunistiska partierna (postkommunisterna) med uttalad socialdemokratisk orientering utgör den starkaste kraften.

Det är intressant att konstatera att OECD valt att välkomna Tjeckien som första östeuropeiska land. Tjeckiens ickesocialistiska orientering samt konsekventa genomförande av marknadsekonomi torde ha utgjort faktorer av betydelse för OECD:s beslut. Tjeckien har inte lika tydligt påverkats av den politiska pendelrörelsen från höger till vänster, som kännetecknat de flesta andra östeuropeiska länder. Under euforins tid, efter 1989-91 års händelser, dominerade en högerorienterad politik i många östeuropeiska länder och formell politisk demokrati infördes samtidigt som en liberalt inriktad marknadsekonomi snabbt etablerades i länder som Estland, Polen och Tjeckoslovakien.

Efter någon tid svängde emellertid den politiska pendeln till vänster. Stora grupper av befolkningen visade sitt missnöje med den snabba introduktionen av marknadsekonomi, vilken fick social utslagning och fattigdom som iögonenfallande resultat.

Vid bedömningen av de östeuropeiska länderna framstår det klart att den tjeckiska republiken uppnått betydande resultat i samhällsomvandlingen från kommunism till väster-

ländsk demokrati. Tjeckien har lyckats kombinera politisk stabilitet och acceptabel ekonomisk tillväxt. Tjeckien borde komma närmast EU:s inträdeskrav av alla östeuropeiska länder.

Det dominerande partiet ODS, Samhälldemokratiska partiet, under ledning av premiärminister Vaclav Klaus, har försökt föra en konsekvent nyliberal ekonomisk politik. ODS' representanter måste emellertid ta hänsyn till sina koalitionspartner ODA (Samhällsdemokratiska alliansen) och två kristdemokratiska partier, som representerar en mer socialt orienterad syn på samhällsomvandlingen. Konflikterna har stundtals varit så stora att beteckningen koalitionskrig myntats (*Transition*, no. 3, 1995). En framtida vänstervåg skulle dock vara möjlig även i Tjeckien. Enligt opinionsmätningarna befinner sig det socialdemokratiska partiet på stark frammarsch och skulle – efter vissa parlamentariska omgrupperingar – kunna leda en ny tjeckisk regering efter valet 1996. Å andra sidan har centrumhögerpartierna stärkt sin ställning genom en nyligen genomförd sammanslagning av ODS och ett kristdemokratiskt parti, något som skulle kunna bidra positivt till den politiska konsolideringen (IVVM Poll, 1995).

Relativt stabila partisystem med etablerade politiska majoriteter finns även i Litauen, Polen och Ungern. Det är här fråga om postkommunistiska partier som dominerar den politiska scenen. Alla tecken tyder på att de postkommunistiska partierna genomgått en fundamental omdaning och att de nu bör betraktas som genuina socialdemokratiska partier. Om detta är riktigt representerar dessa partier en viktig förändringspotential. I ett gynnsamt läge – och med stöd från EU – skulle dessa partier kunna genomföra viktiga sociala reformer för att lindra de negativa effekterna av den snabba ekonomiska reformeringen som ju fortgår i dessa länder. De postkommunistiska partierna skulle härigenom kunna spela en politisk roll liknande den som de nordiska socialdemokraterna spelade under uppbyggnaden av välfärds-samhällena i norr. Den sociala dimensionen har redan fått en mer framträdande ställning i dessa länders politik.

Emellertid är det för tidigt att definitivt likställa de postkommunistiska partierna med reguljära socialdemokratiska sådana. Postkommunisterna har ännu inte visat prov på att deras ledare har kunnat lösa svåra samhällskriser med bibehållande av politisk demokrati. Det bör dock i sammanhanget påpekas att många av de f.d. kommunisterna i dessa partier sannolikt aldrig varit helt övertygade kommunister före 1989/91 utan snarare utnyttjat kommunistpartiet som det under den gamla regimen enda sättet att göra politisk karriär. Det föreligger även en artskillnad mellan postkommunisterna i Litauen, Polen och Ungern å ena sidan och Ziuganovs kommunister i Ryssland å den andra; de senare önskar återupprätta ett slags sovjetvälde.

Partisystemet i Litauen var splittrat när självständighetsperioden inleddes 1991. Inledningsvis dominerade folkfronten Sajudis' politiska parti, men redan vid valet 1992 skapades en stabil majoritet i parlamentet för LDDP, Litauiska demokratiska arbetarpartiet under ledning av Algirdas Brazauskas. LDDP behöll under flera år sitt grepp över den litauiska väljarkåren och Brazauskas valdes även till president. Reformerna i Litauen har fortsatt under LDDP:s ledning, ehuru bittra konflikter har förts med oppositionen, bland andra företrädd av förre premiärministern Vytautas Landsbergis, ledare för det konservativa partiet

(*Transition*, no. 1, 1994). Men även om det vänsterorienterade LDDP dominerar litauisk politik, är inte partisystemet helt oföränderligt. Lokala val under 1995 gav vid handen att de konservativa rörelserna var på viss frammarsch (*Baltic News Service*, 31 March 1995).

Under de första åren efter händelserna 1989/91 kännetecknades Polen av ekonomiska framsteg kombinerade med politisk instabilitet. 1993 etablerades ett mer stabilt partisystem med vänsterdominans. Vid valet detta år fick SLD, Demokratiska vänsteralliansen, och dess allierade, bondepartiet PSL, två tredjedels majoritet i parlamentet (*sejm*). Noteras bör dock att ca. 30 procent av rösterna lagts på partier som hamnat utanför parlamentet och att de konstellationer som vunnit inträde i sejmen i de flesta fall är baserade på valsamverkan mellan flera partier och grupper; detta gäller inte minst SLD.

I november 1995 vann vänsteralliansens kandidat, Alexander Kwasniewski, knappt presidentvalet mot den sittande presidenten, Lech Walesa. Vänsterns dominans blev härigenom total; vänsteralliansen och dess allierade har stor majoritet i sejmen, de bildar regering och har nu fått sin kandidat på presidentposten. I detta läge är det naturligt att andra partier, i politikens centrum och på den konservativa sidan, spelar en liten roll. Det största oppositionspartiet, Frihetsunionen (UW), omfattar endast ca. 15 procent av platserna i sejmen (*Transition*, no. 1, 1994).

Även i Ungern dominerar postkommunisterna politiken. Landets utveckling under den första perioden efter frigörelsen från kommunismen kännetecknades av ekonomiska framsteg och politisk instabilitet. Efter 1989 dominerade partier till höger om den politiska mitten och långtgående ekonomiska reformer genomfördes. Så småningom stod det klart att en majoritet av den ungerska befolkningen inte accepterade den ekonomiska omdaning. Vid valet 1994 återkom det postkommunistiska Ungerska socialistpartiet (MSP) under Gyula Horn och erövrade en absolut majoritet i parlamentet. Trots detta valde MSP:s ledare att i regeringen liera sig med centumpartiet Fridemokraterna (SDK). Det tidigare konservativa regeringspartiet Demokratiskt forum (HDF) reducerades till ett litet parti med ca. tio procent av platserna i parlamentet (*Transition*, no. 1, 1994).

Utvecklingen i Ungern illustrerar den pendelrörelse i politiken som kännetecknat de flesta östeuropeiska länder efter 1989. Vid det första fria ungerska valet 1990 kom partier till höger om politikens centrum till makten och genomförde långtgående ekonomiska reformer som särskilt drabbade de svaga i befolkningen. När euforin över befrielsen från kommunismen lagt sig och konsekvenserna av marknadsreformerna stod klara, svängde pendeln åt vänster, varvid det postkommunistiska partiet framstod som vinnare vid valet 1994.

Även om de hittills behandlade länderna skiljer sig åt i många avseenden kännetecknas deras partisystem av en relativt hög grad av stabilitet. Vänster-, centrum- och högerpartier finns representerade även om styrkeförhållandena är olika. Det finns också klara likheter mellan partisystemen i dessa länder och motsvarande system i flera västeuropeiska länder.

Uppenbart mer problematisk är situationen i Estland och Lettland. Något tydligt partisystem har egentligen ännu inte etablerats i dessa båda f.d. sovjetrepubliker. Över huvud taget har ordet parti fått en särskilt negativ klang i de baltiska staterna. Med parti avsågs under sovjettiden endast det allenarådande kommunistiska partiet. Den politiska verksamheten

organiseras tidigt i folkfronter och andra mer lösliga politiska organisationer. Visserligen har sedermera partier bildats, men sammanslagningar av partier och avhopp av prominenta partimedlemmar har skapat en oklar och splittrad partistruktur. Partierna har ofta en ofullständig regional och lokal organisation samt ett begränsat antal medlemmar. En sådan splittrad partistruktur med svaga regeringar återfanns även under den första självständighetsperioden 1920-1940, en period som avslutades med demokratins fall (Berglund och Dellenbrant, 1994).

Under den första delen av den andra självständighetsperioden dominerades Estland av folkfronten och sedermera av centrum-högerorienterade partier, såsom Fosterlandspartiet *Pro Patria*. Detta parti fick vidkännas en allvarlig förlust vid valet 1995; Samlingspartiet-Bondeunionen, som har en vänsterorienterad ideologi, blev i stället det största partiet. Sju partier fick representation i *Riigikogu*, varav ett, Vårt hem är Estland, representerade den stora ryska minoriteteten.

En viktig konfliktdimension i estnisk politik kan beskrivas med hjälp av den traditionella höger-vänsterskalan. En annan viktig skiljelinje går mellan partier som baserar sig på stadsbefolkningen respektive landsbygdsbefolkningen. En ytterligare konfliktdimension är av etnisk karaktär, mellan ester och ryssar. I det senare fallet är det dock viktigt att notera att många ryssar numera stöder den rådande statsordningen i Estland men önskar i första hand en garanterad kulturell autonomi (*Transition*, no. 9, 1995). Här illustreras frågan om vilka dimensioner som egentligen bör användas för att karakterisera partisystemen i de östeuropeiska länderna. Det är uppenbart att konfliktstrukturen i exempelvis Estland är annorlunda än motsvarande strukturer i Sverige.

Även partistrukturen i Lettland är splittrad och instabil. Ett stort antal partier konkurrerar om makten, och stora förskjutningar har skett mellan valen. Valet 1995 resulterade i en polarisering av politiken. Det vänsterorienterade Saimnieks blev det största partiet; men nästan lika stort blev det högerextremistiska, populistiska partiet Folkrörelsen för Lettland, anført av den lettisk-tyske affärsmannen Siegerists. Även det prokommunistiska, dvs. inte postkommunistiska, socialistpartiet blev representerat (*Baltic Observer*, 5 Oktober 1995).

Valresultatet antyder ett betydande folkligt missnöje med den förda politiken. Populistiska och extremkommunistiska partier förfogar över en tredjedel av parlamentsplatserna. Därtill kommer radikalt nationalistiska och nationalkonservativa partier. Etniska frågor, speciellt rörande ryssarnas ställning i samhället, diskuterades under valkampanjen, men Ryska medborgarpartiet blev helt utan parlamentarisk representation. Den starka politiska splittringen – med nio partier i parlamentet – och den extrema politiska polariseringen uppvisar utan tvekan tydliga likheter med mellankrigstidens situation. En viktig skillnad mellan läget 1934 och motsvarande situation 1995 är dock det förhållandet att Lettland i dag inte utsätts för något omedelbart politiskt tryck utifrån.

Två länder i Östeuropa kännetecknas av en hög grad av politisk splittring och polarisering, nämligen Slovakien och Rumänien. I Slovakien hölls 1994 flera val och folkomröstningar, utan att någon tydlig partistruktur kunde etableras. Den dominerande kraften i slovakisk politik är Rörelsen för ett demokratiskt Slovakien, ledd av Vladimir Meciar. Detta parti representerar en för Östeuropa inte ovanlig blandning av socialism, populism och na-

tionalism. I valkampanjen inför parlamentsvalet erhöll Meciar stöd från Italiens populistiske ledare Silvio Berlusconi. Meciar's parti, som erövrade ca. en tredjedel av parlamentsplatserna, har främst lierat sig med ultravänstern men har även samarbete med den nationalistiska högern (*Transition*, no. 1, 1994).

Slovakien är ett politiskt splittrat land med föränderlig partistruktur. Det är svårt att hitta ett framtida statsbärande parti, såväl bland postkommunisterna som bland liberaler och konservativa. I stället tycks de etniska problemen rörande den ungerska minoriteten få allt större betydelse. Den ungerska koalitionen är representerad i parlamentet, vilket emellertid inte påtagligt förbättrat ungrarnas situation.

Det dominerande politiska partiet i Rumänien är det postkommunistiska Socialdemokratiska partiet (PDSR). Flera andra partier har emellertid ingått i regeringsunderlaget 1995. Rumänien är det enda land i Europa, där öppet fascistiska rörelser på senare tid deltagit i det direkta regeringsarbetet. Här bör då särskilt nämnas Nationella enhetspartiet (PUNR). Det formella samarbetet med detta fascistiska parti har nu upphört, vilket inte hindrar att partiet fortfarande har inflytande. Den s.k. röda kvadraten som konstituerade Rumäniens regering under 1995 bestod av Socialdemokratiska partiet, det chauvinistiska Storumänska partiet (PRM), det kommunistiska Socialistiska arbetarpartiet (PSM) och det extremnationalistiska Nationella enhetspartiet. Alliansens program kunde sammanfattas med följande nyckelord: extremism, intolerans, främlingsfientlighet och antisemitism (*Transition*, no. 5, 1995).

Under intryck av kritik från länder inom EU har det formella regeringssamarbetet med extremnationalisterna inom PUNR avbrutits. Men intoleransen mot främmande befolkningsgrupper, särskilt judar, romer (zigenare) och ungrare, har en lång och beklaglig tradition i Rumänien och påverkas knappast av förändringar i regeringsunderlaget. Partierna utanför den röda kvadraten är också svaga och splittrade och kan inte förväntas föra någon effektiv oppositionspolitik.

Även i Bulgarien är det postkommunistiska partiet, Socialistpartiet (BSP), det dominerande. Partiet innehåller både en traditionalistisk, kommunistisk, och en moderat falang; båda falangerna önskar dock bibehålla de ekonomiska reformerna men med tonvikt på sociala garantier för de svaga grupperna i samhället. Ett liberalt parti, Demokratiska krafternas union (SDS), som tidigare varit i regeringsställning, utgör det viktigaste oppositionspartiet. Detta partis ledare önskar fortsätta en mer radikal ekonomisk reformpolitik. Bulgarieturkarnas parti, Rörelsen för fri- och rättigheter (DPS), har tidigare spelat en nyckelroll i bulgarisk politik, men uppvisar f.n. klara upplösningstendenser (*Transition*, no. 1, 1994).

Socialistpartiets dominans i Bulgarien kan förklaras på samma sätt som motsvarande partiers framgångar i andra östeuropeiska länder. Socialistpartiet hämtar sina väljare bland arbetare och pensionärer som är de ekonomiska reformernas förlorare. SDS:s intensiva antikommunistiska kampanj visade sig vara mindre framgångsrik i den svårartade ekonomiska situationen. Även om andra partier existerar i Bulgarien, är det de nämnda tre som dominerar det parlamentariska arbetet. Detta förlänar partisystemet en viss stabilitet, ehuru vissa intressen förblivit orepresenterade i parlamentet (*Transition*, no. 4, 1995).

Slovenien förklarade sig självständigt från den jugoslaviska federationen i juni 1991. Den jugoslaviska federala armén gick omedelbart till attack, men kriget varade endast några veckor. Armén drog sig tillbaka i oktober 1991 och en ny författning godkändes i december 1991. Staten Slovenien erkändes av EG-länderna i januari 1992.

Sedan 1993 regerar i Slovenien en koalition bestående av liberaldemokrater, kristdemokrater och socialdemokrater. 1994 gick Liberaldemokratiska partiet samman med Demokratiska partiet (vars parlamentsgrupp dock härigenom delades upp), ett litet socialistiskt parti (Slovenska socialistpartiet, som saknar representation i nationalförsamlingen), samt det ekosociala partiet Liberal demokrati i Slovenien, varigenom en bred center-vänsterkoalition bildades. 1994 lämnade det mindre av de "socialdemokratiska" (i verkligheten till höger om mitten) partierna regeringen under hänvisning till att ingångna avtal inte hållits samt på grund av korruption och förändrad maktbalans inom koalitionen genom förstärkningen av den liberaldemokratiska gruppen.

Slovenska nationella partiet har drabbats av inre motsättningar och upplöstes i flera delar. Trots detta visar nyligen genomförda opinionsundersökningar att dess återstoder stöds av 4-5 procent av väljarkåren.

Republiken Malta är en självständig republik och medlem av Brittiska samväldet. Enligt 1974 års författning innehas den lagstiftande makten av ett enkammarparlament med normalt 65 ledamöter valda i allmänna val på grundval av ett proportionellt mandatfördelningssystem. Mandattiden är fem år. Ett parti som erhåller 50 procent eller mer av det totala röstetalet garanteras också en majoritet av platserna i parlamentet genom att tilläggsmandat tillförs tills dess att en majoritet om ett mandat erhålls. Det största och dominerande politiska partiet är Kristdemokratiska nationalistpartiet. Före 1987 hade Socialistpartiet regerat Malta under lång tid.

Det nationella partiet verkar för ökade utländska investeringar, ett medlemskap i EU, samt stöder kyrkans starka ställning i landet, medan Partit tal-Haddiema – det socialistiska partiet – bl.a. motsätter sig EU-medlemskap och vill verka för att kyrkans inflytande minskar. Utöver de nämnda partierna finns också några mindre partier, bl.a. ett kommunistparti och några miljöpartier.

Den cypriotiska konstitutionen antogs 1960. Presidenten väljs (om nödvändigt i två omgångar) i allmänna val för en period om fem år. Den verkställande makten ligger hos presidenten i samarbete med en av honom utnämnd regering. Den lagstiftande makten tillkommer ett enkammarparlament vars 80 ledamöter har en mandattid på fem år. 56 av ledamöterna skall representera den grekisktalande befolkningen och 24 den turkisktalande. Utöver denna markering av de två etniska gruppernas speciella representation föreskriver också författningen att det skall finnas lokala organ som skall handha frågor rörande utbildning, religion och kultur.

Partisystemet är starkt präglad av den långvariga konflikten mellan grek- och turkcypriter. Dess nuvarande speciella utformning etablerades egentligen redan i början av 1960-talet, dvs. långt innan den turkiska invasionen 1974 och utropandet av republiken Nordcypern 1983.

På båda sidor av demarkationslinjen, som upprättades 1975, finns flera politiska partier. De går att karakterisera som vänster- respektive högerpartier, men de går också att bedömas på grundval av deras inställning till de förslag till lösning av konflikten som ständigt är aktuella. Övriga politiska partier av betydelse är kommunistpartiet (AKEL) och ett socialistparti som bildats av utbrytare ur AKEL, samt ytterligare några mindre partier.

Val och väljarbeteende

Förekomsten av regelbundna och rättvisa val utgör en hörnsten i den politiska demokratin. Det är även väsentligt att valdeltagandet befinner sig på en acceptabel nivå. Vidare är väljarbeteendet i sig av betydelse för den demokratiska utvecklingen. Om väljarna i stor utsträckning stöder partier som egentligen motsätter sig det demokratiska styrelseskicket, äventyras demokratis överlevnad (Sartori, 1976). I detta avsnitt skall några av de senaste valen i Östeuropa diskuteras, val som i flera fall pekar framåt mot den framtida politiska utvecklingen i Östeuropa. Mot slutet av avsnittet behandlas de sydliga pretendenterna på EU-medlemskap.

Det estniska valet i mars 1995 kännetecknades av en liten men tydlig vänstervind. Det största partiet blev Samlingspartiet-Bondeunionen med 41 mandat av 101 i parlamentet (*Riigikogu*). Detta parti har en moderat vänsterorientering med fortsatta ekonomiska reformer i långsam takt på sitt program. Valdeltagandet vid detta estniska val var relativt lågt, 68 procent. Mandatfördelningen i parlamentet framgår av Tabell 1.

Tabell 1. Mandatfördelningen i det estniska parlamentet 1995.

Parti	Mandat	Politisk orientering
Samlingspartiet-Bondeunionen	41	vänster, försiktiga reformer
Reformpartiet-Liberalerna	19	liberalism
Centerpartiet	16	centerorientering
Pro patria	8	höger
Moderaterna	6	socialdemokratisk
Vårt hem är Estland	6	prorysk
Högern	5	höger

Källa: *Transition*, no. 9, 1995.

Valet innebar en svår förlust för det tidigare regerande Fosterlandspartiet eller *Pro patria*. Genom valet visade väljarna sitt missnöje över den hårdhänta ekonomiska reformpolitiken och gav sitt stöd åt partier som kunde förväntas slå in på en lugnare reformtakt. Rörelsen mot vänster i väljarkåren var dock mindre uttalad i jämförelse med länder som Litauen, Polen och Ungern. Det är vidare intressant att konstatera att ett parti som representerar den stora ryska minoriteten i landet fick sex platser i parlamentet.

Vänstervinden var även tydlig i det lettiska valet i oktober 1995. Det försiktigt vänsterorienterade Demokratiska partiet Saimneks erhöll 15,3 procent av rösterna, vilket gav 18 mandat av 100 i *saeima*. Men nästan lika stor väljarandel, 15,0 procent, fick det populistis-

ka högerorienterade partiet Folk rörelsen för Lettland under ledning av den lettisk-tyske af-färs mannen Joachim Siegerists. Siegerists fälldes 1980 av en tysk domstol för rasistiska uttalanden om romer. Mandatfördelningen framgår av tabell 2.

Tabell 2. Mandatfördelningen i det lettiska parlamentet 1995.

Parti	Mandat	Politisk orientering
Demokratiska partiet-Saimneks	18	vänster
Lettlands väg	17	center
Folk rörelsen för Lettland	16	populistisk
Fosterland och frihet	14	radikalnationalistisk
Enhetspartiet	8	populistisk
Nationalkonservativa partiet	8	konservativ
Bondeförbundet	8	center-höger
Socialistpartiet	6	prokommunistisk
Folkets harmoni	5	vänster

Källor: *Baltic Observer*, 5 October, 1995, 2 November, 1995.

Det tidigare centerorienterade regeringspartiet, Lettlands väg, fick utstå en allvarlig motgång i 1995 års val. I stället kunde extremistiska partier notera framgångar, såsom Siegerists' parti. Noteras kan även att det prokommunistiska partiet fick representation i parlamentet. Detta partis ledare, Alfreds Rubiks, avtjänar ett fängelsestraff för förräderi. De ryska medborgarnas parti blev helt orepresenterat i saeiman; de flesta av Lettlands 700 000 ryssar saknar lettiskt medborgarskap. I valet deltog endast 72 procent av de röstberättigade, jämfört med 89 procent vid det första fria valet 1993.

I Litauen fortsatte pendelrörelserna i politiken under 1995. Vid lokalvalen i mars detta år vann centrum- och högerpartierna framgångar. I likhet med parlamentsvalet 1992 uppvisade väljarkåren ett massivt missnöje med den sittande regeringen. Regeringspartiet LDDP fick endast 30 procent av platserna i lokalvalen. Valdeltagandet var emellertid lågt, 45 procent av de röstberättigade, varför det är vanskligt att göra en prognos inför parlamentsvalet 1996 på basis av detta val (*Baltic News Service*, 31 March 1995).

Ett utomordentligt viktigt val i Östeuropa var presidentvalet hösten 1995 i Polen. Den sittande presidenten Lech Walesa hade vid åtskilliga tillfällen råkat i konflikt med den vänsterdominerade regeringen och det vänsterorienterade parlamentet. Ett flertal kandidater ställde upp, men det var från början uppenbart att kampen stod mellan den sittande presidenten och den främste utmanaren, vänsteralliansens Alexander Kwasniewski. Vid valets andra omgång segrade Kwasniewski knappt över den sittande presidenten med procentsiffrorna 52 mot 48.

Genom detta valresultat fick vänsterkrafterna, varav postkommunisterna utgör en betydelsefull del, fullständig kontroll över de högsta statsorganen. Vid valet 1993 erhöll Demokratiska vänsteralliansen (SLD), dvs. det postkommunistiska partiet, 171 platser av totalt 460 i sejmen. Det med SLD allierade Polska bondepartiet erövrade 132. Det största opposi-

tionspartiet, Frihetsunionen (UW), med liberal framtoning, fick inalles 74 mandat (*Transition*, no. 1, 1994).

Polen kommer nu att utgöra ett intressant testfall för bedömningen av de postkommunistiska rörelserna i Östeuropa. Allt tyder på att reformverksamheten kommer att fortsätta i Polen. Valen tycks även ha skett på ett demokratiskt godtagbart sätt. Till skillnad mot politiken under den tidigare perioden i polsk politik efter 1989 kommer den postkommunistiska regimen tvivelsutan i högre grad att satsa på socialpolitiska åtgärder.

Vid det tredje bulgariska parlamentsvalet efter kommunismens fall återkom det kommunistiska partiet, nu i postkommunistisk skepnad, till makten. Vid valet i december 1994 erhöll BSP 44 procent av rösterna och en absolut majoritet i parlamentet – tillsammans med två allierade partier – med 125 mandat av totalt 240. Det tidigare regeringspartiet SDS, Demokratiska krafternas union, erövrade endast 24 procent av rösterna och 69 platser i parlamentet. Övriga partier erhöll endast mindre representation i folkförsamlingen (*Transition*, no. 4, 1995).

Vänsterorienteringen i bulgarisk politik fortsatte även under 1995. Vid lokalvalen i november behöll det regerande Socialistpartiet sin starka ställning med 42 procent av rösterna. Det största oppositionspartiet, Demokratiska krafternas union erhöll 24 procent (*TT-AFP*, Sofia).

I det ungerska parlamentsvalet 1994 erhöll det postkommunistiska MSP en egen absolut majoritet med 209 mandat av totalt 386. De liberala Fridemokraterna (SDK) blev näst största parti och fick 69 platser. Tillsammans förfogar dessa båda koalitionspartier över 72 procent av platserna i parlamentet. Demokratiskt forum (HDF) erhöll 38 mandat, vilket innebar en minskning med 126 platser. Två mindre partier, Kristdemokratiska folkpartiet och Ungdemokratiska alliansen (FIDESZ), tidigare i koalition med HDF, fick 22 respektive 20 platser i det ungerska parlamentet. Oberoende småbrukarpartiet, tidigare i regeringskoalition med HDF, erhöll 26 platser i parlamentet. Det bör noteras att inga ytterlighetspartier, varken till vänster eller till höger, fick tillräckligt med röster för att vinna inträde i det ungerska parlamentet (*Transition*, no. 1, 1994).

I Slovakien hölls val tre gånger under 1994. I parlamentsvalen segrade Rörelsen för ett demokratiskt Slovakien (HZDS) och dess allierade Bondepartiet (RSS), vilka erövrade 61 av de 150 parlamentsmandaten. Allmänna valkoalitionen – som består av socialdemokratiska, gröna och bondepartier – erövrade 18 platser, tätt följd av Ungerska koalitionen som fick 17 mandat. I valet deltog 76 procent av landets röstberättigade. Demokratiska unionen, Slovakiska arbetarföreningen och Nationalistpartiet fick 15, 13 respektive 9 platser. Strax efter parlamentsvalet genomfördes en folkomröstning om privatiseringen av näringslivet. Frågan, som ställdes till valmanskåren, gällde om en lag skulle godkännas, enligt vilken finansieringen av alla privatiseringsprojekt skulle kartläggas. Endast 19 procent av de röstberättigade deltog i detta referendum, vilket innebar att lagförslaget måste avvisas. Det tredje valet rörde regionala och lokala församlingar. HZDS blev återigen det största partiet men med lägre procentandel av rösterna än vid parlamentsvalen (*Transition*, no. 1, 1994).

Det senaste parlamentsvalet i Tjeckien hölls 1992, då det nyliberala Samhälls-demokratiska partiet (ODS) under Vaclav Klaus blev det största partiet. Vid 1994 års lokal-

val erövrades nästan 50 procent av platserna av oberoende kandidater. Största enskilda parti blev Kristdemokratiska unionen-Tjeckiska folkpartiet (KDU-CSL), en koalitionspartner till ODS (*Transition*, no. 1, 1994).

Det rumänska parlamentsvalet 1992 resulterade i ett svårt splittrat parlament. Två partier med rötter i kommunistpartiet, Nationella demokratiska räddningsfronten och Nationella räddningsfronten, fick störst antal röster, 28 respektive 10 procent (Berglund och Dellenbrant, 1994). Under 1994 bytte det förra partiet namn till Socialdemokratiska partiet (PDSR). Oppositionen i Rumänien fortsätter att vara splittrad och utgör inte något egentligt alternativ till de regerande socialdemokraterna och deras ytterlighetsorienterade samarbetspartner. Flera frågetecken kan sättas angående den demokratiska karaktären hos det rumänska valet. Politiskt våld var ett tydligt inslag i valkampanjen. Det förekom också rapporter om valfusk (*Transition*, no. 1, 1994).

Enligt konstitutionen är Slovenien en demokratisk republik. Statschefen (presidenten, f.n. Milan Kucan), som också är överbefälhavare, väljs i allmänna val för en mandatperiod om fem år. President Kucan utsågs 1990, men valdes också formellt i det första valet 1992. Omval är endast möjligt en gång. Presidenten utlyser formellt val till parlamentet och kan i krissituationer styra landet genom dekret. Den verkställande makten ligger hos regeringen som är ansvarig inför parlamentet. Parlamentet har två kamrar. Den lagstiftande nationalförsamlingen har 90 ledamöter vilka väljs i allmänna val för en mandatperiod på fyra år. Den italienska respektive ungerska minoriteten garanteras ett mandat vardera.

I det slovenska parlamentsvalet 1992 deltog 25 partier och partigrupper. Valresultatet för de större partierna framgår av tabell 3.

Den parlamentariska situationen betecknas som förhållandevis stabil. Parlamentet är huvudarena för den politiska debatten. Det politiska systemet tycks ha hög legitimitet.

Tabell 3. Mandatfördelningen i det slovenska parlamentet 1992.

Parti	Mandat	Politisk orientering
Liberaldemokraterna	22	
Kristdemokraterna	15	
Enhetslistan	14	allians inkl. f.d.kommunistpartiet
Slovenska nationella partiet	12	högerextremt, nationalistiskt

Inför valet 1996 kommer förmodligen antalet politiska partier att minska, särskilt genom bildande av valallianser för att maximalt utnyttja valsystemet. Det har kunnat noteras ytterligare slitningar inom regeringskoalitionen och ett visst närmande mellan kristdemokraterna och en del andra konservativa grupperingar samt det högerorienterade "Slovenska socialdemokratiska partiet" som lämnade regeringskoalitionen 1994.

Stora politiska frågor har varit anklagelser mot regeringspartierna för korruption, det ansträngda ekonomiska läget och situationen på arbetsmarknaden samt det speciellt känsliga ämnet om äganderätten till jord och fastigheter som främst har kommit att skapa motsättningar mellan Italien och Slovenien. Även relationerna till Kroatien och de övriga staterna

inom det forna Jugoslavien innehåller vissa känsliga frågor, t.ex. rörande den stora mängd flyktingar som befinner sig i landet.

I Republiken Cypern, den internationellt erkända av de två republikerna på ön, befinner sig sedan 1993 en koalitionsregering mellan centrum-högerpartierna Demokratisk samling (DISY) och Demokratiska partiet (DIKO) vid makten. Båda är för en lösning av konflikten med ökade insatser från västmakterna samt EU och FN. I presidentvalet 1993 besegrade DISY:s kandidat Glafkos Clerides den partipolitiskt obundne sittande presidenten George Vassiliou. Såväl Vassiliou som Clerides företräder förhandlingsvilliga krafter i konflikten med turkarna.

I republiken Nordcypern består regeringen består regeringen av de två största partierna Demokratiska partiet och Republikanska turkiska partiet.

Den nordcypriotiske presidenten heter Rauf Denktash. Han omvaldes 1995 för en tredje mandatperiod med drygt 62 procent av rösterna. Han tvingades dock för första gången till en andra valomgång för att säkra segern. En huvudorsak till detta var en ökande oro över Nordcyperns isolering och de dystra ekonomiska framtidsutsikterna. Det bör observeras att EG-domstolen beslutat att alla varor från Cypern, dvs. inklusive de från Nordcypern, måste ha exportlicens till EU utfärdad av den erkända (grek)cypriotiska regeringen. Denktash uppfattas tydligen även av de egna i ökande utsträckning som ett hinder för en uppgörelse med grekcyprioterna. Det starka stödet för presidenten tyder emellertid också på att konflikten inte står särskilt nära sin lösning.

Den tidigare nämnda regeln om extramandat fick tillämpas vid 1987 års val till Maltas parlament, då det kristdemokratiska partiet fick fyra extramandat och därmed sammanlagt 35 mandat. Därigenom övertog partiet regeringsmakten från det socialistiska partiet som då regerat under 16 år. Vid valet 1992 stärkte Kristdemokratiska nationalistpartiet sin ställning något trots att man fick ett mandat mindre dvs. 34. Eftersom tilläggsmandat ej behövde tillgripas, återgick totalantalet mandat till normalvärdet 65.

Presidenten (f.n. Ugo Mifsud-Bonnici) utses av parlamentet för en mandatperiod om fem år. Mifsud-Bonnici valdes 1994.

Regeringsskiftet

Ett viktigt kriterium på att en demokrati fungerar på ett tillfredsställande vis är att regerings-skiftet sker på ett ordnat sätt. Särskilt väsentligt är att den förlorande regeringskonstellationen frånträder makten utan motstånd (Jfr. Huntington, 1991). I de flesta östeuropeiska länder har regeringsbytena genomförts på ett acceptabelt sätt.

Fredliga, demokratiska regerings-skiftet har genomförts i flera länder, där postkommunisterna tagit över makten från centrum-högerkoalitioner. Detta gäller särskilt Litauen, Ungern, Polen och Bulgarien. Visserligen har de förlorande parterna i dessa länder beklagat valutgången och varnat för dess påstådda katastrofala konsekvenser, men detta torde tillhöra normal politisk retorik. I flera fall, såsom i Litauen och Polen, har maktskiftet efterlämnat en betydande bitterhet, något som försvårat samarbetet mellan regering och opposition. Skiftet på presidentposten i Polen har säkerligen ökat den politiska polariseringen i detta

land. Generellt sett finns dock inga allvarliga anmärkningar mot hur maktskiftena tagit sig uttryck. Polen är också ett av de få länder i Östeuropa, där flera fredliga regeringsskiften ägt rum.

Några anmärkningar mot den demokratiska karaktären hos maktskiftena i Estland och Lettland kan heller inte framföras. I dessa länder har flera regeringsskiften och regeringsombildningar ägt rum. Men de senaste regeringsskiftena i dessa länder har varit synnerligen problematiska och påvisat ett allvarligt kristillstånd, som bl.a. härrör från svårigheter att etablera ett fungerande samarbete mellan partierna.

Efter långvariga förhandlingar förenades Samlingspartiet-Bondeunionen och Centerpartiet till regeringssamarbete efter valet i mars 1995. Centerpartiet tvingades dock snart att avgå ur regeringen på grund av en avlyssningsskandal. En ny regering mellan Samlingspartiet-Bondeunionen och Reformpartiet-Liberalerna bildades efter segslitna förhandlingar i oktober 1995 (*Baltic Independent*, 3 November, 1995). Regeringsbildningarna har försvårats av att flera av de estniska partierna egentligen är sammanslutningar av flera partier med delvis olikartade program. Denna splittring, såväl i parlamentet som inom partierna, har skapat en instabil politisk situation med relativt svaga regeringar, liksom fallet var under mellankrigstiden.

I mitten av december 1995 hade Lettland ännu inte fått en ny regering efter parlamentsvalet i oktober. Regeringsbildningen försvåras av att ytterlighetspartierna såväl till höger som till vänster har tillskansat sig en utomordentligt stark ställning i parlamentet. Två regeringsbildare har redan avvisats av *saeima*. Möjligen måste en regering bildas bestående av partipolitiskt obundna ministrar. (*Baltic Observer*, 7 December 1995). Detta måste ses som ett politiskt svaghetstecken och för tankarna till det politiska läget i Lettland under självständighetsperioden 1920-1940.

Tjeckien har inte på senare tid genomfört något regeringsskifte. Regeringskoalitionen under ledning av Vaclav Klaus' ODS har, trots uppenbara interna spänningar, kunnat fortsätta sitt reformarbete. Än tydligare motsättningar har avslöjats mellan president Havel och premiärminister Klaus. Den förre är förespråkare för ett utbyggt civilt samhälle och en regionalisering av landet. Klaus har betecknat en sådan utveckling som skadlig för reformprocessen, eftersom den skulle leda till byråkratisering och alltför stor decentralisering (*Transition*, no. 1, 1994). Trots dessa svårartade interna motsättningar finns det inga allvarliga anmärkningar att rikta mot det tjeckiska regeringssystemet ur en strikt demokratisk synvinkel.

Slovakisk politik kännetecknas av en svårartad politisk splittring. Flera val och regeringsombildningar har genomförts på senare tid. Regeringar har ändå kunnat bildas, men instabiliteten i regeringskonstruktionerna, som oftast innehållit det socialistiska och nationalistiska HZDS, har kvarstått. Under 1994 tillsattes tre olika regeringar under relativt kaotiska omständigheter (*Transition*, no. 1, 1994).

Även i Rumänien har förändringar i regeringssammansättningen genomförts. Det socialdemokratiska partiet har inte haft egen majoritet och tvingats förlita sig på samarbete med andra partier. Socialdemokraterna har valt att samarbeta med partier på yttersta vänster- respektive högerkanten. Detta har inte resulterat i något stabilt regeringsunderlag. En möjlig

förbättring av situationen – som skulle kunna bidra till en nationell försoning – vore om det ungerska partiet kunde förmås inleda samarbete med regeringen. Sådana diskussioner har förts på senare tid, men svårigheterna att uppnå en uppgörelse är näst intill oöverstigliga med tanke på den extremt kritiska inställning mot ungrare som flera partier i parlamentet företräder.

Som framgår av ovanstående har i Slovenien vissa regerings- och partiombildningar skett. Denna typ av händelser får anses tillhöra det normala i ett demokratiskt system. Förändringarna har genomförts under lugna former. Den politiska opinionsbildningen verkar också enligt tillgängliga källor fungera.

Regeringsskiftena på Malta har varit lugna och genomförda i god demokratisk ordning. Detta gäller för övrigt även valen och andra aktiviteter med anknytning till det demokratiska styrelseskicket.

Motsättningar mellan Denktash och flera av de politiska partierna har orsakat vissa problem med regeringsbildningen i Nordcypern. Några motsvarande aktuella problem finns emellertid inte att rapportera från Republiken Cypern.

Mänskliga rättigheter och skydd för minoriteter

På ett allmänt plan är det givetvis klart att ett land som inte respekterar de mänskliga rättigheterna inte förtjänar att upptagas i internationella gemenskaper av typen EU. Men mänskliga rättigheter tillhör inte de lättdefinierade samhällsvetenskapliga termerna. Dessutom tillkommer ständigt nya mänskliga rättigheter efter beslut av FN-organ men även via andra organisationer. Sålunda har Organisationen för afrikanska stater antagit ett stort antal mänskliga rättigheter, såsom rätten till säkerhet, god miljö och utveckling (Dunér, 1992).

Vad som är väsentligt när det gäller bedömningen av de östeuropeiska och sydeuropeiska ländernas grad av demokrati är särskilt skyddet för nationella minoriteter. Frågan är om vissa befolkningsgrupper utestängs från politiskt inflytande av den dominerande befolkningsgruppen. De minoritetsfrågor som särskilt diskuterats i Östeuropa är ryssarnas ställning i Lettland, ungrarnas position i Slovakien, romernas, judarnas och ungrarnas behandling i Rumänien samt turkarnas position i Bulgarien.

Det är knappast någon enkel sak att sammanfatta situationen för de nämnda minoriteterna. Det är emellertid uppenbart att situationen i Rumänien är ytterst besvärlig. Rumänien har en lång historisk tradition av förföljelser mot romer, judar och ungrare. Flera partier intager en rumänsk chauvinistisk hållning med udden riktad mot de minoritetsgrupperna. Gruppen romer i Rumänien är såväl den största – mellan två och 3,5 miljoner människor – som den mest socioekonomiskt underprivilegierade minoritetsgruppen i Öst- och Centraleuropa. Förföljelser mot romer från rumäner och ungrare i Rumänien är ofta förekommande, och alltför ofta undviker myndigheterna att ingripa mot diskrimineringstendenserna. I Rumänien erkänns inte romerna som en nationell minoritet, såsom fallet är med ungrare och tyskar, utan de betraktas som en transnationell, icke-territoriellt baserad minoritet. Även om läget är sämst för romerna, förekommer förföljelser även av judar och ungrare i Rumänien (Barany, 1994).

Mycken kritik har riktats mot den officiella politiken mot ungrare i Slovakien och turkar i Bulgarien. Säkerligen har även här förföljelser och diskriminering förekommit. Men de nämnda minoriteterna har ändå relativt betydelsefulla parlamentariska representationer – Ungerska koalitionen i Slovakien och DPS i Bulgarien – och borde därför kunna påverka den officiella politiken gentemot minoriteterna. Problemen är långtifrån lösta, men det existerar ändå kanaler för inflytande och information som på längre sikt kan förbättra situationen.

Något mer komplicerad är situationen i Lettland. Efter 50 års sovjetisk ockupation finns bland många letter en tydligt negativ inställning till den stora ryska befolkningsgruppen i landet. Nationalistiskt orienterade politiska ledare i Lettland har också försökt genomdriva en medborgarskapslag som i praktiken skulle göra det omöjligt för den stora ryska minoriteten att erhålla medborgarskap i Lettland. I den slutligen antagna medborgarskapslagen har emellertid de föreslagna diskriminerande kvoteringsbestämmelserna för ryssar eliminerats, men ännu har endast en mindre del av den ryska gruppen erhållit lettiskt medborgarskap – och därigenom rösträtt – i det land de bor och arbetar i. Nu kanske det inte kan hävdas att möjligheten att erhålla medborgarskap på ett enkelt sätt är en mänsklig rättighet, men den definitiva bedömningen av minoritetssituationen i Lettland måste vänta till dess att den nyligen antagna medborgarskapslagen implementerats i sin helhet.

Skyddet av de mänskliga rättigheterna i Slovenien förefaller tillfredsställande. Bl.a. kan noteras att den ungerska respektive italienska minoriteten – den senare består endast av ca. 3 000 individer – har garanterats ett mandat vardera i nationalförsamlingen. Någon motsvarande garanti för de betydligt större serbiska och kroatiska minoriteterna finns dock inte (2,4 procent respektive 2,7 procent av befolkningen). Från Amnesty International och Helsinki Watch har dock rapporterats om brott mot konventionen om mänskliga rättigheter.

På flera ställen i Östeuropa förekommer diskriminering av minoritetsgrupper. Oftast är romerna de värst drabbade. I denna framställning har endast de allvarligaste diskrimineringsformerna, där ordentligt skydd för minoriteter saknas, tagits upp till behandling.

De grundläggande mänskliga rättigheterna finns intagna i Maltas konstitution, och några problem har inte i detta avseende kunnat rapporteras. Landets litenhet och förhållandevis låga folkmängd talar ju mot att denna typ av problem skulle kunna uppstå.

I fråga om mänskliga rättigheter och skydd för minoriteter är naturligtvis Cypernfrågan ett klassiskt exempel på vad som händer om parterna söker lösa minoritetsproblem med våld. Den första cypriotiska författningen innehöll mycket noggranna regler för hur de två befolkningsgrupperna skulle vara garanterade parlamentarisk representation i förhållande till sin andel av befolkningen. Trots detta bojkottade turkcyprioterna nästan omedelbart parlamentet. Grunden för den turkiska invasionen 1974 var klagomål från turkcyprioterna rörande förtryck från grekcyprioternas sida. Detta problem utgör givetvis nyckelfrågan i de diskussioner som förts mellan parterna och de medlingsförsök som gjorts främst i FN:s regi.

Ryska reaktioner

Många bedömare vill se EU som ett fredsprojekt. Ett av Sveriges mål i förhandlingarna med EU är även att skapa en europeisk freds- och säkerhetsordning. EU har ju redan tidigare verkat för en gemensam europeisk säkerhetspolitik. I detta avsnitt skall några synpunkter på tänkbara ryska reaktioner avseende EU:s utvidgning redovisas, vilka skulle kunna utgöra en destabiliserande faktor och ett hinder för utvidgningsplanerna.

EU:s utvidgning österut måste genomföras på ett sådant sätt att inte fredsprojektet äventyras. Konflikter med Ryssland måste undvikas. Detta är naturligtvis ingen lätt uppgift, eftersom den politiska situationen i Ryssland är ytterst labil. Ytterlighetspartierna – såväl till vänster som till höger – är på frammarsch, och president Jeltsins auktoritet har minskat påtagligt. Inom de ryska väpnade styrkorna finns en tydlig önskan om att en stark man, en husbonde (*chozjain*), övertar landets ledning. Dessutom kännetecknas Ryssland av ekonomiska problem samtidigt som den ekonomiska brottsligheten inte kunnat hejdas.

Oavsett vilken ledning som kan komma att befinna sig i Moskva skulle en utvidgning av EU österut kunna skapa spänningar, särskilt om Baltikum införlivas med EU. Visserligen har reformorienterade ryska ledare sagt sig acceptera EU:s utvidgning, men i ett oklart politiskt läge vore det att ta alltför stora risker att fortsätta EU:s utvidgning utan omfattande konsultationer med Moskva. De ryska ledarna måste i varje fall ges garantier om att EU:s utvidgning och EU:s säkerhetspolitiska samarbete inte kommer i konflikt med Rysslands säkerhetsintressen. Säkerligen måste EU ytterligare öka biståndet till Ryssland för att stabilisera relationerna. Professor Paul Welfens har sammanfattat situationen sålunda: "En stabil och ekonomiskt fördelaktig integration mellan Väst- och Östeuropa kan uteslutas helt, om det inte går att neutralisera f.d. Sovjetunionens destabiliseringspotential" (Welfens, 1995). Ett fortsatt kraftfullt stöd från EU till Rysslands demokratiseringsprocess – exempelvis genom program av typen Tacis – är således oundgängligen nödvändigt. Kostnaderna för ett sådant utvecklat Tacissamarbete och andra stödformer för Ryssland kommer att uppgå till betydande belopp. Detta bör givetvis beaktas vid beräkningen av kostnaderna för östutvidgningen.

Demokratins många ansikten

Demokratin kan sägas ha många ansikten. Nedan följer en avslutande diskussion om den demokratiska utvecklingen i de potentiella medlemsländerna.

Sedan integrationsprocessens inledning i början av 1950-talet har antalet medlemsländer i EG/EU vuxit från sex till femton. Utvidgningen har skett i fem steg. I åtminstone tre av dessa fall – Grekland 1981, Spanien och Portugal 1986 och det tyska enandet 1990 – har demokrati frågor intagit en framskjuten position. Inför en framtida sjätte utvidgning framstår på nytt demokrati frågor som väsentliga att analysera och debattera. Det är enkelt att med fast grund i EU:s fördrag fastslå att demokrati är ett nödvändigt villkor för medlemskap i Europeiska unionen. Vad som emellertid framstår som något mer komplicerat är att klargöra vilka specificerade grundkrav som enligt EU bör vara uppfyllda för att en medlems-

skapsökande stat skall anses värdig att bli medlem. I jämförelse med de kravspecifikationer som utvecklats inom det marknadsekonomiska området framstår demokratikraven som otillfredsställande oprecisa.

Trots det i jämförelse med vad som gäller på det marknadsekonomiska området låga intresset för och den förmodligen därmed otillfredsställande konkretiseringen av vad som ingår i demokratikraven är det uppenbart att EU-staterna fäster vikt vid att de central- och östeuropeiska samt de baltiska staterna skall fördjupa sina demokratiska system inför ett framtida medlemskap i EU. Liksom i fallet Grekland uppkommer med nödvändighet frågan om vilken betydelse önskemålet om att säkra demokratiska system i den aktuella subregionen kommer att få i förhållande till de ekonomiska påfrestningar som de aktuella staternas medlemskap skulle innebära för EU. Det har i flera fall legat nära till hands att diskutera ekonomiska fördelar på bekostnad av demokratiska grundkrav. Kan det i framtiden finnas utrymme för att diskutera demokratiska fördelar på beskostnad av ekonomiska nackdelar (ökade kostnader)? Frågan kommer med största sannolikhet att bli av central betydelse under den kommande regeringskonferensen. Någon indikation på vad svaret på frågan skulle kunna bli 1997 eller 1998 finns inte i dag.

I den interna diskussionen rörande demokrati frågor inom EU är det möjligt att notera vissa åsiktsskillnader och spänningar mellan de tre huvudaktörerna rådet, kommissionen och parlamentet, liksom när det gäller vilken vikt demokrati frågorna tillmätts i de femton medlemsländerna. Dessa kom under hösten 1995 till klart uttryck i samband med debatten om godkännandet av ett tullunionsavtal med Turkiet. Kommissionen ansåg att grundvillkoren var uppfyllda, medan parlamentet först efter en tidvis hård och kritisk debatt beslutade att stödja avtalet. Trots kritik för bristande skydd av de mänskliga rättigheterna och minoriteter från flera medlemsländer ansågs politiska och ekonomiska skäl föreligga för skapandet av närmare relationer mellan EU och Turkiet. Frågan om medlemskap är ju sedan tidigare lagd på is. Utvecklingen i denna fråga kan möjligen ses som vägledande inför den kommande prövningen av de medlemskapssökande staterna.

Bland dessa intar Cypern och Malta något av en särställning. I båda fallen är det fråga om samhällssystem som allmänt sedan länge anses uppfylla grundläggande krav på demokrati. Vad gäller Cypern har det dock tidigare konstaterats att den delning av landet som blev en följd av den turkiska invasionen av öns norra del 1974 innebär ett uppenbart problem inför förhandlingarna med EU. Under den senaste tiden har dock politiska partier på båda sidor visat intresse av att bryta det politiska dödläget i frågan i syfte att finna en för öns båda folkgrupper acceptabel lösning.

I denna uppsats har intresset i första hand riktats mot de tio kontinentala potentiella medlemsländerna och koncentrerats till fyra huvudområden; partier och organisationer, val och väljarbeteende, regeringsbildning respektive mänskliga rättigheter och skydd för minoriteter. Det följande avsnittet innehåller sammanfattande kommentarer till förhållanden och utvecklingstendenser inom demokratiområdet och bygger på den tidigare genomgången av aktuella förhållanden och utvecklingstendenser inom de nämnda staterna.

Innan en närmare diskussion av resultaten från genomgången av förhållandena inom de ovan nämnda områdena inleds måste konstateras att det inte finns någon garanti för att an-

sökningar om medlemskap i EU varken på kort eller lång sikt automatiskt skall leda till ett positivt resultat. Hittills är det dock endast Turkiet som, trots enträgna försök, har misslyckats på denna punkt. Det förtjänar dock att påpekas, inte minst för den svenska allmänheten som upplevde en synnerligen kort förhandlingsperiod, att det tog relativt lång tid att förhandla fram avtal med Grekland, Portugal och Spanien. Dessa staters medlemskap kom dessutom att knytas till förhållandevis långa övergångsarrangemang. För de två sistnämnda staterna omfattade hela perioden nästan femton år. För den nuvarande gruppen av medlemskapssökande stater, vilken hittills består av tolv stater, skulle en motsvarande längd på processen fram till fullt utvecklat medlemskap betyda att slutpunkten snarast ligger bortom än hitom år 2010.

Redan tidigt under de central- och östeuropeiska och baltiska staternas självständighet framstod en närmare relation till de västliga politiska, militära och ekonomiska organisationerna som ett högprioriterat mål. Frågan om medlemskap i NATO kom under lång tid att dra till sig merparten av intresset, men successivt växte betydelsen i dessa länder av de ekonomiska och politiska relationerna med EU och har på senare tid kommit att stå högst upp på den politiska dagordningen. För de nyligen självständiga staterna inom det forna östblocket utgör dock säkerhetsproblematiken fortfarande en ytterst vital fråga. Ett medlemskap i EU ses av de flesta som ett steg på vägen mot en ökad nationell säkerhet, även om det inte innebär någon formell militär säkerhetsgaranti. En utbredd önskan om att återta något av vad som förlorades i ekonomisk utveckling under blockkonfliktens tid framstår också som en stark drivkraft i riktning mot EU-medlemskap.

Etniska, religiösa och kulturella faktorer kan ses som verkande i båda riktningarna i denna fråga. Att döma av opinionsundersökningar genomförda i de aktuella länderna finns det dock endast marginella grupper som önskar en återgång till den "gamla ordningen". Majoriteten vill fullborda en inte minst psykologiskt viktig återanknytningsprocess med västra Europa genom en närmare integration i de organisationer som hittills endast haft västeuropeiska stater som medlemmar. För detta fordras att ansökarländerna både formellt och reellt är stabila demokratier.

Det finns i detta sammanhang också anledning att uppmärksamma att gruppen av medlemskapssökande stater, trots att de genom beslut av Europeiska rådet skall behandlas i ett sammanhang, kan indelas i flera undergrupper. En första grupp består av de två Medelhavsstaterna Cypern och Malta, vilka sedan tidigare är garanterade att få inleda förhandlingar om medlemskap sex månader efter regeringskonferensens avslutande. En andra grupp skulle kunna utgöras av den grupp på fyra stater – Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern – som gått under beteckningen Visegradländerna och som tidigt slöt s.k. Europaavtal med EU. Bulgarien och Rumänien bildar en sydöstlig undergrupp, medan de tre baltiska staterna – forna sovjetrepubliker – tillsammans bildar en naturlig undergrupp. Slovenien har många drag gemensamma med de tidigare nämnda central- och östeuropeiska staterna och skulle närmast kunna betraktas tillsammans med Visegradländerna, men behandlas ändå i de flesta fall separat. Som framgått av den tidigare redovisningen bildar de angivna länderna en förhållandevis heterogen grupp. Historiskt, geopolitiskt, ekonomiskt, etniskt, etc.,

råder stora skillnader emellan dem. Detsamma gäller deras erfarenhet av att tillämpa demokrati.

Bortsett från den mycket speciella form av demokrati – "folkdemokrati" – som tillämpades under efterkrigstiden fram till omkring 1989-90, har endast Tjeckien någon längre period av demokratiskt samhällssystem att hänvisa till i sin historia. Detta förhållande kan uppenbart verka försvårande för de övriga staternas utveckling i riktning mot att uppfylla EU:s demokratiska grundkrav. När detta konstaterande väl gjorts, bör dock erinras om att det även bland de stater som efter andra världskrigets slut inledde den europeiska integrationsprocessen fanns sådana som inte hade någon omfattande erfarenhet av ett väl fungerande demokratiskt system. Italien och Tyskland hade t.ex. sina närmaste och kortvariga demokratiska erfarenheter 15-20 år tillbaka i tiden.

Mot denna bakgrund bör det vara naturligt att i analysen inte enbart se till det aktuella läget utan främst söka kartlägga tendenser i de senaste årens utveckling vilka kan användas för en bedömning av i vilken riktning demokratiprocessen kan förväntas röra sig under de närmaste åren. Detta är en av huvudfrågorna under den kommande regeringskonferensen. De 15 EU-länderna måste fatta en rad beslut som kan få avgörande betydelse inte bara för deras eget vidkommande utan också för ytterligare ett stort antal europeiska stater, av vilka många redan i dag formellt har ansökt om medlemskap i EU.

Bortsett från Cypern och Malta har samtliga de aktuella tio staterna under de senaste fem åren utarbetat nya eller kraftigt reviderat gamla författningar. I många fall pågår fortfarande arbete med att komplettera och revidera den ursprungliga författningstexten. Detta innebär svårigheter för de politiska aktörerna, liksom för dem som försöker göra en lägesanalys.

Ett centralt problem i en analys av detta slag är bristen på empirisk kunskap om tillämpningen av befintliga lagar och regelsystem. Existensen av formellt väl täckande lagar och förordningar, liksom av en "traditionell" uppsättning politiska beslutsinstanser, partier och organ för opinionsbildning är inte ett tillräckligt kriterium för att kunna konstatera att det reellt råder en acceptabel grad av demokrati. En väsentlig uppgift i detta sammanhang bör därför bli att underbygga en framtida bedömning av demokratiläget med grundliga analyser av hur väl de ansökande staterna förmår, respektive visar tydlig vilja till, att leva upp till lagarna, liksom av hur medborgarna uppfattar systemets legitimitet.

Mot bakgrund av de erfarenheter som finns från samhällssystemen inom det forna östblocket under perioden fram till ca. 1991 kan det vara värt att notera att en rad inslag i författningarna, vilka i västländer skulle betraktas som helt oproblematiske, i vissa av de forna östländerna fortfarande kan vara förknippade med förhållanden som kan uppfattas som hot mot den demokratiska grundordningen. Det kan t.ex. gälla lagar som kan ge statsmakten rätt att ingripa mot regimkritiker under hänvisning till fara för den nationella stabiliteten och säkerheten.

Partisystem med konsolideringsproblem

Som framgått av den tidigare redovisningen befinner sig tio av de aktuella staterna (ej Cypern och Malta) i en konsolideringsfas vad gäller parti- och organisationsstrukturen. De

första årens relativt vildvuxna partisystem har, bl.a. genom införandet av spärrar för erhållande av mandat i parlamentsvalen, successivt fått en alltmer överskådlig struktur. I flera av de förutvarande östblocksstaterna kommer det dock att ta ytterligare några år innan partisystemet stabiliserats. Tillkomsten av nya partier och upplösningen av gamla ingår som grundkomponenter i en vital demokrati. För att väljarna skall få förtroende för partisystemet och för partiernas förmåga att bedriva sin politiska verksamhet i parlament och i regionala och lokala församlingar fordras dock att partiets verksamhet grundas på en organisation med tillfredsställande stabilitet. Hur långvarig denna stabilitet behöver vara är delvis beroende av vilket politiskt program partiet koncentrerar sig på och i vilket tidsperspektiv detta sätts in. I samhällen där det politiska systemet genomgår ett tidigt formativt skede uppkommer ett självklart behov av större frihetsgrader när det gäller partiers och intresseorganisationers verksamhet än i ett mer utvecklat.

Erfarenheter från tidigare processer av liknande slag i andra länder visar att det i ett känsligt formativt skede finns risk för att icke- eller t.o.m. antidemokratiska krafter söker utnyttja systemet för att skaffa sig inflytande över samhällsfunktionerna. Ur denna synvinkel är det tillfredsställande att kunna notera att de endast förekommer ett fåtal fall, då denna typ av politiska krafter kunnat skaffa sig en politisk bas. Opinionsundersökningar som genomförts under de senaste åren i flertalet central- och östeuropeiska stater och i de baltiska staterna visar entydigt att endast några få procentandelar av väljarna föredrar ett mer auktoritärt politiskt system framför ett demokratiskt.

Vad beträffar parti- och organisationsstrukturen framgår av redovisningen i föregående avsnitt att det i första hand är starkt nationalistiska och populistiska intressen som agerar på ett sådant sätt att det demokratiska systemet utsätts för påfrestningar. Exempel på detta redovisas från Lettland, Slovakien och Rumänien. Ännu har dessa påfrestningar dock inte i något fall blivit så allvarliga att systemets grundvalar varit hotade.

De postkommunistiska partierna har samtliga angivit att de betraktar de demokratiska grundvärdena som utgångspunkt för sin organisation och sin verksamhet. Det kan bl.a. uppmärksammas att de i val framgångsrika postkommunistiska partierna, som t.ex. i Litauen, Polen och Ungern, inte har drivit sina valkampanjer under hänvisning till att de skulle vilja återinföra ett kommunistiskt politiskt system utan att de förklarat sig respektera demokratins spelregler. De grundläggande skillnaderna mellan de politiska partiernas program har, liksom i Västeuropa, i ökande utsträckning kommit att gälla fördelningsfrågor vilka i de flesta fall också varit knutna till takten i det ekonomiska och sociala reformarbetet.

Ett förhållandevis stabilt partisystem finns i Litauen, Polen, Slovenien, Tjeckien och Ungern. Det dominerande partiet i Tjeckien är ett högerorienterat marknadsliberalt parti som hittills haft framgång med det politiska program man genomfört i regeringsställning. Det största partiet i Slovenien är ett centrumparti som har flera partier både till vänster och höger om sig i parlamentet. Både i Slovenien och Tjeckien har flera politiska partier en historia som har anknytning till situationen under mellankrigstiden. I de tre övriga förhållandevis stabila partisystemen har den dominerande ställningen övertagits av postkommunistiska partier efter att i val ha besekrat tidigare centrum-högerpartier. Som framgår av redovisningen i föregående avsnitt är en liknande utveckling i Tjeckien möjlig, särskilt

om den ekonomiska utvecklingen vänds i negativ riktning. Detta skulle dock troligen lika lite som i de tre tidigare nämnda staterna behöva innebära någon allvarligare påfrestning för det demokratiska systemet.

Något mindre stabila partisystem återfinns i de baltiska staterna Estland och Lettland. I båda fallen finns det dock utvecklingstendenser som tyder på en ökade möjligheter till en stabilisering under den nuvarande mandatperioden i parlamentet. Gemensamt för de mindre stabila systemen är att de politiska partierna tycks ha haft svårt att vinna tillfredsställande legitimitet i väljarnas ögon. De saknar ofta också en partiorganisation med förankring på lokal nivå.

Bulgarien, Slovakien och Rumänien kan placeras i en tredje grupp karakteriserad av att partisystemet här är mindre välutvecklat än i de tidigare nämnda staterna, samt att graden av stabilitet är svår att bedöma innan ytterligare val har hållits. Bulgarien har visserligen haft en viss stabilitet i den politiska situationen i parlamentet främst beroende på att endast tre partier varit representerade. Under de senaste åren har dock den politiska och ekonomiska situationen inte utvecklats lika positivt som hade varit önskvärt för att bibehålla den bräckliga stabiliteten. Den turbulenta inrikespolitiska situationen i Slovakien medför allmänt sett att även förutsättningarna för de politiska partiernas verksamhet på längre sikt kan komma att påverkas negativt. Av denna anledning bör det finnas stor anledning att noga följa utvecklingen i detta land under de närmaste åren. I det rumänska fallet kan parlamentsvalet 1996 ge grund för en säkrare bedömning av hur det partipolitiska systemet utvecklas. I båda fallen finns det anledning till att analysera relationen mellan de formella förutsättningarna och de reella möjligheterna att bedriva partipolitisk verksamhet.

Av ovanstående framgår att det i många av de medlemskapssökande länderna finns åtskilliga problem som behöver åtgärdas, innan det partipolitiska systemet kan sägas ha nått en tillfredsställande grad av stabilitet. Det finns dock i flertalet fall uppenbart goda möjligheter för EU och dess medlemsländer att vidareutveckla och effektivisera de många stödprogram som hittills har påbörjats och dessutom introducera nya samarbetsprojekt. I detta sammanhang är det dock av största vikt att EU-länderna granskar utvecklingen i de egna partisystemen och ur denna analys utvecklar mer konkreta kriterier för demokrati som kommer att användas inför framtida medlemskapsförhandlingar.

Situationen i Cypern respektive Malta präglas av att dessa stater haft förhållandevis lång tid på sig för att utveckla sina demokratiska system. Cypern är sedan kriget 1974 delat och på vardera sidan om demarkationslinjen tvärs över ön har grek- respektive turkycyprioterna byggt upp sina egna partisystem. Partierna har starkt präglats av den nationella frågan. Författningen tar hänsyn till de etniska förhållandena genom att garantera den turkiska minoriteten ett visst antal platser i parlamentet. Sedan 1963 har dock turkycyprioterna inte utnyttjat sina platser. Det mesta talar i dag för att en framtida lösning av den akuta konflikten, dvs. landets delning, i första hand kommer att innebära en övergång till en federal ordning. Därmed skulle den nuvarande partipolitiska strukturen förmodligen till stora delar komma att bestå.

Politisk opinionsbildning

Resultaten från opinionsundersökningar som genomförts i de central- och östeuropeiska staterna liksom i Baltikum och i Slovenien visar alla på ett förhållandevis högt politiskt intresse hos väljarna, t.ex. vad gäller deltagande i politiska diskussioner (Jfr. Eurobarometer 1992, 1993 och 1994 samt Rose och Haepfer, 1994). Resultaten varierar mellan 97 procent i Bulgarien och 59 procent i Slovenien. Medelvärdet för de undersökta central- och östeuropeiska staterna ligger på 74 procent. Även om de höga intressenivåerna kan tonas ned något beroende på misstankar om en överskattning av intresset hos svarspersonerna, finns det anledning att uppmärksamma detta förhållande. Efter att under årtionden varit hänvisade till de nyhetsorgan som partiet eller staten kontrollerade har medborgarna i de forna östblocksländerna under de senaste åren fått vänja sig vid ett snabbt växande, mångfacetterat och växlande mediasystem, inom vilket kommersiella krafter har givits ett stort spelrum.

I samtliga länder har det under hela självständighetstiden funnits en rad nyhetsorgan vilka försett och fortsätter att förse medborgarna med samhällsinformation. Mångfalden i medieutbudet har dock i vissa fall blivit ett problem i sig eftersom det försvårat för väljarna att skaffa sig en överblick över det totala utbudet av politiska aktörer och deras program. Den stora spridningen av resurserna både vad gäller kvalificerade journalister och politiska kommentatorer på många små organ har också medfört att sårbarheten i systemet i många fall är stor. Kontrollen över massmedia är inte enbart av intresse för de traditionella politiska aktörerna utan också bl.a. för de snabbt växande brottssyndikaten, vilka önskar ökat inflytande över samhällsutvecklingen. Deras intressen har medfört ökat hot om repressalier för oönskad samhällsinformation. Hoten har riktats mot såväl journalister som ägarna till medierna och politiker. En fortsatt utveckling i denna riktning kan på längre sikt innebära ett allvarligt hot mot den demokratiska grundordningen.

Den politiska opinionsbildningens villkor borde med hänsyn till de erfarenheter som finns i västvärlden och mot bakgrund av vad som redovisats i denna uppsats utgöra ett utomordentligt väsentligt analysområde som en förberedelse till förbättrat stöd till de aktuella medlemskapssökande staterna.

För att förstå väljarnas syn på vad som hittills åstadkommits under demokratiseringsprocessen och hur de ser på såväl det tidigare politiska systemet som på ett framtida, har flera forskningsinstitut genomfört omfattande intervjuundersökningar i de central- och östeuropeiska länderna. Bland resultaten från dessa kan noteras att det tidigare politiska såväl som ekonomiska systemet i flertalet stater får en positivare värdering än väntat. Det nuvarande systemet – ofta betraktat som ett övergångssystem – får relativt dåliga värden, medan förhoppningarna om en bättre framtid framträder i bedömningen av hur läget förväntades vara fem år efter intervjutillfället.

På frågan om var på en skala från +100 till -100 ("Heaven or Hell") den intervjuade ville placera den gamla kommunistiska politiska respektive ekonomiska regimen, den nuvarande regimen, samt den regim som förväntades råda om fem år utföll resultatet enligt tabell 4 i Bulgarien, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien respektive Ungern.

Bland resultaten kan noteras att de tjeckiska väljarna dels har den minst positiva värderingen av det tidigare systemet – såväl det politiska som det ekonomiska –, den mest positiva värderingen av det nuvarande och den mest positiva värderingen av det framtida politiska och ekonomiska systemet. Det tidigare ekonomiska systemet ges allmänt en markant mer positiv värdering än det politiska. Förändringen är mycket påtaglig i värderingen av det nuvarande, särskilt i länder som Bulgarien, Slovakien och Ungern. Ett för denna uppsats särskilt intressant resultat är att tron på det framtida systemets positiva egenskaper är synnerligen stark.

Tabell 4. *Bedömning av kommunistregimen, nuvarande regim och en framtida regim på skalan + 100 till - 100.*

Regim	kommunistregimen		nuvarande regim		framtida regim	
Land	polititik	ekonomi	politik	ekonomi	politik	ekonomi
Bulgarien	51	66	59	15	70	56
Polen	38	52	69	50	84	71
Rumänien	33	60	60	35	77	66
Slovakien	50	74	52	31	79	73
Slovenien	32	48	55	48	72	73
Tjeckien	23	42	78	66	88	86
Ungern	58	75	51	27	76	63
Medelvärde	41	60	61	39	78	70

Bilden av opinionsläget i Central- och Östeuropa är dock mer komplicerad än vad som framgår ur tabell 4. För att se nyanser i opinionsmönstret är det av intresse att klarlägga om en positiv syn på den gamla regimen kombineras med en pessimistisk syn på framtiden, respektive om en positiv syn på den nuvarande regimen kombineras med en likaledes positiv syn på framtiden. Bland de intervjuade kunde urskiljas en grupp *demokrater* som omfattade 37 procent av de svarande. Dessa värderade det gamla systemet mycket lågt (-57) och det nya förhållandevis högt (+44). En grupp *skeptiker* (21 procent) som ställde sig tveksamma till båda regimerna; -46 för det kommunistiska systemet respektive -29 för det nuvarande. En grupp *anpassliga*, som omfattade 22 procent av de intervjuade, ansåg att båda regimerna var bra (+45). Slutligen identifierades en grupp *reaktionärer* (18 procent) vilkas bild av läget var den motsatta mot demokraternas, dvs. de värderade den kommunistiska regimen högt (+55) och den nuvarande demokratiska regimen lågt (-41) (Rose och Mishler, 1994, ss. 159 ff.). Som framgår av dessa resultat återstår det åtskilligt arbete för att övertyga medborgarna i de central- och östeuropeiska staterna om det demokratiska systemets fördelar såväl på kort som på lång sikt.

Intressanta likheter i väljarnas attitydmönster framträder vid jämförelser mellan situationen under de senaste åren i central- och östeuropeiska stater å ena sidan och i länder som Italien respektive Spanien å den andra, vilka alla har sena erfarenheter av att leva under diktaturregimer. I en undersökning utförd vid Fessel Institut i Wien visas att 1994 ansåg 64 procent av de intervjuade polackerna, 68 procent av slovakerna, 73 procent av ungrarna och

75 procent av tjeckerna att demokrati alltid är att föredra framför diktatur (*Dagens Nyheter*, 17 december 1995). Motsvarande andelar för Italien respektive Spanien 1985 var 70 procent. Högsta andelen, 17 procent, som ansåg att diktatur vore att föredra redovisades för Polen medan den lägsta fanns i Ungern som noterades för 8 procent. Motsvarande tal för Italien och Spanien var 13 respektive 10 procent. I Österrike noterades inför valet 1995 fördelningen 90 för demokrati och 6 procentandelar för diktatur.

I samtliga medlemskapssökande stater från det forna östblocket samt i Slovenien har under de senaste 4-5 åren anordnats allmänna val både på nationell och regional/lokal nivå. Valdeltagande har hittills varit förhållandevis högt. I flera fall har närmare 90-procentigt valdeltagande rapporterats i samband med val som hölls under de första åren på 1990-talet. Under senare år har valdeltagandet normalt legat på mellan 65 och 75 procent, dvs. på en nivå som är vanlig i Västeuropa. Polen, som i början av 1990-talet uppvisade ett lågt valdeltagande, nådde i presidentvalet 1995 upp till detta intervall och representerar därmed en positiv trend, medan valdeltagandet sjönk i Bulgarien, Lettland och Slovakien under samma period.

I anslutning till en diskussion om valdeltagandet bör också frågan om vilka som har givits rösträtt behandlas. Denna fråga har främst vållat politisk strid i Estland och Lettland, eftersom de betydande ryska minoriteterna i dessa länder i ett tidigt skede förklarades inte automatiskt berättigade till medborgarskap och därigenom inte heller erhöll rösträtt. Efter påtryckningar från bland andra Europarådet har frågan om de ryska minoriteternas ställning upptagits till ny prövning, dock utan att frågan ännu funnit någon slutlig lösning. Estland tycks dock för tillfället ha kommit närmast en acceptabel lösning på problemet, vilket att döma av de tidigare redovisade kraven på skydd för minoriteters rättigheter förutsätts vara löst om förhandlingar rörande medlemskap skall kunna inledas.

Resultaten i de genomförda valen har utförligt redovisats i tidigare avsnitt och det finns i denna avslutande kommentar endast anledning att notera några generella drag. För det första tycks väljarna inte vara villiga att stödja partier vilka motsätter sig det demokratiska systemet eller företräder åsikter som förknippas med ett auktoritärt samhälle. För det andra tycks de postkommunistiska partierna uppfattas som ett naturligt alternativ till övriga vänster-, mitten- och högerpartier inom det demokratiska systemet. För det tredje tycks nationalistiska och populistiska partier kunna attrahera förhållandevis stora väljarsympatier, men samtidigt har de genom sin starka profilering med några undantag inte kunnat utöva något mer betydande politiskt inflytande i parlamenten. För det fjärde tycks en rad marknadsliberala partier av den ekonomiska verkligheten ha tvingats att ompröva och delvis omorientera sig för att kunna kvarhålla en andel av väljarstödet som är tillräckligt stor för att partierna inte skall försvinna ur den nationella politiken. För det femte kan konstateras att politiska personligheter spelar en stor roll i flertalet länder och att de ofta visar sig ha en avgörande betydelse för ett partis upp- eller nedgång. Slutligen kan även konstateras att väljarna uppenbart i allt större utsträckning medvetet utövar sin demokratiska rätt och sina möjligheter att pröva olika politiska lösningar för att finna mest representativa parti/kandidat och därmed uppnå bästa möjliga effekt av det egna politiska engagemanget.

Den politiska opinionsbildningen i allmänhet och valkampanjerna i synnerhet kommer med största sannolikhet under de närmaste åren att präglas av en snabb utveckling både tekniskt och innehållsligt. Av denna anledning finns det skäl att särskilt uppmärksamma och där så anses lämpligt stödja de politiska partiernas förmåga att självständigt utforma sitt politiska program och att behålla kontrollen över den politiska dagordningen. Om inte detta problem löses på ett tillfredsställande sätt finns det risk att partierna och det politiska systemet förlorar i trovärdighet inför väljarna.

Vad beträffar situationen i Cypern bör under de närmaste åren särskild uppmärksamhet riktas mot insatser på den politiska opinionsbildningens område i syfte att skapa bättre förståelse hos båda folkgrupperna för en snar lösning på den nationella konflikten. Möjligen kan den öppning som åstadkommit i relationerna mellan EU och Turkiet verka i gynnsam riktning. EU kan knappast undvika att ställa lika hårda krav på Cypern som på de central- och östeuropeiska respektive de baltiska staterna, när det gäller att åstadkomma en lösning på rådande territoriella eller etniska konflikter. Turkiet kan också numera antas uppleva ett ökat behov av att undanröja alla orsaker till meningsmotsättningar med EU.

Lugna regeringsskiften

Väljarna i en demokrati förväntar sig att deras preferenser i val skall ge utslag vid bildandet av ny regering. I föregående avsnitt redovisades hur regeringsskiften har genomförts under 1990-talet i de stater som är kandidater för medlemskap i EU. Det huvudmönster som framträder ur denna redogörelse är att regeringsskiften i de allra flesta fall har genomförts lugnt och enligt vedertagen ordning i ett demokratiskt system.

Den sammanlagda bilden av genomförda regeringsskiften visar att såväl vänster- som centrum- och högerregeringar har varit införstådda med att de frivilligt skulle lämna ifrån sig regeringsmakten efter att ha förlorat sitt regeringsunderlag i parlamentet. Detta har skett vare sig orsaken har varit nya valresultat eller bristande parlamentariskt stöd. I det första skedet var det oftast kommunistdominerade regeringar som fick lämna över makten till folkfrontsregeringar vilka i stor utsträckning representerade centrum- och högerpolitiska partier. Endast i Rumänien har något maktskifte inte ägt rum och det är ännu för tidigt att spekulera över vad det kommande valet 1996 kan ge till resultat.

Bildandet av nya regeringar har dock under de senaste åren i flera fall vållat problem. Exempel på detta kan hämtas bl.a. från de baltiska staterna Estland och Lettland. Statscheferna har i flera av de aktuella länderna sökt spela en aktiv roll på gränsen till vad konstitutionen medger. Direkta maktstrider mellan president och regeringschef rörande inflytande över regeringsbildning, liksom tillsättning av vissa ministerposter och rätten att avskeda en regering har under de senaste åren tidvis lamslagit det politiska systemet och undergrävt dess trovärdighet i Polen och Slovakien. I det polska fallet skapade resultatet i det senaste presidentvalet möjligen en öppning för att lösa denna fråga. Den öppna maktkamp som pågår i Slovakien mellan president Kovacs och premiärminister Meciar verkar dock vara långt ifrån en lösning. Meciar verkar vara fast besluten att genom beslut i parlamentet minska

presidentens konstitutionella mandat, något som presidenten verkar lika fast besluten att motarbeta.

I de flesta fall har de politiska ledarna i de aktuella länderna i första hand eftersträvat stabila majoritetsregeringar. Detta har genomgående inneburit koalitionsregeringar. När dessa efter en tid har avgått har antingen en regeringsombildning genomförts där ett eller flera nya partier tillkommit som officiella koalitionspartier eller har de resterande partierna regerat vidare som en minoritetsregering. I dessa fall har regeringarna fått förlita sig på stöd från olika håll beroende på vilken fråga som varit aktuell för beslut. I både Slovakien och Rumänien har detta inneburit att högerextrema nationalistiska partier kunnat få inflytande i regeringen.

Regeringsbildningsproblem förekommer då och då i de flesta demokratier. Vad som hittills har kunnat noteras i länderna i Central- och Östeuropa och i Baltikum kan mot denna bakgrund knappast betraktas som annat än normalt. En fråga som dock bör föranleda ytterligare studium är de potentiella medlemsländernas förmåga att klara långvariga och/eller upprepade regeringskriser utan att det nya demokratiska systemet förlorar sin legitimitet både i de egna väljarnas och i omvärldens ögon.

De mänskliga rättigheternas dilemma

Frågor kring mänskliga rättigheter och minoritetsskydd är i de flesta fall svåra och känsliga. I flera av de i uppsatsen behandlade länderna förekommer konkreta konflikter vilka har sin grund i bristande skydd för mänskliga rättigheter eller för etniska minoriteter. I några fall har dessa motsättningar vållat internationella förvecklingar. Exempel på detta är frågan om den ryska minoritetens situation i Estland och Lettland, liksom den ungerska minoritetens och romernas situation i Slovakien respektive i Rumänien samt konflikten på Cypern mellan grek- och turkcyprioter.

De nämnda konflikterna har ännu inte, med undantag för på Cypern 1974, lett till några våldsamma sammandrabbningar, men i flera fall utgör de potentiella oroshärdar som kan förorsaka mer omfattande politisk instabilitet även i angränsande områden. Från EU:s sida har understrukits att det är av största vikt att denna typ av problem snarast finner sin lösning. Det är uppenbart att det inom EU finns stort motstånd mot att ta in nya medlemmar som är indragna i långvariga konflikter. Den speciella stabilitetspakt som EU lanserade och som drygt 50 stater undertecknade våren 1995 tar just sikte på att förmå stater som är inblandade i territoriella eller etniska konflikter att med det snaraste försöka lösa dessa förhållingsvägen. Ytterligare insatser görs bl.a. inom ramen för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, liksom inom Europarådet.

Utvecklingen när det gäller den ryska minoritetens ställning i de baltiska staterna ser ut att röra sig, om än väl sakta, i en riktning som på sikt kan minska de akuta spänningarna. Det behövs förmodligen dock ytterligare långtgående förtroendeskapande åtgärder för att en mer stabil lösning skall kunna uppnås. I detta avseende föreligger uppenbart det största trycket för närvarande på Lettland, där presidenten befinner sig i ett politiskt dilemma, eftersom det inte har kunnat bildas någon ny regering sedan valet tidigare under hösten 1995.

Som kunde noteras i föregående avsnitt är dock det parti som möjligen skulle kunna bidra till lösningen av problemet ett högerextremistiskt parti, vilket uppenbarligen gjort presidenten mindre benägen att välja denna utväg.

Den ungerska minoriteten i Slovakien har under de senaste månaderna fått vidkännas ytterligare en motgång genom att regeringen Meciar i parlamentet fått igenom ett förslag om en ny språklag som i princip förbjuder användningen av andra språk än slovakiska i officiella sammanhang. Lagarna har väckt internationell kritik eftersom de allvarligt försämrar möjligheterna för den relativt stora ungerska minoriteten att bibehålla sin kultur och sitt språk.

På detta område kan dock EU:s prövning bli både svår och ytterst känslig eftersom problemet är starkt anknutet till den nationella självkänslan i många av de nyblivna självständiga staterna i Baltikum och Central- och Östeuropa. Det är också besvärligt att klarlägga hur de ofta långtgående formella rättigheterna i konstitutionen tillämpas i verkligheten. Var den kritiska gränsen bör gå inför ett inledande av förhandlingar om medlemskap i EU är dock en så viktig fråga att den bör föranleda omfattande analys och debatt, i vilken alla de berörda ländernas regerings- och oppositionspolitiker, massmedier och vanliga medborgare liksom EU:s organ bör dras in. Få frågor kan på länge sikt visa sig så betydelsefulla som att klara ut vilka grundkrav som måste vara uppfyllda när det gäller skydd av mänskliga rättigheter och minoriteter innan medlemskapsförhandlingar kan inledas.

Demokrati som nödvändigt men ej tillräckligt villkor

I inledningen till detta avslutande diskuterande avsnitt konstaterades att det är nödvändigt för vart och ett av de potentiella nya medlemsländerna i EU att uppfylla ett grundläggande demokratikrav för att bli accepterat som förhandlingspart. Formellt går detta att göra genom att tillse att lagar och förordningar ger de nödvändiga garantierna för ett demokratiskt samhälle. En seriös prövning kan naturligtvis inte stanna vid detta utan måste också granska hur lagar och förordningar tillämpas. Här kan det även inom den nuvarande gruppen av EU-stater finnas anledning att närmare analysera hur de angivna demokratikriterierna skall tolkas och omsättas i praktiken och vilka eventuella skillnader som därvid kommer till synes i bedömningen mellan stater med olika historisk-kulturell bakgrund.

Flertalet av de stater som nu befinner sig i gruppen av möjliga nya medlemmar i EU utgår från en lägre politisk-ekonomisk utvecklingsnivå än vad som varit fallet i samband med tidigare utvidgningar. De skall dessutom anpassa sig till ett EU som inom de närmaste två till tre åren kan komma att fatta beslut om långtgående integrationsprojekt inom bl.a. ekonomi- och valutaområdet liksom inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Den gemensamma "aquin" kommer att vara ännu mer omfattande och komplex än då Sverige förhandlade om medlemskap. Kraven på både de ansökande och de nuvarande EU-staterna kommer att vara utomordentligt stora. Även om den politiska viljan, visionen, accepteras som den främsta drivkraften, måste de reella problemen i samband med en sjätte utvidgning behandlas med största allvar och uppmärksamhet. Bland de frågor som idag framstår som otillräckligt belysta återfinns demokratikravet. För många människor är uppfyllandet av detta

krav av centralt värde. Förhoppningsvis kan denna uppsats medverka till att ytterligare resurser avsätts såväl inom EU:s organ som i de enskilda EU-länderna för att förbättra grunden för analys och debatt i anslutning till demokratifrågans roll vid en ny utvidgning av medlemsantalet i EU. Slutsatsen för denna framställning blir sålunda: *Att uppfylla demokratikravet är visserligen inte tillräckligt, men det är nödvändigt.*

Litteratur i urval

Artiklar och material från följande tidningar, tidskrifter och nyhetsbyråer:

Agence internationale d'information pour la presse, Baltic Independent, Baltic News Service, Baltic Observer, Dagens Nyheter, TT-AFP, Transition.

Officiellt material från följande källor:

Europeiska unionen (kommissionen, rådet och parlamentet), Statens offentliga utredningar, svenska utrikesdepartementet.

Andersson, M., Gullgren, S. och N. Sundström (1993), *Efter murens fall - om västs reaktioner på sammanbrottet i öst*, Stockholm: Nerénus och Santérus.

Berglund, S. och J. Å. Dellenbrant (1994), *The New Democracies in Eastern Europe : Party Systems and Political Cleavages*, Aldershot: Edward Elgar.

Barany, Z. (1994) "Nobody's Children : The Resurgence of Nationalism and the Status of Gypsies in Post-Communist Eastern Europe", i J. Serafin, red., *East-Central Europe in the 1990s*, Boulder: Westview Press.

Cramér, P. (1994), *EU och Europatanken. Ett rättsligt och historiskt perspektiv*, Stockholm: Fritzes.

Dunér, B. (1992), *Fria och lika i värde : Mänskliga rättigheter i ett samhällsvetenskapligt perspektiv*, Stockholm: Natur och kultur.

Europafördrag (1995), Stockholm: Publica.

Evans, G. och S. Whitefield (1995), "The Politics and Economics of Democratic Commitment : Support for Democracy in Transition Societies", *British Journal of Political Science*, no. 4.

Institute for Public Opinion Research [IVVM] Poll (1995), Prag.

Huntington, S. P. (1991), *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.

Lindahl, R., och L.-G. Larsson (1991), *Europeiskt politiskt samarbete - EPS*, Stockholm: SNS förlag.

Nugent, N. (1994), *The Government and Politics of the European Union*, London: Macmillan.

Putnam, R.D. (1993), *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.

Rose, R. och C. Haepfer (1994), *New Democracies Barometer III, Studies in Public Policy*, no. 230, Glasgow: University of Strathclyde.

- Rose, R. och W.T.E. Mishler (1994), "Mass Reaction to Regime Change in Eastern Europe: Polarization or Leaders and Laggards", *British Journal of Political Science*, no. 2.
- Sartori, G. (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shin, C.S. (1994), "On the Third Wave of Democracy : A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research", *World Politics*, no. 2.
- Welfens, P.J.J. (1995), "Die Europäische Union und die mittelosteuropäischen Länder", *Berichte des BIOst*, no. 7.

Fotnot

Arbetsfördelningen mellan författarna har varit följande: Jan Åke Dellenbrant har haft huvudansvaret för avsnittet Demokratins konsolidering, medan Rutger Lindahl har haft huvudansvaret för avsnittet EU:s definition av demokrati och Demokratins många ansikten. Författarna vill rikta ett varmt tack till fil.stud. Andreas Bågenholm, som varit behjälplig med materialinsamlingen.

Abstract

The enlargement of the European Union (EU) to Central- and Eastern Europe has become one of the most important questions for the EU today. This notwithstanding, there has not been very much discussion about the conditions for membership, about the requirements which the countries of Central- and Eastern Europe must fulfill to become members of the EU. It is clear, however, that a far-reaching adaption of municipal law to community law is required. Such adaption cannot be done in a vacuum, but there must be a satisfactory legal framework of a constitutional character which surrounds and supports the adaption of municipal law, so as to ensure its efficient implementation in real life.

The object of the study has been to find out the constitutional law status of the countries in Central- and Eastern Europe, with a view to ascertaining if, and to what extent, the constitutions- and other constitutional legislation- of such countries must be changed and/or amended before they can become members of the EU. The countries reviewed are: Poland, Hungary, the Czech Republic, Estonia, Latvia and Lithuania. In the opinion of the author they are presently the most interesting countries of Central- and Eastern Europe in this respect. The study has focused on the following constitutional aspects, which do not of course constitute an exhaustive list of constitutional issues which may arise in connection with membership in the EU; (i) international treaties and transfer of power to the EU, (ii) the legislative and executive power (iii) the courts of law and (iv) human rights.

The study shows that a number of constitutional amendments are necessary in each of the countries. On the other hand, such amendments will in all likelihood not present any problems, neither from a political nor from a legal point of view. The crucial aspect will be the practical implementation of constitutional reform and of adaptation of municipal legislation. For this to be done in a meaningful way, the conditions, the requirements for membership must be spelled out in as much detail as possible. This is the most important task for the EU for the immediate future.

2. Vägen österut

Författningsrättsliga aspekter på EU:s utvidgning till Central- och Östeuropa

Kaj Hobér

Inledning

En gång i tiden var Europa delat i två. Delarna benämndes Öst och Väst. Delningens ursprung var Jaltakonferensen 1945, dess monument Berlinmuren. När Michail Gorbatjov utnämndes till generalsekreterare i Sovjetunionens kommunistiska parti 1985, inledde han en omdaningspolitik vars huvudelement benämndes perestrojka och glasnost. Denna politik var en starkt bidragande orsak till att Berlinmuren började vittra sönder, för att slutligen falla år 1989. Detta var – åtminstone det symboliska – startskottet för Europas omvandling. Denna omvandling har nu lett till att en av EUs viktigaste framtidsfrågor är dess utvidgning till Central- och Östeuropa.

Även om medlemskap för dessa länder torde dröja åtskilliga år påverkar denna utvidgning österut redan EUs arbete i betydande mån. Vid EUs toppmöte i Köpenhamn i juni 1993 fick vissa länder i Central- och Östeuropa löfte om framtida medlemskap. Utvidgningen österut var åter på dagordningen vid det toppmöte som ägde rum i december 1995 och kommer att bli en av de centrala frågorna vid den förestående regeringskonferensen senare i år.

För länderna i Central- och Östeuropa har medlemskap i EU blivit ett viktigt mål – för vissa länder det viktigaste målet – i byggandet av en ny identitet i den nya situation som de befinner sig i, framför allt sedan Sovjetunionen upplöstes. För dessa länder är EUs politiska dimension minst lika viktig som den ekonomiska. Representanter för flera central- och östeuropeiska länder har klart ut sagt att det främsta syftet med medlemskap är att uppnå en trygg position ur säkerhetspolitisk synvinkel, att förhindra ett nytt krig. Detta torde vara särskilt påtagligt för de baltiska länderna som lever i skuggan av Ryssland vars inrikes- och utrikespolitik upplevs på sådant sätt att de anser sig tvungna att internationellt se sig om efter aktiva allierade. Detta är otvivelaktigt ett viktigt skäl för de baltiska länderna att vilja ansluta sig till internationella organisationer, inkluderande EU.

De första samtalen mellan Polen, Ungern och Tjeckoslovakien och EU beträffande politiskt, ekonomiskt och finansiellt samarbete påbörjades redan 1980. Vid det särskilda möte som ägde rum i Dublin den 24 april 1990 samtyckte EUs ministerråd (rådet) till att påbörja samtal om associationsavtal med länderna i Central- och Östeuropa snarast möjligt. Redan i december 1991 ingicks associationsavtal med de s k Visegrad-staterna, dvs Polen (16 december 1991), Ungern (samma datum) och Tjeckoslovakien (samma datum). Den ursprungliga tanken var att avtalen skulle träda i kraft den 1 januari 1993. Till följd av Tjeckoslova-kiens uppdelning i Tjeckien och Slovakien per samma datum omförhandlades emellertid avtalen. De omförhandlade avtalen trädde i kraft den 1 februari 1994 såvitt avser Polen och Ungern, och den 1 februari 1995 såvitt avser Tjeckien.

Sedermera har även associationsavtal slutits med Estland, Lettland och Litauen. Undertecknande ägde rum den 12 juni 1995. Avtalen har emellertid ännu ej trätt i kraft då några av EUs medlemsstater och Litauen ännu ej ratificerat dem.

Associationsavtalen täcker ett stort antal frågor och områden och syftar ytterst till att förbereda de central- och östeuropeiska länderna för medlemskap i EU och till att åstadkomma åtgärder för att befrämja sådant medlemskap. Avtalen innehåller exempelvis bestämmelser rörande EU-anpassning av inhemsk lagstiftning. Denna fråga är föremål för särskild uppmärksamhet i den s k vitbok som EU-kommissionen lät publicera i maj 1995. Vitboken syftar till att utgöra vägledning för länderna i Central- och Östeuropa i deras arbete med att uppfylla kraven för EUs interna marknad.

Även om varken associationsavtalen eller vitboken egentligen innehåller entydiga krav och/eller villkor för medlemskap – än mindre sägs något om vem som skall avgöra om krav och villkor har fullgjorts och hur och när det skall ske – fortsätter de central- och östeuropeiska länderna sitt idoga arbete med att vinna medlemskap. Således har de flesta länderna – med undantag för Tjeckien – ansökt om medlemskap: Polen (8 april 1994), Ungern (1 januari 1995), Lettland (13 oktober 1995), Estland (28 november 1995) och Litauen (11 december 1995).

Bakgrund

EU:s utvidgning österut – vad krävs för medlemskap?

Artikel 237 i Romfördraget föreskrev, och Artikel 0 i Maastrichtfördraget föreskriver numera, att varje europeisk stat får ansöka om att bli medlem i EU. Vidare anges att villkoren för att upptas som medlem skall fastställas i ett avtal mellan den ansökande staten och medlemsstaterna. Beslut om medlemskap fattas av rådet, efter hörande av kommissionen och med samtycke av Europaparlamentet. I en rapport från 1992 (Europe and the Challenge of Enlargement, EC Bull. Supplement 3/92, p. 18) angav kommissionen tre kriterier för medlemskap: (i) europeisk identitet, (ii) demokratisk status och (iii) respekterande av mänskliga rättigheter.

Frågan om EUs utvidgning till Central- och Östeuropa var föremål för diskussion vid rådets möte i Köpenhamn den 21–22 juni 1993. Vid detta möte konstaterades bl a att de associerade länder i Central- och Östeuropa som så önskar skall bli medlemmar i EU samt att

anslutning till EU skall äga rum så snart en associerad stat är i stånd att fullgöra de förpliktelser som följer med medlemskap, genom att uppfylla de ekonomiska och politiska villkor som krävs. (Jfr. Copenhagen European Council, Conclusions of the Presidency, återgivna i Agence Europe Documents, Nr. 1884/45, art. 7 (H) (iii) p. 5 (24 June 1993).

Det bör noteras, att trots dessa förhållandevis bestämda uttalanden om medlemskap för länderna i Central- och Östeuropa, finns ej någon tidplan för medlemskap, ej heller någon specifik eller detaljerad plan för *hur* medlemskap skall åstadkommas. Inför det nyligen avslutade rådsmötet i Madrid i december 1995 konstaterade den polske EU-förhandlaren, Jacek Saryusz-Wolski, uppgivet: "We have been offered no dates for entry and the route map drawn up by the Essen EU summit (vilken ägde rum i december 1994) has no clear road signs, no bus stops and no traffic code." (Financial Times 1995-12-15 s. 2.). Detta möte medförde en förbättring såtillvida att begynnelsestad för förhandlingar nu angivits: förhandlingar skall inledas sex månader efter det att EUs regeringskonferens avslutats. Ytterligare ljus kastas emellertid ej över villkoren för medlemskap.

Mötet i Köpenhamn 1993 uppehöll sig visserligen vid villkoren för medlemskap. Rådet angav följande villkor:

- (i) stabilitet hos de institutioner som säkerställer demokrati, rättsstaten ("the rule of law"), mänskliga rättigheter och respekterande och skydd av minoriteter;
- (ii) förhandenvaro av en fungerande marknadsekonomi;
- (iii) förmåga att komma till rätta med konkurrenstryck och marknadskrafter inom EU;
- (iv) förmåga att åtaga sig de förpliktelser som följer med medlemskap, innefattande godkännande av syftena med en politisk, ekonomisk och monetär union;
- (v) EUs förmåga att upptaga nya medlemmar med vidmakthållande av takten i den europeiska integrationen. (Se Conclusions of the Presidency, ovan)

Dessa villkor är i stort sett identiska med de villkor som kommissionen tidigare angivit i en rapport från december 1992 (Commission Guidelines on the Future Relations between the EC and Central and Eastern Europe, återgivna i Agence Europe Documents, Nr. 1814, p. 2 (9 December 1992)).

Dessa villkor kan emellertid knappast betecknas som särskilt upplysande; de innebär snarare ett hemfallande åt självklarheter. Villkoren fogar ej något till vad som redan framgår, direkt eller indirekt, av Romfördraget och Maastrichtfördraget. Därmed ger de mycket liten konkret vägledning för länderna i Central- och Östeuropa om hur de skall förbereda ett framtida medlemskap i EU. För dessa länder måste det brasklappsliknande villkoret (v) framstå som särskilt oroande. Å andra sidan är det måhända inte realistiskt att förvänta sig att EU skulle vara villig att binda sig vid alltför specifika villkor nu när EUs struktur är föremål för intensiva diskussioner, och förmodligen snart kommer att ligga i stöpsleven. Icke desto mindre torde en precisering av villkoren vara av nöden för att EUs utvidgning österut skall kunna bedrivas på ett effektivt och rationellt sätt.

Även om det är förenat med svårigheter att tränga bakom de floskelbetonade villkoren som angivits ovan, förefaller det rimligt anta att de i vart fall innebär följande.

Frågan om *stabilitet* måste bedömas utifrån ett historiskt perspektiv. Demokrati är något tämligen nytt i de associerade länderna i Central- och Östeuropa. När emellertid anslutning

är tänkt att äga rum, eller i vart fall realistiskt sett kan äga rum, kan ett årtionde ha passerat. Detta torde vara tillräckligt för att avgöra om stabilitet föreligger. Den stabilitet som avses måste rimligen gälla det politiska systemet och inte en särskild regering eller politiska partier. Ofta förekommande regeringsskiftet behöver inte betyda instabilitet i detta sammanhang. Det finns ingen garanti när det gäller parlamentets sammansättning; ibland är det inte möjligt att regera med klar majoritet på grund av de politiska partiernas relativa styrkepositioner. Det som synes vara viktigt är hur snabbt och på vilket sätt politisk makt överförs.

Frånvaron av extrema politiska falanger i parlamentet och på den politiska arenan i allmänhet medför naturligen ökad stabilitet. I detta sammanhang uppstår oundvikligen frågan huruvida det finns något politiskt parti, eller organiserad politisk kraft av dignitet som, genom sitt officiella program eller *de facto*, är mot en integration eller mot medlemskap i EU. Att man delvis är kritisk till regeringens politik och agerande betyder emellertid inte nödvändigtvis att man är emot medlemskap i EU.

För att en *rättsstat* skall anses föreligga måste bl a domstolsväsendet stå fritt och oberoende. I vissa länder i Central- och Östeuropa bevakar en konstitutionsdomstol att konstitutionens bestämmelser iakttas. Detta är emellertid inte enda lösningen. Avsaknaden av en konstitutionsdomstol kan i sig inte utgöra hinder för medlemskap i EU, i vart fall inte om annan domstol, t ex Högsta domstolen i landet i fråga, har behörighet att pröva grundlagsenligheten hos lagar och i övrigt kontrollera att rättsstatens grundläggande principer följs.

När det gäller *mänskliga rättigheter*, samt respekt för och skydd av *minoriteter* torde medlemskap i Europarådet vara en förutsättning. Ett medlemskap i Europarådet torde således vara nödvändigt, men kanske inte tillräckligt. Efterlevnaden av Europarådets krav kommer säkert att kontrolleras, även om detta i praktiken är lättare sagt än gjort. EU tycks för närvarande inte beredd att ange mer exakt vilken nivå i detta avseende som måste uppnås för att medlemskap skall kunna bli aktuellt.

När det gäller *förmågan att åta sig förpliktelser* som följer med medlemskap, torde detta bl a innefatta EU-anpassning av inhemsk lagstiftning och godkännande av EG-domstolens rättskipning.

Det bör noteras att de ovan beskrivna villkoren inte *uttryckligen* säger något om anpassningen av inhemsk lagstiftning till EU-lagstiftning eller till vissa specifika internationella fördrag. Tyngdpunkten ligger snarare på institutionell stabilitet och organisatorisk infrastruktur. Detta är säkerligen motiverat med hänsyn till att de största svårigheterna kommer att uppstå i samband med *implementering* av EU-lagstiftning i Central- och Östeuropa. Det är betydligt mindre komplicerat att antaga och anpassa lagar till EUs krav; eldprovet är att ombesörja att EU-lagstiftningen fungerar tillfredsställande i praktiken. Det vore därför inte någon nackdel om de ovan angivna villkoren för medlemskap kunde konkretiseras.

Effektiv implementering förutsätter organisatorisk infrastruktur och institutionell stabilitet, förutsättningar som i sin tur i stor utsträckning vilar på konstitutionell grund. Hittills har emellertid konstitutionella frågor rörande den europeiska integrationsprocessen uppmärksammas och diskuterats mycket lite i de central- och östeuropeiska länderna. Förklaringen härtil torde framför allt vara att rättssystemen i dessa länder helt enkelt saknar historiskt

samband med de delar av EU-lagstiftningen som främst har betydelse för konstitutionella frågor, dvs de grundläggande internationella fördragen, såsom t ex Romfördraget och Maastrichtfördraget. De associationsavtal som slutits med länderna i Central- och Östeuropa anknuter så gott som uteslutande till den s k sekundära EU-lagstiftningen, dvs främst förordningar och direktiv. Associationsavtalen behandlar ej heller frågan om hur *l'acquis communautaire* – EUs samlade regelverk, inklusive EG-domstolens avgöranden – skall antagas och implementeras.

I de central- och östeuropeiska länderna pågår för närvarande två parallella skeenden vad gäller framtida medlemskap: dels pågår EU-anpassning av inhemsk lag för att bringa denna i överensstämmelse med EUs sekundärlagstiftning, dels förs diskussion om vilka konstitutionella förutsättningar som gäller – och vilka eventuella ändringar som krävs – för medlemskap. Dessa två skeenden befinner sig på olika stadier i de olika länderna i Öst- och Centraleuropa. Förhållandet mellan skeendena varierar även från land till land. Allmänt sett tycks emellertid anpassningen till EUs sekundärlagstiftning ha nått längst i samtliga länder. Denna rapport behandlar emellertid endast den andra aspekten – de konstitutionella förutsättningarna för medlemskap i EU.

Den fortsatta framställningen

Som nämnts ovan behandlar denna rapport konstitutionella förutsättningar för EUs utvidgning till Central- och Östeuropa. Syftet med rapporten är att utröna huruvida förändringar krävs, och i förekommande fall vilka, i vissa länders konstitutioner i samband med medlemskap i EU. De länder som omfattas av rapporten är Polen, Ungern, Tjeckien, Estland, Lettland och Litauen. Urvalet har skett med hänsyn till att dessa länder enligt författaren för närvarande är de som ter sig mest intressanta i detta sammanhang. Rapporten avser således *dessas* länders konstitutionella förutsättningar för medlemskap i EU. Det bör noteras att rapporten *inte* behandlar de förändringar inom EU – organens sammansättning och befogenheter, beslutsfattande, språkfrågor etc – som kan komma att bli nödvändiga om EU utvidgas till Central- och Östeuropa. Genom fokuseringen på författningsrättsliga frågor faller även de i praktiken oerhört viktiga frågorna om EU-anpassning av inhemsk lagstiftning utanför rapporten; på så sätt kan sägas att rapporten anlägger ett "makro-juridiskt" synsätt.

Frågan om de statsrättsliga förutsättningarna för EUs utvidgning aktualiseras av de rättsliga särdrag som utmärker EU och dess institutioner. EU och dess rättsliga reglering härleder mycket av sin särpräglade karaktär från det förhållandet att folkrättsliga regler och statsrättsliga regler lever sida vid sida och gemensamt åstadkommer ett resultat som i rättsligt hänseende är tämligen unikt. Samarbetet inom EU, och medlemskap däri, utgår från folkrättsliga åtaganden som medlemsstaterna gör i internationella fördrag. Deras innehåll medför att samarbetet får en överstatlig karaktär, bl a därigenom att EU-lagstiftning binder enskilda rättssubjekt i medlemsstaterna och att sådan lagstiftning äger företräde framför inhemsk lagstiftning.

EU-lagstiftningen delas in i primär och sekundär sådan. Den primära lagstiftningen består av de grundläggande internationella fördragen, framför allt Romfördraget och Maastrichtför-

draget. Dessa innehåller viktiga och grundläggande bestämmelser för EUs struktur, funktion och uppbyggnad. Något förenklat kan den primära lagstiftningen karaktäriseras som EUs konstitution. Medlemskap i EU innebär anslutning till dessa fördrag. Till den sekundära EU-lagstiftningen hör framför allt förordningar och direktiv, vilka båda utfärdas av rådet. Förordningar är enligt Romfördraget direkt tillämpliga i varje medlemsstat. Direktiv är i princip bindande endast beträffande det resultat som skall uppnås, men överlåter åt de inhemska myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. EG-domstolen har dock ansett att även direktiv kan ha direkt effekt i en medlemsstat (tex mål 41/74 von Duyk [1974] ECR 1337), liksom bestämmelser i internationella fördrag (tex mål 6/64 Costa / ENEL [1964] ECR 585). Principen om direkt tillämpning är en av hörnpelarna i EUs rättssystem. Dessutom bygger EUs rättssystem på tanken att internationella åtaganden i fördrag blir direkt tillämpliga i landet i fråga utan särskilda åtgärder. Ytterligare en central princip är den om EU-lagstiftningens företräde framför inhemsk lagstiftning.

Det är mot bakgrund av de ovan skisserade bestämmelserna och principerna som diskussion har uppstått om i vilken utsträckning medlemskap i EU medför inskränkningar i en medlemsstats suveränitet och därmed skulle kunna strida mot landets konstitution. Utan att närmare diskutera denna fråga, kan konstateras att medlemskap i EU innebär åtminstone viss begränsning av suveräniteten genom att viss beslutanderätt, framför allt normgivningsmakt, överlåtes till EU och dess institutioner. Den lagstiftande makten i medlemsstater måste således acceptera inskränkningar i sin verksamhet. För nationella myndigheter och domstolar innebär medlemskap att de har skyldighet att tillämpa EU-lagstiftning även om detta skulle tränga undan inhemsk lagstiftning. För nationella domstolar följer även skyldighet att beakta och tillämpa EG-domstolens avgöranden och tolkningar av EU-lagstiftning.

Ett medlemskap i EU medför således förändringar för samtliga tre traditionella former för utövande av statsmakt: lagstiftande, verkställande och dömande. Dessa förändringar behandlas nedan för ett vart av de undersökta länderna under följande rubriker:

- Internationella fördrag och överlåtande av maktbefogenheter till EU
- Den lagstiftande och den verkställande makten
- Den dömande verksamheten

Med tiden har mänskliga fri- och rättigheter kommit att ägnas alltmer intresse inom EU. De ursprungliga fördragen innehöll ej några bestämmelser härom. De flesta medlemsstaterna har dock i sina respektive konstitutioner fri- och rättighetskataloger vilka tjänar som vägledning för inhemska domstolar. Samtidigt har dessa domstolar att tillämpa EU-lagstiftning såsom uttolkad av EG-domstolen vars uppgift bl a är att värna om en enhetlig tillämpning av sådan lagstiftning. Frågor om mänskliga fri- och rättigheter har varit föremål för EG-domstolens prövning vid ett flertal tillfällen, varvid ett visst spänningsfält kan sägas ha uppstått mellan dess och vissa medlemsstaters syn på dessa frågor. Maastrichtfördragets Artikel F(2) innehåller den första bestämmelsen i EUs primära lagstiftning om mänskliga fri- och rättigheter; däri föreskrivs respekt för grundläggande rättigheter såsom de garanteras i Europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, undertecknad 1950. Rapporten behandlar kortfattat under särskild rubrik även de undersökta ländernas förhållande till denna konvention.

De frågor som behandlas i rapporten medför inte en uttömmande diskussion av statsrättsliga frågor. En mängd ytterligare sådana aktualiseras vid medlemskap i EU. De i rapporten diskuterade aspekterna är emellertid enligt författaren de viktigaste och ger en god överblick över den statsrättsliga dimensionen i detta sammanhang.

När de ovan angivna frågorna behandlas i rapporten är utgångspunkten alltid situationen och rättsläget i det aktuella landet; de författningsrättsliga aspekterna grundar sig således på författningsrätten i landet i fråga och är inte anpassade till hur EU och dess institutioner må se på en viss fråga. Inte heller är ambitionen att finna någon allena saliggörande statsrättslig trollformel för lösandet av de problem som aktualiseras vid EU-medlemskap. Således diskuteras frågan om konstitutionella bestämmelsers förhållande till EU-lagstiftning trots att EG-domstolen anser att EU-lagstiftning otvetydigt äger företräde. I Internationale Handelsgesellschaft-målet – mål 11/70 Internationale Handelsgesellschaft [1970] ECR 1125 – uttalade t ex domstolen följande:

”The validity of a Community measure or its effect within a Member State cannot be affected by allegations that it runs counter to either fundamental rights as formulated by the Constitution of the State or the principles of a national constitutional structure.”

Något tillspetsat kunde sägas att denna inställning effektivt löser alla eventuella konstitutionella problem förknippade med medlemskap i EU, utom möjligen frågan om ratificering av det internationella fördrag genom vilket medlemskap överenskommes. Denna syn tycks emellertid inte vara förhärskande i de undersökta länderna, utan där diskuterades konstitutionella frågor vid EU-medlemskap såsom utgörande problem.

Rapporten avser förhållanden i de undersökta länderna per den 31 december 1995. Den grundar sig på gällande konstitutioner, andra relevanta lagar och på den mycket begränsade rättspraxis som finns beträffande dessa frågor. Dessutom har värdefulla synpunkter och information erhållits vid samtal med jurister, statsvetare och i viss utsträckning politiker från de undersökta länderna. I rapporten behandlas samma frågor beträffande samtliga undersökta länder, dock att diskussionens omfattning varierar. Denna skiftande tyngdpunkt återspeglar det varierande intresse som olika frågor för närvarande genererar i de olika länderna.

Internationella fördrag och överlåtande av maktbefogenheter till EU

Polen

Den nuvarande konstitutionen i Polen utgörs av två grundläggande instrument: Lagen om konstitutionen, daterad den 17 oktober 1992, vilken reglerar förhållandena mellan lagstiftande och maktutövande myndigheter i Polen och frågor rörande lokalt självstyre (den s k Lilla konstitutionen). Därtill kommer ett antal bestämmelser i den gamla konstitutionen som fortfarande gäller i kraft av artikel 77 i Lilla konstitutionen (s k konstitutionella bestämmelser). (När hänvisning nedan görs till konstitutionen, avses såväl Lilla konstitutionen som de konstitutionella bestämmelserna, om ej annat anges.)

Sedan 1990 pågår fortlöpande arbete med att utarbeta en ny konstitution. Parlamentets grundlagskommitté har nu i det närmaste färdigställt ett förslag till ny konstitution

(nedan benämnt "Förslaget"). Alla bestämmelser rörande internationella fördrag, särskilt de med anknytning till ett eventuellt EU/NATO-medlemskap har redan antagits av kommittén i slutlig form. Det synes emellertid svårt att förutse när den nya konstitutionen kan komma att träda i kraft. Det är därför nödvändigt att diskutera både de nuvarande konstitutionella bestämmelserna och bestämmelserna i Förslaget.

Den nuvarande konstitutionen innehåller endast ett fåtal bestämmelser avseende internationella fördrag. Enligt artikel 52, paragraf 2.7 i Lilla konstitutionen skall beslut avseende internationella fördrag och avtal fattas av ministerrådet. Enligt artikel 32, paragraf 1 i Lilla grundlagen skall presidenten ratificera internationella fördrag och denne skall underrätta parlamentets båda kammare därom (dvs sejmen och senaten). Vissa fördrag kan emellertid ej ratificeras såvida de ej *godkänts* av parlamentet i form av en särskild lag. Enligt artikel 32, paragraf 2 Lilla konstitutionen är dessa fördrag följande:

- fördrag med avseende på landets gränser,
- fördrag som avser försvarsmakten, och
- fördrag som skulle kunna ådraga staten skuld eller kräva lagändringar.

Enligt Konstitutionsdomstolen är denna uppräknings uttömmande och ratificering av alla övriga fördrag tillkommer enbart landets president.

Konstitutionen anger ej vilka kategorier av internationella fördrag, förutom de som angivits i artikel 32 paragraf 2, som kräver ratificering. Emellertid kan enligt polsk lag endast *ratificerade* fördrag reglera frågor avseende individers rättigheter och/eller skyldigheter.

Det råder inte tvivel om att ett fördrag avseende Polens medlemskap i EU skulle kräva både presidentens ratificering och parlamentets godkännande.

Den nuvarande konstitutionen innehåller ej några specifika bestämmelser avseende överföring av maktbefogenheter till internationella/överstatliga organ. Eftersom åtskilliga bestämmelser i konstitutionen anger det nationella självstyret som grundläggande bland de mål och värden som med all kraft skall skyddas av staten (artikel 28 paragraf 2; artikel 8 i de konstitutionella bestämmelserna), är det oklart huruvida en sådan överföring skulle vara möjlig utan att ändra konstitutionen.

Den nuvarande konstitutionen innehåller ej några uttryckliga bestämmelser avseende internationella fördrags ställning inom nationell rätt.

Vad beträffar den direkta tillämpningen av internationella fördrag var domstolarna i det kommunistiska Polen avogt inställda härtill. År 1991 ändrade emellertid Högsta domstolen sin inställning. Konstitutionsdomstolen har åtskilliga gånger bekräftat denna ståndpunkt. Emellertid finns ännu ej något beslut genom vilket en domstol vägrat att tillämpa en lagstadgad bestämmelse som står i strid med ett internationellt fördrag.

Det skulle sannolikt bli svårt för Polen att ansluta sig till EU så länge den nuvarande konstitutionen tillämpas. Å andra sidan kommer troligtvis en ny polsk konstitution att antas inom två eller tre år. Denna kommer sannolikt att i detta avseende bana vägen för Polens inträde i EU.

Förslaget förändrar inte den procedur som i dag allmänt tillämpas vid slutande och ratificering av internationella fördrag. Ett fördrag måste godkännas av parlamentet i form av en särskild "befullmäktigandelag" om fördraget rör: 1) ändring av landets gränser, 2) ingående

av allianser, politiska och militära fördrag samt slutande av fred; 3) medborgarnas konstitutionella rättigheter och skyldigheter; 4) medlemskap i en internationell organisation; 5) frågor som *skall* regleras i lag; 6) beslut som skulle innebära finansiella åtaganden för landet (artikel 69 i Förslaget).

Artikel 71 i Förslaget behandlar frågan om problem som uppstår i samband med att internationella fördrag införlivas med det nationella rättssystemet: alla ratificerade fördrag kommer att införlivas med det nationella rättssystemet i och med offentliggörandet och får tillämpas direkt, såvida inte dess tillämpning kräver antagande av ny lag. Ett ratificerat fördrag har företräde framför lag, om det ej finns möjlighet att få till stånd en samstämmig tolkning.

Internationella fördrag måste överensstämma med konstitutionen. Konstitutionsdomstolen har en övergripande rätt att granska grundlagsenligheten hos internationella fördrag (artikel 156, p. 1 i Förslaget). Dessutom kan presidenten ifrågasätta ett fördrags grundlagsenlighet vid Konstitutionsdomstolen innan ratificering sker (artikel 3, avsnitt 2 i Förslaget).

Förslaget innehåller en särskild artikel om internationella fördrag och överlåtande av maktbefogenheter. Artikel 10 i Förslaget föreskriver:

- ”(i) Republiken Polen skall följa internationella lagstiftningsnormer.
- (ii) Genom internationellt fördrag kan Republiken Polen till en internationell organisation eller till ett internationellt organ överlåta fullgörandet av vissa statliga befogenheter.”

Förslaget innefattar ej några begränsningar i omfattningen av de överlåtna befogenheterna. Emellertid finns en kvantitativ begränsning: endast ”vissa statliga befogenheter” kan överlåtas. Det är således möjligt att invändning kan resas mot ett internationellt fördrag på den grunden att det går utöver ”vissa statliga befogenheter”. Det bör även noteras att inget sägs om överlåtande av suveränitetsrättigheter utan det talas om ”fullgörandet av vissa statliga befogenheter”.

Artikel 70 i Förslaget föreskriver ett speciellt förfarande vid antagande av internationella fördrag. Om ett internationellt fördrag föreskriver överlåtelse till en internationell organisation av ”vissa statliga befogenheter” krävs två tredjedels majoritet och närvaro av minst hälften av det totala antalet ledamöter i vardera kammaren. Paragraf 2 i denna artikel tillförsäkrar sejmen möjligheten att hålla folkomröstning i denna fråga innan ratificering sker. Således kan en folkomröstning ej användas som ett alternativt förfarande eftersom sejmen under alla förhållanden måste fatta beslut med kvalificerad majoritet.

Polens inträde i EU är ännu så avlägset att upphovsmännen till Förslaget sannolikt av denna anledning inte beaktat de specifika konstitutionella problem som uppstått i Västeuropa med avseende på ratificeringen av Maastrichtfördraget.

Vad t ex gäller bestämmelserna i Maastrichtfördraget avseende rösträtten vid lokala val erfordras ändring i konstitutionen. Artikel 95 i de konstitutionella bestämmelserna, liksom Artikel 47 i Förslaget, beskriver rätten att rösta (och rätten att ställa upp i val) som en ”medborgerlig rättighet”. Det torde inte finnas möjlighet att utsträcka dessa rättigheter till att gälla även utlänningar boende i landet ens under återopande av medborgarskap i EU-land.

Såvitt avser bestämmelser avseende den monetära unionen erfordras ingen ändring av nuvarande konstitution då denna ej reglerar Polens centralbank. Emellertid är Förslaget annorlunda utformat i det att det bl a fastställer den polska centralbankens behörighet att övervaka den ekonomiska politiken (Artikel 211, avsnitt 1 i Förslaget.) Frågan huruvida Maastrichtfördragets plan för det tredje steget i den ekonomiska och monetära unionen skulle kunna jämkas samman med det ovannämnda kan ännu ej besvaras. Det finns dock anledning anta att åtminstone några konstitutionella problem kan komma att uppstå.

Ungern

Under våren 1990 ägde en förändring rum i det ungerska politiska systemet. Allmänna, fria val hölls i mars samma år. Redan dessförinnan hade Ungern emellertid börjat orientera sig mot EU, bl a genom tekniska och handelsöverenskommelser ingångna 1988. Liksom övriga länder i Central- och Östeuropa har Ungern, som nämnts ovan, ingått ett associationsavtal med EU vars syfte bl a är att anpassa ungersk lagstiftning till EUs krav. Denna anpassning tar endast sikte på EUs sekundärlagstiftning. I associationsavtalet sägs bl a att anpassning av existerande och framtida lagstiftning till EUs krav är ett centralt villkor för Ungerns integration i EU. Artikel 67 i associationsavtalet anger bl a att Ungern skall säkerställa att framtida lagstiftning anpassas till EUs krav så långt det är möjligt. Avtalet säger emellertid inte något om *hur* denna anpassning skall gå till. Även om associationsavtalet ej kräver annat än anpassning till EUs sekundärlagstiftning, förutsätter ett medlemskap att hela det ungerska rättssystemet anpassas till EU-lagstiftningen, såväl den primära som den sekundära. Från ungersk utgångspunkt torde detta innebära att konstitutionen måste granskas i akt och mening att fastställa huruvida ändringar i denna kan vara påkallade i anledning av medlemskap.

Artikel 2(1) i konstitutionen konstaterar att Ungern skall vara en självständig och demokratisk stat, tillika en rättsstat. I paragraf 2 av samma artikel sägs att all makt utgår från folket vilket skall utöva nationell överhöghet genom valda representanter.

Utövandet av statsmakt fördelas mellan parlamentet, presidenten och regeringen. Den lagstiftande makten tillkommer parlamentet (nationalförsamlingen) vars ledamöter väljs för perioder om fyra år. Parlamentet väljer republikens president och dess premiärminister liksom Konstitutionsdomstolens ledamöter och Högsta domstolens ordförande. Parlamentet är beslutfört när mer än hälften av dess ledamöter är närvarande. I normalfallet fattas beslut genom 2/3 majoritet av samtliga ledamöter. En lika stor majoritet krävs för antagande av vissa lagar som har samma rättsliga valör som konstitutionen, t ex lagar rörande mänskliga fri- och rättigheter. Lag som antagits av parlamentet skall undertecknas av dess talman och av denne överlämnas till presidenten för promulgation av lagen ifråga. Presidenten har möjlighet att underställa Konstitutionsdomstolen lag som enligt hans mening strider mot konstitutionen. Om domstolen kommer till samma slutsats skall lagen återställas till parlamentet, men presidenten tycks ändå ha möjligheten att välja att underteckna och promulgera lagen.

Det ankommer på parlamentet att ratificera internationella fördrag som är av särskild vikt för republikens utrikesförbindelser. Av konstitutionen framgår ej hur ratificering sker av för-

drag som inte har sådan särskild vikt. Ingående och undertecknande av internationella fördrag fullgörs av presidenten som i egenskap av statsöverhuvud företräder den ungerska staten. Om ett internationellt fördrag gäller fråga som kräver lagstiftning – och således faller inom parlamentets kompetensområde – krävs parlamentets samtycke innan presidenten undertecknar fördraget i fråga.

Av artikel 7(1) i konstitutionen framgår att allmänt erkända folkrättsliga principer utgör del av det ungerska rättssystemet och att rättssystemet skall säkerställa överensstämmelse mellan folkrättsliga förpliktelser och inhemsk lag. Konstitutionen innehåller emellertid ej någon uttrycklig bestämmelse om förhållandet mellan folkrättsliga åtaganden, t ex i ett internationellt fördrag, och inhemsk lag, för det fall att motstridigheter skulle finnas. Det är möjligt att artikel 7(1) kan tolkas så att bestämmelser i internationella fördrag äger företräde framför inhemsk lagstiftning. Å andra sidan, åligger det Konstitutionsdomstolen – som bl a har till uppgift att granska lagars överensstämmelse med konstitutionen (artikel 32A(1)) – att ogiltigförklara lagar som strider mot konstitutionen (artikel 32A(2)). Även om ett internationellt fördrag skulle anses ha företräde framför inhemsk lagstiftning, torde fördraget inte äga företräde framför konstitutionens bestämmelser. Ett sådant fördrag skulle således kräva att konstitutionen ändras.

I detta sammanhang skall nämnas att en ny konstitution är under utarbetande. Regeringen har antagit riktlinjer för utarbetande av en ny konstitution. Såvitt kan bedömas i skrivande stund kommer förslaget till ny konstitution att innehålla uttryckliga bestämmelser med innebörden att EU-lagstiftning skall äga företräde framför inhemsk lagstiftning. Vidare övervägs sannolikt uttryckliga bestämmelser rörande förhållandet mellan internationella fördrag och inhemsk lagstiftning, förmodligen av innebörd att internationella fördrag skall äga företräde och att de automatiskt skall vara direkt tillämpliga i Ungern.

Ett medlemskap i EU innebär att viss beslutande- och normgivningsmakt överlämnas till EU och dess institutioner. Med hänsyn till konstitutionens utformning beträffande lagstiftningsmakt – och möjligen även beträffande suveränitet – torde ändringar i den bli nödvändiga. Detta tycks också indirekt bekräftas av regeringens riktlinjer för den nya konstitutionen. Samma förhållande gäller beträffande EU-lagstiftningens direkta tillämplighet.

Tjeckien

Enligt regeringsbeslut den 15 mars 1995 har Ministeriet för lagstiftning och offentlig administration fått i uppgift att utarbeta ett förslag till nödvändiga konstitutionella åtgärder för hantering av rättsakter inom EU som avser mänskliga fri- och rättigheter, politiska och ekonomiska frågor, liksom allmänna frågor som kräver rättsliga åtgärder. Förslaget skall enligt regeringsbeslutet föreligga klart per den 31 december 1995.

Republiken Tjeckiens konstitution, som antogs i december 1992, motsvarar i princip en modern konstitution i sitt synsätt och sina grundprinciper och kan sägas vara jämförlig med konstitutionerna hos nuvarande medlemsstater inom EU.

När den nya tjeckiska konstitutionen antogs var syftet framför allt att markera skillnaden mellan den nya situationen och situationen som den var fram till 1989. Detta synsätt åter-

speglar sig bl a i konstitutionens artikel 1 där Tjeckien beskrivs som en suverän stat och där rättsstatstanken återspeglas i uttryckssättet: "The Czech Republic is a law observing state". Artikel 2 föreskriver att all makt utgår från folket och att det utövar sin makt genom lagstiftande, verkställande och dömande organ.

Den lagstiftande makten utövas av parlamentet, som består av två kammare: deputeradekammaren (200 ledamöter valda för en period av fyra år) och senaten (81 senatorer valda för en period av åtta år). Lagstiftningsärenden handläggs först av deputeradekammaren – på initiativ av ledamöter av kammaren, senaten eller regeringen – och därefter av senaten. Konstitutionen kan endast ändras genom antagande av ny konstitutionell lag vilket kräver att 3/5 av alla ledamöter i deputeradekammaren godkänner lagen och att 3/5 av alla närvarande senatorer godkänner den.

Republikens president förhandlar, ingår och ratificerar internationella fördrag. Han har rätt att delegera förhandlandet av fördrag till regeringen, eller med dess samtycke, till enskilda regeringsledamöter. Vissa fördrag kräver dock parlamentets godkännande, nämligen fördrag rörande mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, politiska och ekonomiska fördrag av allmän karaktär, liksom fördrag, vilkas genomförande kräver antagande av allmän lag. Parlamentet antar sådana fördrag på samma sätt som allmän lag, dvs genom majoritetsbeslut i båda kamrarna. Av artikel 10 i konstitutionen framgår att internationella fördrag rörande mänskliga rättigheter och grundläggande friheter är direkt tillämpliga i Tjeckien och äger företräde framför inhemsk lag, under förutsättning att de ratificerats och godkänts av parlamentet. Konstitutionen innehåller i övrigt ej något om internationella fördrags verkan i Tjeckien eller om dessas förhållande till inhemsk lag.

Konstitutionen innehåller ej någon reglering av överföring av maktbefogenheter till internationella organ eller institutioner. Den nuvarande ordalydelsen medger ej heller att EU-lagstiftning ges företräde framför inhemsk lagstiftning som förutsättes vid medlemskap i EU.

Ett medlemskap i EU skulle således medföra behov av ändringar i konstitutionen avseende överförande av maktbefogenheter och tillämpning av EU-lagstiftning. De aspekter som därvidlag främst torde beaktas omfattar följande:

Som angetts ovan beskrivs Tjeckien i konstitutionen som en suverän stat i vilken all makt utgår från folket vilket utövar denna makt bl a genom lagstiftande organ. Vidare anges i artikel 15 i konstitutionen att den lagstiftande makten tillkommer parlamentet. Ett medlemskap i EU medför överförande av åtminstone viss normgivningsrätt. Beroende på hur omfattningen av detta överförande bedöms ur konstitutionell synvinkel, kan en ändring av konstitutionen vara påkallad. I detta sammanhang torde främst artiklarna 1, 2 och 15 komma ifråga.

Av artiklarna 10 och 49 i konstitutionen följer att bestämmelser i internationella fördrag endast i begränsad utsträckning äger direkt tillämpning i Tjeckien. Sådana fördrag måste avse mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och måste ratificeras av presidenten och godkännas av parlamentet. Vidare är det endast under dessa förutsättningar som bestämmelser i internationella fördrag äger företräde framför inhemsk lagstiftning. Detta innebär att konstitutionen måste ändras i dessa avseenden för att bereda väg för direkt tillämpning av EU-lagstiftning och för att säkerställa denna lagstiftnings företräde framför

inhemsk lag. Sannolikt bör även artikel 52 i konstitutionen ändras. Denna bestämmelse föreskriver att lag träder i kraft när den promulgeras på sätt som anges i lag, varför den är svår-förenlig med en direkt tillämpning av EU-lagstiftning.

Av vad som sagts ovan följer att det för Tjeckiens del inte är möjligt att använda sig av den modell som bl a Sverige använt för att överföra maktbefogenheter till EU. I vissa diskussioner har tanken framförts att en möjlighet skulle vara att införa en s k Europapara-graf i konstitutionen med artikel 23 i den tyska konstitutionen som förebild. Om så sker, kommer en sådan Europaparagraf sannolikt att samordnas med artikel 15 i konstitutionen så att dessa blir förenliga med varandra.

Det är troligt att Konstitutionsdomstolens befogenheter bör utökas till att omfatta frågor rörande nationell lagstiftnings överensstämmelse med EU-lagstiftning. Det ligger då närmast till hands att införa en ändring i artikel 87, första paragrafen, i konstitutionen, som reglerar Konstitutionsdomstolens behörighet. Vidare måste artikel 88 i konstitutionen ändras. Däri anges att Konstitutionsdomstolen i sin dömande verksamhet är bunden endast av konstituti-onen och sådana internationella fördrag som enligt artikel 10 äger direkt tillämpning och som äger företräde framför inhemsk lag. Denna ändring är nödvändig för att möjliggöra Konstitutionsdomstolens tillämpning av EU-lagstiftning. Sådana förändringar skulle nöd-vändigöra ändring även i lagen om Konstitutionsdomstolen, antagen i juni 1993.

Estland

Som nämnts ovan, undertecknade Estland associationsavtalet med EU den 12 juni 1995. För att Estland skall kunna gå med i EU är det enligt artikel 68 i associationsavtalet en förut-sättning att nu existerande och nya lagar görs förenliga med EU-lagstiftningen. Genom att samtycka härtil har Estland förbundit sig att anpassa sina lagar för att uppfylla EUs krav. Det är intressant att notera att sagda avtal inte föreskriver någon övergångsperiod för Est-lands inträde i EU, vilket motsvarande avtal med Lettland och Litauen gör. En av anlednin-garna till detta kan ha varit att den existerande lagstiftningen i Estland anses redan nu rela-tivt väl stämma överens med Europeiska unionens grundläggande principer.

Genom en folkomröstning antog Republiken Estland sin nya konstitution den 28 juni 1992. I den inledande artikeln beskrivs Estland bl a som en självständig, suverän och de-mokratisk republik i vilken den högsta statsmakten utgår från folket. Artikel 3 i konstituti-onen föreskriver att statsmakten skall utövas endast på grundval av konstitutionen och sådana lagar som står i överensstämmelse med konstitutionen. Vidare sägs i denna artikel att endast lagar vilka publicerats i föreskriven ordning är bindande.

Den lagstiftande makten tillkommer parlamentet (Riigikogu) vilket består av 101 le-damöter, valda för en period av fyra år.

I enlighet med konstitutionens artikel 121 ratificerar och uppsäger parlamentet interna-tionella fördrag om dessa:

- 1) ändrar statsgränserna;
- 2) för sitt uppfyllande kräver antagande, ändring eller upphävande av estniska lagar;
- 3) innebär att Estland blir medlem av internationella organisationer eller förbund;

- 4) innebär att Estland åtar sig militära eller finansiella förpliktelser;
- 5) då ratificering föreskrivs.

Då parlamentet beslutat om ratificering av ett internationellt fördrag blir det automatiskt bindande och utgör en integrerad del av den inhemska lagstiftningen, utan att i särskild ordning behöva antagas som inhemsk lag. Det internationella fördraget "omvandlas" således till inhemsk lag genom den av parlamentet antagna lagen, vilken antas på samma sätt som andra lagar och vilken utgör ratificeringen av fördraget. Detta innebär att Romfördraget och Maastrichtfördraget kommer att bli bindande och utgöra en integrerad del av estnisk rätt, utan att i annan ordning än genom ratificering behöva antagas som inhemsk lag.

I detta sammanhang bör särskilt uppmärksammas förhållandet mellan konstitutionen och internationella fördrag.

Konstitutionens artikel 3 fastslår dess företrädare framför lagar och andra rättsakter enligt följande:

"Statsmakt skall utövas endast på grundval av denna Konstitution och sådana lagar som står i överensstämmelse med Konstitutionen"

Konstitutionen anger i artikel 3 internationell rätts företrädare framför inhemsk lagstiftning enligt följande:

"... Universellt erkända principer och normer i internationell rätt skall vara en oskiljaktig del av Estlands rättssystem."

och Artikel 123, paragraf 2 anger

"Om estniska lagar eller förordningar ej står i överensstämmelse med internationella fördrag som är ratificerade av Riigikogu, skall det internationella fördragets bestämmelser gälla."

Eftersom internationella fördrag utgör en integrerad del av det estniska rättssystemet, anses de vara direkt tillämpliga i Estland, vilket således väl stämmer överens med en av hörnstenarna i EUs lagstiftning.

I detta sammanhang måste dock konstitutionens artikel 15 uppmärksammas. Den föreskriver:

"... Den person vars sak prövas av domstol har rätt att begära att beslut fattas om grundlagsenligheten hos tillämplig lag, annan författning eller förfarande. Domstolarna skall iaktta Konstitutionen och förklara alla lagar, annan författning eller förfaranden som strider mot rättigheter och friheter i Konstitutionen, eller som på annat sätt strider mot Konstitutionen, som ej grundlagsenliga."

I enlighet med ovannämnda bestämmelse har domstolarna rätt att kontrollera lagars och internationella fördrags överensstämmelse med konstitutionen, och, för det fall att lagar och fördrag strider mot konstitutionen, underlåta att tillämpa sådana motstridiga normer. Därför bör frågeställningen om estnisk lagstiftnings överensstämmelse med EUs lagstiftning koncentreras på en jämförelse av EUs lagstiftning i förhållande till konstitutionen.

Om lag strider mot internationella fördrag, skall således principen om internationella fördrags företrädare tillämpas. Inte desto mindre föreskriver konstitutionens artikel 123:

"... Republiken Estland skall inte sluta internationella fördrag som strider mot Konstitutionen."

Av detta följer att överensstämmelsen mellan det internationella fördraget och konstitutionens bestämmelser måste granskas innan parlamentet ratificerar fördraget. Med hänsyn till innehållet i artikel 15 och artikel 123 torde internationella fördrag dock ej äga företrädare framför bestämmelser i konstitutionen. Detta bekräftas av vissa bestämmelser rörande Hög-

sta domstolen verksamhet. Enligt artikel 149 är den estniska Högsta domstolens ansvarig även för konstitutionella frågor. Någon särskild Konstitutionsdomstol finns ej. Konstitutionens artikel 153 föreskriver att domstolar ej får tillämpa lag, eller annan författning, som strider mot konstitutionen. Samma bestämmelse ålägger Högsta domstolen att ogiltigförklara lag eller annan författning som strider mot konstitutionens bestämmelser, eller mot dess anda. Det föregående innebär att internationella fördrag äger direkt tillämpning i Estland och äger företräde framför inhemsk lag, dock ej framför konstitutionen. Detta medför i sin tur att medlemskap i EU skulle kräva förändringar i konstitutionen.

Konstitutionen ändras genom lag som måste antagas antingen genom folkomröstning eller av parlamentet vid två på varandra följande tillfällen, men med olika sammansättning. För att ändring av konstitutionen ska bli föremål för folkomröstning krävs beslut av parlamentet därom med 3/5 majoritet. Vid ändring av konstitutionen utan folkomröstning måste ändringsförslagen få stöd av parlamentets majoritet i den första sammansättningen. I den nya sammansättningen kan förslagen antagas redan vid första läsningen – mot de vanliga tre – om de ej ändras och får stöd av 3/5 majoritet av ledamöterna.

De lagar som strider mot fördrag måste ses över av regeringen på sätt att de i sinom tid kommer att överensstämma med det relevanta internationella fördraget. I enlighet med lagen om utrikes förbindelser är Estlands regering ansvarig för fullgörandet av internationella fördrag. Om en estnisk lag eller förordning strider mot ett internationellt fördrag lämnar regeringen antingen en proposition till parlamentet för lagändring, eller ändrar regeringen själv annan författning så att den står i överensstämmelse med fördraget.

Som nämnts ovan, är ett av EUs särdrag att medlemsstat överlåter ett visst mått av beslutanderätt till EUs institutioner.

Konstitutionens grundval utgörs av principen om folkets makt. Artikel 1 fastslår att statens makt utgår från folket samt att Estland är en självständig och suverän demokratisk republik. Artikel 3 anger att statsmakt skall utövas endast på grundval av konstitutionen och sådana lagar som överensstämmer med konstitutionen. Av artikel 59 framgår att lagstiftningsmakten tillkommer parlamentet. Ett medlemskap i EU skulle nödvändiggöra ändring av dessa bestämmelser i konstitutionen. För att medge direkttillämpning av EU-lagstiftning fullt ut torde även ändring av artikel 152 i konstitutionen vara påkallad.

Lettland

Lettland undertecknade sitt associationsavtal med EU och dess medlemsstater den 12 juni 1995 i Luxemburg. Avtalet trädde i kraft den 12 september 1995. Nästan exakt en månad senare – den 13 oktober 1995 – ansökte Lettland om medlemskap i EU. Lettlands associationsavtal, liksom andra associationsavtal slutna med länder i Central- och Östeuropa, syftar till att förbereda Lettlands inträde i EU. Avtalet innehåller tämligen utförliga bestämmelser om hur lettisk lag – och det lettiska samhället i allmänhet – skall anpassas till EUs lagstiftning och till EUs politik på olika områden. I avtalet sägs emellertid ej något som helst om den författningsrättsliga ramen för de nödvändiga förändringarna. Därvidlag kan först konstateras att Lettland för närvarande saknar en modern konstitution. Den nu gällande konstitutionen är densamma som antogs den 15 februari 1922, medan Lettland var en självständig republik mellan de två världskrigen. Detta innebär att konstitutionen idag framstår som något föråldrad jämförd med andra konstitutioner i central- och östeuropeiska stater.

Konstitutionen inleds i artikel 1 med konstaterandet att Lettland skall vara en självständig demokratisk republik. I artikel 2 sägs att den lettiska statens högsta makt tillkommer det lettiska folket.

Det lettiska parlamentet (Saima) består av 100 ledamöter, vilka väljs i allmänna, direkta och hemliga val för perioder av tre år. Artikel 64 föreskriver att lagstiftningsmakten tillkommer parlamentet "och folket inom de ramar som anges i denna Konstitution". Det senare torde hänvisa till att vissa lagar under vissa förutsättningar måste bli föremål för folkomröstning. Internationella fördrag skall ratificeras av parlamentet om de rör frågor som skall regleras i lag (artikel 68). Internationella fördrag kan dock enligt artikel 73 ej bli föremål för folkomröstning.

Republiken Lettlands president – som väljs av parlamentet för en period av tre år – har vissa befogenheter i lagstiftningsärenden. Han kan bl a ta initiativ till nya lagar samt inlägga veto mot lagförslag i parlamentet. Det bör vidare noteras att regeringen, enligt artikel 81, har rätt att utfärda förordningar – vilka har samma rättsliga status som lag – i brådskande nödsituationer. Om sådana förordningar ej presenteras för parlamentet inom tre dagar från öppnandet av nästa parlamentssession skall de ogiltigförklaras. Denna regeringens normgivningsrätt är dock begränsad såtillvida att dessa förordningar inte får medföra förändringar i vissa kategorier av lagar, t ex sådana som avser allmänna val, domstolsorganisationen och domstolsförfarandet, budgeten och statslån. Denna artikel i konstitutionen var föremål för livliga diskussioner under sommaren 1994, då det från vissa håll gjordes gällande att regeringen ofta överskred sin behörighet i detta avseende.

Konstitutionen kan endast ändras av parlamentet. Så kan ske om minst 2/3 av ledamöterna är närvarande och om dessa med majoritetsbeslut vid tre läsningar röstar för den föreslagna ändringen. Om ändringar i förslaget gjorts vid någon av de tre läsningarna måste sådana ändringar bli föremål för folkomröstning, varvid minst hälften av de röstberättigade måste rösta för ändringsförslaget.

Utöver de ovan nämnda bestämmelserna behandlar konstitutionen ej frågor om internationella fördrag, t ex dessas förhållande till inhemsk lagstiftning. Detta regleras i lagen om internationella fördrag, antagen den 13 januari 1994. Paragraf 13 i denna lag anger att internationella fördrag äger företräde framför inhemsk lagstiftning. För att EU-lagstiftning skall kunna äga företräde framför inhemsk lagstiftning torde dock ändringar av konstitutionen vara påkallade. Sådana är även nödvändiga för att föra över lagstiftningsmakt från parlamentet och regeringen (jfr artikel 81 i konstitutionen) till EUs organ. Enligt många juridiska bedömare i Lettland är det nödvändigt att inrätta en Konstitutionsdomstol *dels* för att kontrollera efterlevnaden av EUs lagstiftning, *dels* för att kontrollera grundlagsenligheten hos antagna lagar. Även om det – i vart fall ur statsrättslig synvinkel – är tveksamt om det är *nödvändigt* att inrätta en konstitutionsdomstol för dessa ändamål – landets Högsta domstol kan anförtros sådana uppgifter, det kan t o m vara så att EUs egna organ, med EG-domstolen i spetsen, kan anses vara fullt tillräckliga – torde man våga påståendet att det vore *önskvärt* att en konstitutionsdomstol inrättades, eller i vart fall att Högsta domstolen uttryckligen tillfördes dessa arbetsuppgifter.

Litauen

Generellt kan sägas att mycket lite diskussion har förts av litauiska jurister och politiker i denna fråga. Det spörsmål som i dag huvudsakligen sysselsätter politiker, jurister och myndigheter tycks vara *hur* litauisk lagstiftning skall kunna anpassas till EUs krav, särskilt de krav som formulerats i kommissionens vitbok. I vitboken nämns dock inte något om överföring av beslutanderätt från nationella till internationella (eller överstatliga) institutioner.

Sedan Litauen återfick sin självständighet har landets rättssystem genomgått genomgripande reformer, bl a som en förberedelse inför en integration i EU. Riktlinjerna för denna reform antogs 1993. Reformen är dock i många avseenden ännu inte genomförd. (Jfr angående reformeringen av den litauiska civilrätten, Mikilenas, *Recodification of civil law in The Republic of Lithuania during 1990–1995*, SvJT 1995 s. 538 ff.)

Litauen undertecknade sitt associationsavtal med EU i juni 1995, samtidigt med de övriga två baltiska staterna. Litauen har emellertid ännu ej ratificerat avtalet. Icke desto mindre anses avtalet redan nu vara en i praktiken nödvändig förutsättning för ett framtida medlemskap. Den nuvarande inhemska rätten måste anpassas EUs regelsystem, särskilt på det kommersiella området för att landet skall kunna fullfölja sin plan. Det betonas ofta (också av EU-kommissionen) att denna harmoniseringsprocess måste genomföras med beaktande av de speciella rättsliga och politiska förhållandena som gäller för kommersiell verksamhet i Litauen, och att den inte får begränsas till ett mekaniskt, pro-formainförande i litauisk lagstiftning av de krav som EU-lagstiftningen ställer.

Den huvudsakliga utmaningen består inte i den tekniska anpassningen av lagtexter utan i första hand i en anpassning av det litauiska rättssystemet, i dess helhet, till de nya förhållandena, på det att de principer som ligger till grund för EU-lagstiftningen får genomslag i praktiken. Det kommer troligen att bli en lång och svår process, åtminstone inom vissa områden. Viktiga förändringar kommer att krävas beträffande ansvaret för administrativa och

rättsliga frågor i Litauen. Även om frågan inte har diskuterats i någon större utsträckning, tycks myndigheter, politiker och jurister vara överens om att en överföring av beslutanderätt till EU är oundviklig om fullt medlemskap skall kunna bli aktuellt.

En överföring av beslutanderätten från parlament, regering och domstolar i Litauen till EUs institutioner kan emellertid komma att bli ett mödosamt företag. Litauen har nyligen blivit en självständig stat. I artikel 1 i konstitutionen anges att Litauen är en självständig demokratisk republik. I artikel 2 anges att "suveräniteten tillkommer folket", och i artikel 3 anges att folkets suveränitetsrättigheter ej kan begränsas eller inskränkas. Konstitutionens artikel 5 föreskriver att statsmakten i Litauen utövas av parlamentet (Seimas), republikens president, regeringen och av domstolarna. Det litauiska samhället är förmodligen inte berett att ändra nyssnämnda bestämmelser i konstitutionen, i vart fall inte utan politisk och psykologisk förberedelse. Alla större politiska partier är dock överens om att Litauen skall söka medlemskap i EU.

Normgivningsrätten, såsom den regleras i konstitutionen, kan kortfattat beskrivas på följande sätt. Lagar bereds normalt av regeringen och ibland av kommittéer och parlamentariska grupper och stiftas av parlamentet. Därefter skall de undertecknas och kungöras av presidenten som har en suspensiv vetorätt. Om presidenten inte undertecknar och/eller kungör en lag, undertecknas den och kungörs av ordföranden i parlamentet (artikel 71 i konstitutionen). Vidare utfärdar regeringen ett flertal förordningar och beslut. Parlamentets och regeringens makt är enligt artikel 5 i konstitutionen begränsad på sätt som anges i konstitutionen. Den rättsliga granskningen av lagstiftningens grundlagsenlighet görs av Konstitutionsdomstolen vilken är i funktion sedan 1993.

Mot bakgrund av det ovan sagda torde det inte vara möjligt att överföra beslutande- och normgivningsrätt till EU och dess institutioner utan att vidtaga ändringar i konstitutionen. För att konstitutionen skall kunna ändras krävs antingen att initiativ därtill tas av minst $\frac{1}{4}$ av parlamentets ledamöter eller av minst 300 000 röstberättigade. Beträffande artikel 1 i konstitutionen utsägs särskilt (i artikel 148) att den kan ändras endast genom folkomröstning i vilken minst $\frac{3}{4}$ av de valberättigade röstar för den aktuella ändringen. Vidare sägs att hela kapitel 1 (artiklarna 1–17) och kapitel 14 (artiklarna 147–149, rörande ändring av konstitutionen) kan ändras endast genom folkomröstning, dock utan krav på kvalificerad majoritet. Andra ändringar av konstitutionen kräver två omröstningar i parlamentet med minst tre månader mellan varje omröstning, samt att minst $\frac{2}{3}$ av parlamentets samtliga ledamöter röstar för ändringen. De ändringar av konstitutionen som sannolikt blir nödvändiga – t ex i kapitel 1 – innebär att dessa måste antagas genom folkomröstning.

Enligt artikel 84, punkt 2 i konstitutionen skall internationella fördrag underskrivas av presidenten och av honom inges till parlamentet för ratificering. Av artikel 138 följer att parlamentet skall ratificera – eller uppsäga – internationella fördrag som bl a innebär förändring av Litauens statsgräns, politiskt samarbete med främmande stat, ömsesidigt bistånd eller rörande det nationella försvaret, deltagande i universella eller regionala internationella organisationer och fördrag som rör multilaterat eller långsiktigt ekonomiskt samarbete. Av artikel 138 framgår vidare att av parlamentet ratificerade internationella fördrag utgör en integrerad del av inhemsk litauisk lagstiftning. Konstitutionen innehåller ej några direkta före-

skrifter om förhållandet mellan inhemsk lagstiftning och internationella fördrag. Viss vägledning i detta avseende kan dock erhållas av de bestämmelser i konstitutionen som reglerar Konstitutionsdomstolens verksamhet (artikel 102–108). Av artikel 102 följer att domstolen skall kontrollera att lagar och andra författningar antagna av parlamentet står i överensstämmelse med konstitutionen och av artikel 105, tredje stycket, punkt 3 framgår att denna prövning skall omfatta internationella fördrag vilka undertecknats av Litauen. Om Konstitutionsdomstolen konstaterar att en lag eller annan författning antagen av parlamentet strider mot konstitutionen får sådan lag eller författning ej längre tillämpas från domstolens beslut. Såvitt angår internationella fördrag – och vissa andra författningar – sägs dock i artikel 107 att parlamentet skall på grundval av konstitutionsdomstolens beslut fatta slutligt beslut rörande fördragens grundlagsenlighet. Av de nyss beskrivna bestämmelserna tycks således framgå att internationella fördrag som strider mot konstitutionen – i enlighet med beslut av Konstitutionsdomstolen – inte får tillämpas, dock med det undantaget att parlamentet ändå tycks ha möjlighet att besluta att fördraget i fråga skall tillämpas. Samtidigt föreskriver emellertid konstitutionens artikel 7 att varje lag och annan författning som strider mot konstitutionen är ogiltig. Inte heller bestämmelserna om Konstitutionsdomstolens verksamhet innehåller något om företräde för internationella fördrag framför inhemsk lagstiftning, för det fall att fördraget *inte* strider mot konstitutionen. För att bereda full genomslagskraft åt EUs primära lagstiftning tycks det således nödvändigt att ändra konstitutionen.

Den ovan angivna bestämmelsen med innebörden att presidenten skall underskriva internationella fördrag och inlämna dessa till parlamentet för ratificering utgör i dag ett rättsligt och praktiskt problem.

Tills helt nyligen undertecknades ett flertal fördrag inte av presidenten utan av premiärministern eller av andra statsråd, men ingavs inte till parlamentet för ratificering av presidenten utan av regeringen. I vissa fall ingavs inte "mindre" internationella fördrag till parlamentet för ratificering över huvud taget. Såsom grund för detta hänvisades till en bestämmelse i lagen om internationella fördrag från 1991 som anger att internationella fördrag (oavsett hur de kommit till) gäller i Republiken Litauen. Eftersom presidentämbetet inte existerade 1991 när nämnda lag antogs skulle dessa fördrag, enligt artikel 7 nämnda lag, inges till parlamentet för ratificering av regeringen. Dessutom kan vissa av dem innehålla bestämmelser som inte är förenliga med konstitutionens bestämmelser. Enligt artikel 7 i konstitutionen är varje lag eller annan rättsakt ogiltig om den står i strid med konstitutionen. Som nämnts ovan är det Konstitutionsdomstolen som är behörig att handlägga frågor rörande lagars, och andra författningars, överensstämmelse med konstitutionen. I sin senaste dom, 17 oktober 1995, tolkade domstolen artikel 12 i lagen om internationella fördrag så att bestämmelsen inte stod i strid med konstitutionen beträffande avtal som ratificerats av parlamentet. Å andra sidan har domstolen tidigare tolkat samma bestämmelse så att den stod i strid med konstitutionen beträffande avtal som *inte* ratificerats av parlamentet. Vidare har Konstitutionsdomstolen tolkat artikel 7, avsnitt 4, samma lag, enligt vilken internationella fördrag kan inges till parlamentet för ratificering av regeringen, så att lagen står i strid med artikel 84, punkt 2 i konstitutionen, eftersom det är presidenten som skall inge fördrag för ratificering.

Ytterligare en fråga är hur EU-lagstiftning som inte har karaktären av fördrag (t ex direktiv som utfärdas av kommissionen) skall hanteras. Eftersom åtminstone viss sådan EU-lagstiftning kan innehålla bestämmelser som står i strid med konstitutionen är det troligt att konstitutionen oftare än hittills kommer att bli föremål för tolkning av Konstitutionsdomstolen. Viss sådan EU-lagstiftning kan jämföras med internationella fördrag som möjligtvis redan har företrädare i förhållande till nationell lagstiftning i kraft av den ovan nämnda lagen från 1991 men inte i förhållande till konstitutionen. Det är sannolikt att konstitutionen måste ändras för att bereda väg för sådan EU-lagstiftning.

Eftersom ett medlemskap i EU betyder att en del av landets beslutsfattande måste överlämnas till EU kan enligt vissa bedömare folkomröstningar komma att användas i större utsträckning än tidigare såsom ett instrument för beslutsfattande. I konstitutionens artikel 9 anges att statens och nationens viktigaste frågor skall beslutas genom folkomröstning. Hittills har beslutande folkomröstningar genomförts vid ett flertal tillfällen, antingen efter påtryckning från den politiska oppositionen, som ett medel i det politiska spelet, eller på initiativ av regeringen för att åstadkomma extra legitimitet i förhållande till internationella motparter (t ex Ryssland när det gällde frågan om tillbakadragande av dess trupper). När lagar som reglerar olika områden och frågor i Litauen kommer att stiftas utanför Litauen är det möjligt att folkomröstningar kommer att genomföras oftare för att öka legitimiteten hos besluten i dessa frågor. Även om EUs procedurregler normalt inte kräver att beslut godkänns genom folkomröstning är det inte osannolikt att det blir vanligare i Litauen än i andra länder att beslut fattas genom folkomröstning.

EU-lagstiftningens legitimitet, som en del av Litauens nationella lagstiftning, kan sannolikt förstärkas genom politiska förhandlingar som leder till överenskommelser mellan de större politiska partierna. För närvarande råder politisk enighet bland de större politiska partierna i frågan om ett EU-medlemskap. Överenskommelser mellan de politiska partierna har träffats i flera konkreta fall, exempelvis i frågan om ändring av artikel 47 i konstitutionen. Enligt artikel 47 får mark ägas endast av litauiska medborgare (fysiska personer) och av staten. Utländska medborgare och företag (juridiska personer), liksom litauiska företag och organisationer, får följaktligen inte äga mark, med undantag för utländska stater om marken skall användas för någon form av diplomatisk beskickning. Eftersom EU har framställt en begäran till Litauens regering om att medborgare i stat som är medlem i EU, liksom företag inom EU, skall ha rätt att äga mark, kommer nyssnämnda grundlagsbestämmelse med största sannolikhet att ändras. Viss enighet har redan uppnåtts mellan de större politiska partierna; dock är det ännu inte känt hur den exakta lydelsen av den ändrade bestämmelsen kommer att se ut.

Den lagstiftande och den verkställande makten

Polen

Arbetsmetoderna för parlament och regering kommer att väsentligt påverkas av Polens medlemskap i unionen. Arbetet med att iordningställa de juridiska dokument som följer med unionen erfordrar konstant arbetsinsats av de polska myndigheter som kommer att representera Polens intressen i Bryssel. Arbetet med att utarbeta inhemska lagar och administrativa bestämmelser kommer att kräva extrem noggrannhet när dessa skall överensstämma med de lagar och förordningar som antagits inom EU.

Inom sejmen inrättades redan för några år sedan en särskild permanent kommitté för handhavande av frågor relaterade till Polens associationsavtal med EU. Denna kommittés uppgifter bestäms av avsnitt 2 i bilagan till 1992 års arbetsordning för sejmen. Kommittén övervakar fullgörandet av bestämmelser i associationsavtalet, ger råd i frågor avseende förhandlingar mellan regeringen och myndigheter inom EU, antar rekommendationer och förslag till regeringen som hänför sig till regleringen av dess förhållande till EU-länderna.

Det finns ännu ingen sådan kommitté inom senaten.

De europeiska frågorna beaktas redan nu i det praktiska arbetet vid nästan samtliga kommittéer och utskott i parlamentet. Det är redan etablerad praxis att vid granskning av nya förslag till lagstiftning inhämta information om huruvida de föreslagna ändringarna överensstämmer med Europaavtalet och med de inom EU gällande normerna.

Det är sannolikt att detta arbete kommer att fortsätta under de närmaste åren och att parlamentets intressen av anpassning till vedertagna normer inom Europa kommer att öka i takt med ett växande engagemang för Polens medlemskap. Då medlemskap är ett faktum kommer det efter allt att döma att finnas en väl utarbetad plan för EU-anpassning av polsk lagstiftning.

Polens inträde i EU kommer att begränsa omfattningen av lagstiftning antagen av parlamentet. Eftersom EU-lagstiftning antas av organ med representanter för den verkställande makten (regeringen) kommer parlamentet troligtvis att vara intresserat av att tillägna sig ytterligare möjligheter att påverka regeringsbesluten.

Varken den nuvarande konstitutionen eller Förslaget föreskriver speciella förpliktelser för regeringen i förhållande till parlamentet. Samtidigt är det tydligt att – enligt maktfördelningssprincipen (artikel 1 i Lilla konstitutionen och artikel 11 i Förslaget) – sådana förpliktelser för regeringen och/eller ministrarna endast kan åstadkommas genom lagstiftning och/eller ändring av konstitutionen. Man kan t ex tänka sig föreskrifter som ålägger regeringen att informera sejmen och senaten avseende förordningar och lagar som är under utarbetande inom EU, åtminstone då dessa skulle kunna tänkas påverka sådana förhållanden som annars är förbehållna lagstiftning.

Det kommer även att bli nödvändigt att ändra arbetsordningarna för sejmen och senaten. Eftersom merparten av europeisk lagstiftning skulle vara alltför detaljerad för parlamentets plenidebatter måste arbetsordningen reglera kommittéernas arbetssätt i detta sammanhang. Det förtjänar emellertid upprepas att – enligt den nuvarande maktfördelningen mellan par-

lament och regering – ålägganden för regeringen inte kan åstadkommas på grundval av arbetsordningarna.

Polens inträde i EU skulle ej kräva några förändringar i den konstitutionella regleringen av presidentens ansvar. Men då både den nuvarande konstitutionen och, i mindre grad, Förslaget har tillerkänt presidenten vissa allmänna bemyndiganden avseende utrikes förbindelser skulle presidenten kunna använda dessa bemyndiganden även i europeiska ärenden. Det åligger regeringen bl a att informera presidenten om utrikespolitiken (artikel 32 avsnitt 1 och artikel 38 avsnitt 1 i Lilla konstitutionen; artikel III, avsnitt 3 i Förslaget).

Dessutom är presidenten bevarare av Polens suveränitet och säkerhet (artikel 28, avsnitt 2 i Lilla konstitutionen och artikel 105, avsnitt 2 i Förslaget). I en krissituation skulle han – möjligtvis – kunna återropa detta ansvar och utmana sådana EUs handlingar vilka skulle kunna äventyra suveräniteten och/eller landets säkerhet.

Regeringens arbetsmetoder skulle sannolikt kompliceras åtskilligt. De ändrade arbetsmetoderna torde dock inte kräva ändring av konstitutionen. Enligt artikel 123 i Förslaget är regeringen ansvarig för landets inrikes- och utrikespolitik (avsnitt 1). Regeringen övervakar förhållandena till andra stater och till internationella organisationer (avsnitt 4.9) och sluter internationella fördrag (avsnitt 4.10). Liknande bestämmelser finns i artikel 52 i den nuvarande konstitutionen. Dessa utgör sannolikt en tillräcklig plattform för regeringens och dess ministrars handhavande av EU-ärenden.

Vad gäller arbetsorganisationen kommer det sannolikt att finnas en specialiserad grupp inom regeringen som handlägger EU-frågor. För närvarande finns en särskild enhet inom regeringen som handhar ärenden avseende europeisk integration och utländskt bistånd. I samtliga departement finns dessutom avdelningar eller andra enheter som sysslar med samma frågor, t ex avdelningen för europeisk integration i Finansdepartementet. En av de viktigaste uppgifterna för den särskilda regeringsenheten är att godkänna alla regeringsförslag och bestämmelser såvitt avser deras förenlighet med associationsavtalet och – i allmänhet – med EUs lagstiftning. Varje bestämmelse som utformats av regeringen, premiärministern eller departementen måste godkännas av denna enhet. Detsamma gäller för propositioner som överlämnas till parlamentet. Enhetens synpunkter är emellertid ej bindande, utan endast av rådgivande karaktär.

Samma arbetsorganisation torde i princip kunna användas även efter inträde i EU. Då Förslaget ej kräver att organisationen av regeringen skall fastställas av riksdagen (artikel 123, avsnitt 4.12), krävs ingen lagstiftning för beslut om ansvarsområden för en myndighet för europeisk integration eller för annat organ inrättat för liknande ändamål.

Ungern

Ett medlemskap i EU medför naturligen förändringar för den nationella lagstiftaren och även för regeringen, innefattande ändringar i dessas arbetssätt och arbetsmetoder. Omfattande arbete kommer att erfordras för att säkerställa att inhemsk lagstiftning stämmer överens med EU-lagstiftning.

I Ungern tycks ännu inte någon särskild kommitté eller utskott inom parlamentet ha bildats för att särskilt bevaka och handlägga EU-frågor, såsom skett t ex i Polen. Redan nu spelar emellertid EU-frågor en viktig roll i kraft av associationsavtalet och den inhemska lag som promulgerade avtalet. Lagen föreskriver bl a (§ 3) att innan internationella fördrag underskrivs och ratificeras, och innan lag antas, måste anpassning ske till associationsavtalets krav, enkannerligen de som anges i artikel 67 i associationsavtalet. I praktiken innebär detta att varje proposition som föreläggs parlamentet måste ange i vilken utsträckning och hur den är anpassad till EUs lagstiftning.

Ett inträde i EU medför att den nationella lagstiftarens roll minskar på bekostnad av EUs institutioner. EU-lagstiftningen antas till största delen av EU-institutioner som består av representanter för medlemsstaternas verkställande organ (regering) och ej lagstiftande organ. Detta kan innebära att parlamentet kan komma att kräva inflytande/insyn beträffande de regeringsbeslut som har återverkningar på hur landets representanter agerar vid lagstiftningssärenden i EU. Den nuvarande konstitutionen innehåller emellertid inte några ålägganden för regeringen i detta avseende. Samtidigt torde det stå klart att sådana inte kan åstadkommas med mindre konstitutionen ändras. Det kommer sannolikt att bli nödvändigt att ändra den interna arbetsordning som gäller för parlamentet, för att återspegla parlamentets ändrade roll i lagstiftningssärenden.

Ett medlemskap i EU kommer sannolikt inte att kräva ändringar i konstitutionen vad avser presidentens funktioner och ansvar.

I praktiken kommer regeringens arbetssätt att påverkas på ett tämligen genomgripande sätt. Dels kommer omfattande arbetsinsatser att behövas i beredandet av lagstiftningssärenden i syfte att säkerställa överensstämmelse med EUs lagstiftning, och för att implementera sådan lagstiftning i Ungern, dels måste instruktioner utarbetas som reglerar regeringsledamöters deltagande i arbetet inom EUs institutioner, såväl som regeringens samverkan med dessa institutioner. Det kommer sannolikt att bli nödvändigt att inrätta en särskild enhet inom regeringen, och/eller särskilda enheter inom de olika ministerierna, för handläggande av EU-frågor. Dessa förändringar torde dock kunna åstadkommas utan ändringar i konstitutionen. Artikel 35(1) c) i konstitutionen ålägger regeringen (ministerrådet) att leda ministeriernas arbete och att samordna detta arbete. Artikel 37(2) anger att ministrar skall, inom ramen för existerande lagar och förordningar och, i enlighet med regeringens beslut, leda den underordnade myndigheters arbete. Dessa bestämmelser torde vara tillfyllest för att åstadkomma de ovan antydda förändringarna.

Tjeckien

Den nationella lagstiftaren och regeringen kommer att få vidkännas förändringar vid inträde i EU, innefattande ändringar i dessas arbetssätt och arbetsmetoder. Omfattande arbetsinsatser krävs för att säkerställa att inhemsk lagstiftning stämmer överens med EU-lagstiftning.

I Tjeckien tycks ännu inte någon särskild kommitté eller utskott inom parlamentet ha bildats för att särskilt bevaka och handlägga EU-frågor, såsom skett t ex i Polen.

Ett inträde i EU medför, som nämnts ovan, att den nationella lagstiftarens roll minskar på bekostnad av EUs institutioner. EU-lagstiftningen antas till största delen av EU-institutioner som består av representanter för medlemsstaternas regeringar och ej från de valda parlamenten. Detta medför kanhända att parlamentet kommer att kräva inflytande/insyn beträffande de regeringsbeslut som har återverkningar på hur landets representanter agerar vid lagstiftningssärenden i EU. Den nuvarande konstitutionen innehåller emellertid inte några ålägganden för regeringen i detta avseende. Samtidigt kan sådana inte åstadkommas med mindre konstitutionen ändras. Det kommer sannolikt att bli nödvändigt att ändra den interna arbetsordning som gäller för parlamentet, för att återspegla parlamentets ändrade roll i lagstiftningssärenden.

Ett medlemskap i EU kommer sannolikt inte att kräva ändringar i konstitutionen vad avser presidentens funktioner och ansvar.

I praktiken kommer regeringens arbetssätt att påverkas i betydande utsträckning. Dels kommer omfattande arbetsinsatser att behövas i beredandet av lagstiftningsärenden i syfte att säkerställa överensstämmelse med EUs lagstiftning, och för att implementera sådan lagstiftning i Tjeckien, dels måste instruktioner utarbetas som reglerar regeringsledamöters deltagande i arbetet inom EUs institutioner, såväl som regeringens samverkan med dessa institutioner.

I själva verket har regeringens arbetssätt redan påverkats i anledning av den EU-anpassning som nu pågår av tjeckisk lagstiftning. Den tjeckiska regeringen har fattat ett antal beslut som föreskriver att sådan anpassning skall äga rum och även hur detta arbete skall organiseras och genomföras. Således har varje ministerium ansvar för att utarbeta nya lagar och ändra existerande lagar, så att de motsvarar EUs krav inom sina respektive ansvarsområden. Detta arbete utförs i första hand av rättsavdelningarna inom ministerierna. Varje lagförslag som utarbetas inom ett ministerium måste innehålla uppgift om dels vilken EU-lagstiftning som är relevant för den aktuella lagen, dels huruvida det framlagda förslaget överensstämmer med den relevanta EU-lagstiftningen. Dessutom har inom Ministeriet för lagstiftning och offentlig administration inrättats en enhet med särskilt ansvar för EU-anpassning av tjeckisk lagstiftning. Alla lagförslag granskas av denna enhet för säkerställande av överensstämmelse med EU-lagstiftningen. Sedan lagförslag granskats och godkänts av denna enhet överlämnas de till regeringen för vidarebefordran till parlamentet, eller direkt till parlamentet.

Med hänsyn till att tjeckiska regeringen således redan infört förändringar i sitt arbetssätt i syfte att åstadkomma EU-anpassning av tjeckisk lagstiftning, förefaller det troligt att ytterligare förändringar – i vart fall omfattande sådana – inte är påkallade i detta avseende. Det främsta problemet idag – och sannolikt inom en överskådlig framtid – är att öka regeringstjänstemännens kunskaper om EU-lagstiftning och om EUs institutioner och dessas arbetssätt.

Estland

Som nämnts tidigare kommer ett inträde i EU att innebära en minskad roll för den nationella lagstiftaren. Denna förändrade roll kommer att påverka parlamentets arbetssätt och torde även återspegla sig i den formella regleringen därav. I Estland har emellertid ännu inte tillskapats någon särskild kommitté eller utskott inom parlamentet för att särskilt bevaka eller handlägga EU-frågor. Det är mycket möjligt att parlamentet så småningom kommer att kräva visst inflytande över regeringsbeslut som har återverkningar på hur landets representanter agerar i lagstiftningsärenden inom ramen för EUs institutioner. Detta torde i så fall kräva en ändring av konstitutionen, eftersom den inte innehåller några skyldigheter för regeringen i detta avseende.

Arbetet med att förbereda Estland för medlemskap i EU har emellertid föranlett ändringar i regeringens organisation. Således utnämndes i april 1995 en särskild Europaminister, vars arbetsuppgifter i allmänhet tycks vara att handlägga frågor rörande Estlands integration i EU. Denne minister har ännu ej ansvar för något eget ministerium utan utför för närvarande de uppgifter som regeringen förelägger honom. Regeringen är för närvarande i färd med att utarbeta en skriftlig instruktion för Europaministern. Härutöver har förändringar skett inom bl a justitie- och utrikesministerierna vid vilka särskilda enheter har inrättats med uppgift att ansvara för EU-anpassning av estnisk lagstiftning inom sina respektive ansvarsområden. Förmodligen kommer liknande enheter att inrättas även inom andra ministerier. Sådana enheter kommer sannolikt att leva kvar i en eller annan form även efter medlemskap i EU.

Presidentens funktioner och ansvar kommer sannolikt inte att behöva ändras i anledning av medlemskap i EU.

Lettland

Som en direkt följd av att Lettland undertecknade sitt associationsavtal med EU, inrättades i oktober 1995 en särskild statlig myndighet – Rådet för europeisk integration – med uppgift att utarbeta och genomföra enhetliga riktlinjer för arbetet med Lettlands integration i EU. Riktlinjerna gäller för statliga myndigheter på alla nivåer. Utöver denna åtgärd tycks ännu inte några förändringar ha vidtagits beträffande parlamentets och regeringens arbetsrätt. Liksom fallet är med de övriga länder som diskuterats ovan torde dock behov av sådana förändringar föreligga, eller åtminstone uppkomma inom en snar framtid och i vart fall sedan medlemskap vunnits. Inte heller för Lettlands del torde dock förändringar vara nödvändiga såvitt angår presidentens roll och funktioner.

Litauen

Vid medlemskap i EU måste parlamentet och regeringen, för att säkerställa "kvaliteten" i sina beslut, förutom konstitutionen beakta även principerna för EU-lagstiftningen samt acceptera och implementera överstatliga beslut.

Eftersom landet endast varit självständigt i sex år, och med hänsyn till att konstitutionen som ligger till grund för parlamentets och regeringens arbete antogs endast för tre år sedan,

är arbetsmetoderna för nämnda institutioner och befattningshavare fortfarande på utvecklingsstadiet.

Allmänt kan dock sägas att ändringar måste komma till stånd i samband med ett medlemskap i EU. Å andra sidan kommer sådana förändringar inte att radikalt påverka arbetsmetoderna för parlamentet, regeringen och presidenten.

Emellertid kan man nog räkna med en ökning av den administrativa personalen inom såväl parlament, regering som presidentämbetet, för handläggning av EU-frågor, oavsett vad som sker på den inhemska politiska scenen. Denna ökning kommer att nödvändiggöra omskolningsprogram, rekrytering av EU-orienterad personal, etc, vilket i sin tur kommer att medföra omfattande ekonomiska åtgärder.

Antalet tjänstemän för handläggning av EU-frågor kommer således att öka i statsförvaltningen. Denna process pågår redan, om än i mindre skala eftersom den nuvarande regeringsorganisationen är under förändring. De flesta (dock inte alla) ministerier har tillsatt tjänstemän som skall svara för harmonisering och anpassning av rättsregler inom olika sektorer. I många fall är dessa befattningshavare chefer för arbetsgrupper bestående av ett flertal personer. Det förutses att, åtminstone inom åtskilliga ministerier, dessa måste omorganiseras till enskilda enheter inom ministerierna för att handha tillämpningen av EU-direktiven för respektive område, t ex utbildning, industri och jordbruk. För närvarande förbereds promemorior för regeringen avseende de rättsliga förändringar som krävs för att samordna Litauens rättssystem med EUs krav. Denna verksamhet samordnas med den nyligen etablerade avdelningen för europeisk integration inom utrikesdepartementet.

Troligtvis kommer regeringsorganisationen att modifieras – även före ett medlemskap i EU. En nytt ministerium, Ministeriet för europeiska frågor (titeln är provisorisk), planeras inom den närmaste framtiden. Det är fortfarande oklart om detta ministerium kommer att bildas på grundval av den ovan nämnda avdelningen för europeisk integration inom utrikesdepartementet, eller om det kommer att bildas separat.

Den dömande verksamheten

Polen

Införande av EU-lagstiftning i de polska domstolarnas verksamhet kan ske inom ramen för existerande bestämmelser i Lilla konstitutionen avseende domstolsväsendet och dess befogenheter. Inget behov finns av att etablera nya typer av domstolar. Artikel 56 i Lilla konstitutionen konstaterar kort och gott att domstolsväsendet utgörs av Högsta domstolen, allmänna domstolar och specialdomstolar. Det nuvarande domstolsväsendet är sannolikt i sig tillräckligt utvecklat för att på ett tillfredsställande sätt kunna hantera införande och tillämpning av EU-lagstiftning. Ratificering av ett fördrag om polskt medlemskap kommer att utgöra tillräcklig grundval för domstolarna att tillämpa EU-lagstiftning. I realiteten kommer dock sannolikt en del problem och svårigheter att uppstå.

Först och främst är det fråga om att undervisa domare i EU-lagstiftning. Ett omfattande program för undervisning måste tillhandahållas av justitiedepartementet och av de europeiska institutionerna. EU-lagstiftningens allmänna filosofi torde vara enklare att tillägna

sig än de enskilda bestämmelserna. Både civilrätten och den administrativa rätten i Polen har alltid varit starkt influerad av fransk och tysk doktrin, vilket även – åtminstone allmänt sett – är fallet med EUs lagstiftning.

Vidare kan tänkas situationer där EU-lagstiftning och polsk lagstiftning står i strid med varandra, särskilt vad gäller lagar och andra bestämmelser som antagits före medlemskap i EU. Sannolikt kommer polska domstolar att acceptera att EU-bestämmelserna har företräde framför den inhemska lagstiftningen, även sådan av senare datum. Troligtvis kommer även de allmänna domstolarna, dvs Högsta domstolen, Regeringsrätten och de lägre domstolarna att inta den ställningen att de har befogenhet att vägra att tillämpa inhemsk lag om denna står i motsats till EU-lagstiftning. Om så blir fallet finns ej behov att hänskjuta sådana frågor till Konstitutionsdomstolen. Effekten skulle bli att nationell lagstiftning ej kan tillämpas, men den blir ej att anse som grundlagsstridig.

Å andra sidan föreskriver konstitutionen (artikel 62 i de konstitutionella bestämmelserna och artikel 146 i Förslaget) att "domare är oberoende och endast underställda parlamentets lagar". Som det är nu ger denna artikel domstolarna befogenhet att granska alla regeringsförfordningar för att fastställa deras överensstämmelse med lag och konstitution – och då domarna enbart är underkastade lag är de ej ovillkorligen bundna av regeringens förfordningar. Samtidigt anses att det är förbjudet att granska av parlamentet antagna lagar med avseende på deras författningsenlighet – domstolarna får ej vägra att tillämpa en lag, de kan endast vidarebefordra en grundlagsfråga till Konstitutionsdomstolen.

Det är oklart huruvida domstolarna skulle tillämpa samma synsätt vad gäller konflikter mellan inhemsk lagstiftning och internationell rätt. Om rättspraxis utvecklas dithän att samtliga domstolar vägrar att tillämpa inhemsk lagstiftning om den står i motsatsförhållande till internationella normer kommer det att falla sig naturligt att iakttä samma hållning till EU-lagstiftningen. Om emellertid domstolarna skulle vägra lämna företräde åt internationella normer och hänvisa sådana ärenden till Konstitutionsdomstolen (enligt artikel 160 i Förslaget skall Konstitutionsdomstolen avgöra ärenden avseende överensstämmelse mellan lagar och internationella fördrag) kan det bli svårt att övertyga domare om att ett annat tillvägagångssätt måste iakttas beträffande EU-lagstiftning.

I en sådan situation skulle det krävas en ändring i konstitutionen med innebörden att domstolarna förpliktas ge företräde åt EU-lagstiftning. Sannolikt skulle då även ändringar i processuell lagstiftning krävas.

Ungern

Enligt konstitutionen (artiklarna 45–50) består det ungerska domstolsväsendet av Högsta domstolen, Appellationsdomstolen samt regionala och lokala domstolar. Artikel 50(3) föreskriver att domare skall vara självständiga och endast underkastade lagen. Ordförande i Högsta domstolen väljs av parlamentet, under det att övriga utses av presidenten. Högsta domstolens uppgifter innefattar utfärdande av riktlinjer för övriga domstolars dömande verksamhet, vilka riktlinjer – liksom Högsta domstolens domar – är bindande för övriga domstolar.

Ett medlemskap i EU skulle inte nödvändiggöra någon förändring av domstolsväsendet i sig. Det bedöms vara tillräckligt utvecklat för att hantera införande och tillämpning av EU-lagstiftning. Behovet av utbildning av domare på alla nivåer i EU-lagstiftningens teori och praktik torde dock i Ungern – liksom i övriga länder i Central- och Östeuropa – vara stort.

Som nämnts ovan innehåller ej konstitutionen någon uttrycklig regel som ger internationella fördrag företräde framför inhemsk lagstiftning. Vidare saknas bestämmelser som skulle bana väg för direkttillämpning av EUs lagstiftning. Dessa två omständigheter låter sig i EU-sammanhang svårligen förenas med artikel 50(3) i konstitutionen som föreskriver att domare endast är underkastade lag. För att EUs lagstiftning skall få full genomslagskraft i de ungerska domstolarnas verksamhet torde en ändring av konstitutionen i dessa avseenden vara påkallad. I de av regeringen utarbetade riktlinjerna för en ny konstitution tycks samma slutsats ha dragits.

Tjeckien

Det tjeckiska domstolsväsendet består av Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, överdomstolar samt regionala och lokala domstolar. Samtliga domare utses av presidenten. Artikel 95(1) i konstitutionen föreskriver att domare i sin dömande verksamhet är underkastade lagen, och i artikel 82(1) sägs att domare är självständiga i sin yrkesutövning. Om domstol finner att en lag, som är föremål för tillämpning i ett mål, strider mot konstitutionen skall domstolen hänskjuta målet till Konstitutionsdomstolen.

Liksom fallet är beträffande Polen och Ungern torde det tjeckiska domstolsväsendet i sig vara fullt tillräckligt för införande och tillämpning av EU-lagstiftning. Som redogjorts för ovan medger konstitutionen endast i begränsad omfattning direkttillämpning av bestämmelser i internationella fördrag och att sådana äger företräde framför inhemsk lagstiftning. Detta sammantaget med de två ovan nämnda artiklarna i konstitutionen gör att dessa måste ändras för att möjliggöra domstolars direkttillämpning av EU-lagstiftning och för att sådana av domstolar skall kunna ges företräde framför inhemsk lagstiftning.

Estland

Enligt konstitutionen och lagen om domstolar består domstolsväsendet i Estland av:

- regionala domstolar, stadsdomstolar och administrativa domstolar,
- distriktsdomstolar och
- Högsta domstolen.

Emellertid föreskriver artikel 148 i konstitutionen att inrättandet av specialdomstolar för särskilda måltyper kan bestämmas i lag. Artikel 1 i civilprocesslagen slår fast att civilmål skall prövas av regionala domstolar och stadsdomstolar, distriktsdomstolar och av Högsta domstolen, om inte annat förskrivs i lag, eller i avtal mellan parterna.

Införande av EUs domstolssystem (EG-domstolen och förstainstansdomstolen) skulle inte stå i strid med det existerande estniska domstolsväsendet. Ytterligare ändringar i estnisk lag, inklusive konstitutionen, krävs inte för närvarande i detta avseende.

Estlands Högsta domstol är landets högsta rättsinstans. I enlighet med civilprocesslagen är utslag från Högsta domstolen slutgiltiga och kan inte överklagas.

Eftersom ovannämnda bestämmelse inte är fastlagd i konstitutionen anses inte EG-domstolens överhöghet över nationella domstolar stå i strid med konstitutionen. Oförenligheten med civilprocesslagen måste dock rättas till i sinom tid genom implementering av EU-lagstiftningens relevanta bestämmelser.

Artikel 9 i civilprocesslagen fastställer att domstolarna skall pröva frågor med utgångspunkt i de internationella fördrag som har ratificerats av Estland och med utgångspunkt i estnisk rätt. Om ett fördrag som Estland har ingått föreskriver bestämmelser eller förfaranden som är annorlunda än de som fastslagits i de inhemska lagar som reglerar civilprocessuella förfaranden i Estland, skall de regler som föreskrivs i fördraget tillämpas.

Det finns för närvarande nästan ingen erfarenhet i estniska domstolar av hur man praktiskt och juridiskt skall lösa frågan om direkt tillämpning av internationella fördrag i Estland. Internationella fördrag är icke desto mindre, i enlighet med vad som ovan nämnts och i enlighet med relevanta bestämmelser i konstitutionen, direkt tillämpliga i Estland. De torde dock inte äga företräde framför konstitutionens bestämmelser. För att EUs primära lagstiftning skall äga full genomslagskraft i estniska domstolar, måste konstitutionen ändras.

I Estland, liksom i de flesta andra länderna i Central- och Östeuropa, finns det ett stort behov av att utbilda domare – både i praktiskt och teoretiskt hänseende – i att förstå och tillämpa EU-lagstiftning.

Lettland

Konstitutionen innehåller endast få bestämmelser om domstolsväsendet (artiklarna 82–86). Artikel 83 föreskriver att domare skall var självständiga och endast underkastade lag. Av artikel 84 framgår att utnämmandet av domare skall bekräftas av parlamentet och att de ej kan avskedas på annat sätt än genom beslut av domstol. Bestämmelser om domstolsväsendet återfinns även i lagen om domstolar vilken antogs den 15 december 1992. Domstolsväsendet består av Högsta domstolen, regionala domstolar och stadsdomstolar.

Enligt lagens ursprungliga lydelse gavs landets Högsta domstol behörighet att även kontrollera lagars överensstämmelse med konstitutionen (artikel 9). Men en ny lag antogs den 15 juni 1994 enligt vilken domstolen berövades sin möjlighet att utöva författningskontroll. Samtidigt sades dock att en Konstitutionsdomstol skulle inrättas. Någon sådan har emellertid ännu inte inrättats.

Högsta domstolen är enligt lag helt självständig till skillnad från domstolar på lägre nivåer vilka organisatoriskt och ekonomiskt är underordnade Justitiedepartementet. Sådan självständighet för Högsta domstolen tycks inte alltid accepteras av den lagstiftande och exekutiva makten. Högsta domstolens självständighet underkastas enligt vissa uppgifter under stundom ingående kontroll. Den 15 juni 1995 antogs en förändring av lagen avseende kandidaturen för ordföranden i Högsta domstolen. Denne väljs inte av landets president utan utses av regeringen. Efter några månader utarbetade Justitiedepartementet bestämmelser en-

ligt vilka Justitiedepartementet lade under sig vissa av Högsta domstolens arbetsuppgifter. Trots Högsta domstolens protester ändrades ej bestämmelserna.

Mot bakgrund av bl a dessa omständigheter framtonar bilden av ett förhållandevis ansträngt förhållande mellan den dömande och verkställande makten i Lettland.

Som redogjorts för ovan saknar konstitutionen bestämmelser som ger internationella fördrag företräde framför inhemsk lagstiftning, liksom bestämmelser som medger direkttillämpning av EUs lagstiftning. Samtidigt sägs i konstitutionens artikel 83 att domare endast är underkastade lag. Dessa förhållanden sammantagna innebär att konstitutionen måste ändras för att domstolarna skall kunna tillämpa EUs lagstiftning såsom förutsättes vid medlemskap.

Förändringar i domstolsväsendet som sådant torde ej vara påkallade vid medlemskap, dock att det vore önskvärt med inrättande av en Konstitutionsdomstol, eller att Högsta domstolen ges behörighet att pröva dylika frågor.

Litauen

Domstolssystemet har genomgått omfattande förändringar under de rättsliga reformer som hänvisats till ovan. Konstitutionen behandlar domstolsväsendet i artiklarna 109–108. Av artikel 111 framgår att domstolsväsendet är indelat i fyra nivåer: Högsta domstolen – vilken är en kassationsdomstol – appellationsdomstolar, regionala och lokala domstolar. Domare i Högsta domstolen utses av parlamentet, medan övriga domare utses av presidenten. Artikel 109 föreskriver att domare skall vara självständiga och i sin dömande verksamhet endast underkastade lagen. Konstitutionen ger en möjlighet att införa specialdomstolar för förvaltnings-, arbetsrätts- och familjerättsmål (mål mot minderåriga). Hittills finns emellertid endast en specialdomstol, vilken inrättats för ekonomiska tvister.

Ett medlemskap i EU kommer ej att kräva några förändringar av domstolsväsendet i sig. Klart är emellertid att höga krav kommer att ställas på domare när de ställs inför uppgiften att tillämpa EU-lagstiftning. Behovet av utbildningsinsatser är – och kommer att förbli – stort.

Som redogjorts för ovan saknar konstitutionen bestämmelser som ger internationella fördrag företräde framför inhemsk lagstiftning, liksom bestämmelser som medger direkt tillämpning av EUs lagstiftning. Samtidigt sägs i konstitutionens artikel 109 att domare endast är underkastade lag. Dessa förhållanden i förening innebär att konstitutionen måste ändras för att domstolarna skall kunna tillämpa EUs lagstiftning på sätt som förutsättes vid medlemskap.

Mänskliga rättigheter

Polen

Kraven beträffande mänskliga rättigheter i Maastrichtfördraget hänför sig huvudsakligen till Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Denna konvention (förutom vissa protokoll) ratificerades av Polen år 1992 och är bindande för samtliga polska myndigheter och domsto-

lar. Som nämnts tidigare, accepterar domstolarna direkt tillämpning av konventionen. Emellertid finns ej något fall då polsk domstol nekat att tillämpa nationell lagstiftning som stått i strid med konventionen. Om brott mot konventionen förekommer, innebär detta i regel även brott mot de konstitutionella bestämmelsernas föreskrifter avseende fri- och rättigheter. Domstolarna föredrar därför i regel att avgöra sådana mål på konstitutionella grunder och att åberopa konventionen enbart som ett stödargument.

Reglerna avseende fri- och rättigheter i den nuvarande grundlagen är obsoleta och befinner sig – i några hänseenden – långt från europeiska normer. Skulle EU-medlemskap bli verklighet innan den nya konstitutionen är antagen måste konstitutionen anpassas till Maastrichtfördraget och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

Det är dock högst troligt att den nya konstitutionen kommer att antagas före Polens inträde i EU. Detta skulle lösa alla sådana problem eftersom Förslaget noga följer reglerna i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. När den nya konstitutionen väl antagits kommer det således ej att bli nödvändigt att göra några större förändringar i anledning av ett EU-medlemskap.

Ungern

Ungern ratificerade Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna 1993, inklusive samtliga protokoll till konventionen. Beträffande artikel 6:1 i konventionen gjordes dock en reservation med innebörden att ungersk lagstiftning ej för tillfället medger judiciell prövning av beslut fattade i förvaltningsärenden. Med undantag för denna reservation torde således artikel F(2) i Maastrichtfördraget ej innebära något hinder för medlemskap i EU. Situationer kan emellertid tänkas då bestämmelser i konventionen skulle kunna anses strida mot konstitutionen. Som nämnts ovan innehåller konstitutionen ej några bestämmelser som ger internationella fördrag företräde framför konstitutionen, varför denna skulle behöva ändras i den tänkta situationen. Risken för att sådana situationer uppkommer får dock betraktas som liten, bl a av det skälet att konstitutionen innehåller en fri- och rättighetskatalog som i stora stycken motsvarar konventionen. Dessutom torde den nya konstitutionen, som är under utarbetande, komma att uttryckligen reglera sådana situationer.

Tjeckien

Tjeckien ratificerade Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna 1993, inklusive samtliga protokoll till konventionen. Protokollen 10 och 11 har dock ännu ej trätt i kraft. Reservationer har ej gjorts. Hinder mot medlemskap i EU föreligger således ej i detta avseende. Ändringar i konstitutionen är inte heller nödvändiga då internationella fördrag avseende just mänskliga fri- och rättigheter äger direkt tillämpning och företräde framför inhemsk lagstiftning.

Estland

Estland signerade Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna år 1993, inklusive samtliga protokoll till konventionen. Den har emellertid ännu ej ratificerats av parlamentet. Den fråga som tycks vara föremål för den livligaste debatten i detta sammanhang är dödsstraffets avskaffande. Även om Estland således i skrivande stund ej uppfyller artikel F(2) i Maastrichtfördraget, förefaller det sannolikt att konventionen kommer att ratificeras inom den närmaste framtiden. Om så sker, återstår frågan hur estniska domstolar och myndigheter kommer att agera om bestämmelser i konventionen anses strida mot konstitutionen. Som redogjorts för ovan, äger internationella fördrag företräde framför inhemsk lagstiftning, dock ej framför konstitutionen. Om konventionen skulle anse strida mot konstitutionen måste således konstitutionen ändras.

Lettland

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna antogs av Lettland i januari 1995, dock har ännu ej alla protokoll till konventionen antagits. Konventionen har ännu inte föranlett förändringar i konstitutionen. Sådana torde dock vara nödvändiga, bl a för att garantera att konventionens bestämmelser äger företräde framför inhemsk lagstiftning.

För att garantera mänskliga rättigheter i Lettland inrättade regeringen en post som minister för mänskliga rättigheter. Den ersattes efter en tid av en byrå för mänskliga rättigheter i parlamentet. Denna byrå skall behandla ärenden om mänskliga rättigheter, men har ingen lagstiftande funktion. En sådan funktion måste sannolikt införas om arbetet skall bli framgångsrikt. Domstolssystemet i Lettland idag är inte anpassat för att undersöka överträdelse av mänskliga rättigheter. Den lettiska lagstiftningen motsvarar inte den nivå som föreskrivs i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, t ex vad gäller rättigheter för personer anhållna för lagöverträdelse och för dömda personer. Förhållandena i fängelser motsvarar inte internationell standard. För att förbättra situationen på detta område måste lagstiftningen förändras, vilket torde kräva avsevärda ekonomiska insatser. En åtgärd skulle kunna vara att, vid sidan av en konstitutionsdomstol, inrätta en oberoende kommission för mänskliga rättigheter för att effektivt garantera skyddet för de mänskliga rättigheterna. Hittills har dock diskussionen i Lettland om mänskliga rättigheter och lagstiftningen på området ägnats de största problemen – nationella minoriteter och rättigheter för icke-lettiska medborgare och har särskilt fokuserats på lagstiftningen om medborgarskap.

Litauen

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna utgör en integrerad del av Litauens rättssystem genom att den ratificerades av parlamentet den 27 april 1995. Samma dag ratificerades även fjärde, sjunde och elfte protokollen till konventionen.

Konventionen har ratificerats med följande föreskrifter avseende del 3, art. 5 i konventionen:

- (a) Enligt art. 104 i Litauens straffprocesslag, är rätten att utfärda sanktioner för häktning förbehållen inte bara domstolen utan även åklagaren. Denna bestämmelse gäller ett år från ikraftträdandet av konventionen.
- (b) Kraven enligt art. 5 i konventionen kommer inte att tillämpas vid disciplinstraff – häktning – för soldater i aktiv militärtjänst enligt disciplinförordningen.

Båda bestämmelserna tillkom eftersom motsvarande lagar i Litauen inte ändrats vid tiden för ratificeringen. Grunden för den andra bestämmelsen är att disciplinförordningen (som föreskriver arrest som en disciplinåtgärd för soldater inom militärtjänsten) inte antagits av parlamentet som en lag utan endast godkänts av regeringen. Vad gäller den första bestämmelsen måste de erforderliga ändringarna införas i litauisk lagstiftning inom ett år från ikraftträdandet av konventionen.

Härutöver har parlamentet gjort följande tillkännagivanden:

- (1) Ang art 25 i konventionen: att under en period av tre år kommer Litauen att erkänna Europeiska kommissionens för mänskliga rättigheter behörighet att mottaga ansökningar från enskilda personer.
- (2) Beträffande art. 46 i konventionen: att Litauen under en period av tre år kommer att erkänna Europeiska domstolens för mänskliga rättigheter obligatoriska behörighet rörande tillämpning och tolkning av konventionen.

Lagen genom vilken konventionen ratificeras föreskriver att dessa deklarationer skall tillämpas både på fjärde och sjunde protokollet till konventionen.

Det är värt att notera att ratificeringen har fått formen av en lag antagen av parlamentet. Det är första gången under det litauiska parlamentets tid som en ratificering sker genom antagande av lag; annars stadfästes ratificeringar av internationella fördrag vanligen genom *beslut* i parlamentet. Eftersom själva lagen har en högre rättslig status jämfört med parlamentsbeslutet vittnar detta förmodligen om särskild respekt för konventionen från parlamentets sida.

Innan konventionen framlades för ratificering vände sig presidenten till Konstitutionsdomstolen för besked om huruvida artiklarna 4, 5, 9 och 14 i konventionen och artikel 2 i fjärde protokollet till konventionen stred mot Litauens konstitution.

Författningsdomstolen baserade sitt beslut på synsättet att konventionen skulle kunna sägas strida mot konstitutionen (helt eller delvis) om: (1) konstitutionen innehöll en omfattande och uttömmande lista över rättigheter och friheter (för individer) vilken inte motsvarade fri- och rättigheter uppräknade i konventionen; (2) konstitutionen förbjöd vissa handlingar medan konventionen definierade dessa handlingar som rättigheter eller friheter; (3) vissa föreskrifter i konventionen inte kunde tillämpas i Litauen därför att de inte stod i samklang med vissa av konstitutionens föreskrifter.

Grundat på en allmän analys av konstitutionen och konventionen, fann Konstitutionsdomstolen att varken konventionen eller konstitutionen innehöll någon heltäckande och uttömmande lista över fri- och rättigheter. Därför kunde konventionens föreskrifter som definierar fri- och rättigheter enligt domstolen tillämpas tillsammans med konstitutionens bestämmel-

ser som definierar fri- och rättigheter, om de förra inte motsäger de senare. Domstolen fann också att ingen bestämmelse som fastställer rättigheter och friheter, varken i konstitutionen eller i konventionen, gav tillräcklig anledning uttala att konstitutionen förbjöd vissa handlingar, som konventionen definierade som fri- och rättigheter.

Vad beträffar de konkreta frågorna angående överensstämmelsen mellan konventionens artiklar 4, 5, 9 och 14 och konstitutionen, fann domstolen att de inte stred mot konstitutionen.

Litauen genomför för närvarande ett omfattande arbete som syftar till full samstämmighet mellan dess rättssystem och konventionens krav. Detta arbete samordnas av Justitiedepartementet som redan lagt fram en lång rad lagförslag för parlamentets övervägande.

Detta arbete förväntas vara avslutat om ett till två år, dvs innan Litauen rimligtvis kan bli medlem av EU. Sannolikt kommer Litauen att ansluta sig till andra protokollet till konventionen; Litauen har undertecknat det första protokollet men ännu inte ratificerat det. Det litauiska rättssystemet förväntas vid tidpunkten för medlemskap vara fullt i överensstämmelse med Maastrichtfördragets krav vad gäller mänskliga rättigheter.

Sammanfattning och slutsatser

Som framgår av redogörelsen ovan förutsätter medlemskap i EU att åtskilliga ändringar genomförs i samtliga undersökta länders konstitutioner. Förklaringen till att ändringar är nödvändiga står framför allt att finna i EUs natur och i EU-lagstiftningens anspråk på direkt tillämpning och företräde framför inhemsk lagstiftning. De konstitutionella förändringar som krävs torde ej bereda svårigheter ur rättslig synvinkel. Såvitt kan bedömas i dag föreligger inte – och kommer sannolikt inte att föreligga – några politiska hinder. De kvalificerade majoriteter som krävs för ändringar av respektive lands konstitution kommer sannolikt att uppnås.

Med tanke på de genomgripande förändringar som medlemskap i EU medför – i vart fall ur ett statsrättsligt perspektiv – är det snarast förvånande hur lite debatt frågan om medlemskap hittills har föranlett. I samtliga undersökta länder tycks politiker från samtliga partier, och experter, vara rörande eniga om nödvändigheten av medlemskap. Ofta betonas de utrikes- och säkerhetspolitiska aspekterna mer än de ekonomiska. Frånvaron av debatt antyder förekomsten av ett "plattläggningssyndrom", dvs det anses inte politiskt opportunt att kritiskt diskutera medlemskap i EU. Vidare kan noteras att när EU diskuteras är fokus inställt på anpassning av inhemsk lagstiftning till EUs krav. Denna fokusering förklaras bl a av associationsavtalens och vitbokens betoning av dessa frågor. Även om det från EUs håll ofta betonas att en formell anpassning inte är tillräcklig, har ännu så länge en diskussion om *implementering i praktiken* av EU-lagstiftningens krav i allt väsentligt lyst med sin frånvaro. Det finns anledning understryka att denna aspekt torde utgöra det största problemet; för att tala med Pastor Jansson: "påsen måste fyllas med innehåll".

För att EUs lagstiftning – och EUs system över huvud taget – skall kunna få tillfredsställande genomslag i praktiken i de central- och östeuropeiska länderna krävs omfattande informations- och utbildningsinsatser. Parlamentariker, regeringstjänstemän, myndighetspersoner och framför allt domare måste bibringas kunskap om EU-lagstiftning och träning i att

tillämpa denna. Härvidlag kommer omfattande insatser från EUs sida att bli nödvändiga. För att sådan utbildning och träning skall bli meningsfull, krävs att EU formulerar målen därför. Annorlunda uttryckt: de villkor för medlemskap som EU hittills formulerat, tex vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993, är inte tillfyllest; de måste preciseras och konkretiseras, annars riskerar vägen till EU att omvandlas till en *via dolorosa* för länderna i Central- och Östeuropa.

En av de viktigaste uppgifterna för den kommande konferensen måste enligt författarens mening vara att tydligt ange de villkor som ställs för dessa länders medlemskap i EU. Först när så skett är det möjligt att uttala sig om vilka av länderna i Central- och Östeuropa som uppfyller kraven för medlemskap, och för de länder som inte gör det, att på ett målinriktat sätt förbereda sig för medlemskap. Utgångspunkten vid en sådan precisering av villkoren måste vara att samma villkor uppställs för samtliga länder. Detta innebär inte att alla länder måste beviljas medlemskap samtidigt. Som rapporten antyder, befinner sig de olika länderna på olika stadier, även i konstitutionellt hänseende. Detta förhållande måste rimligtvis återspeglas i takten med vilken de upptas som medlemmar i EU.

Abstract

The eastward extension of the European Union – Amalgamation through variable geometry

This paper describes the present status of economic integration through foreign trade between the ten sovereign Central and East European states, which have hitherto applied for full membership in the European Union, or are expected to transmit a formal application in the near future.

The artificial division of Europe in the 1940s and 1950s caused a steep decline of foreign trade relations between on one hand those Central and East European countries that had become politically independent after World War I, and, on the other hand, Western Europe. Instead a hierarchically and bilaterally organized, autarchic economic system, oriented towards the USSR was introduced within the framework of the CMEA. It is argued in the paper that this system started to break up already in the beginning of the 1970s, and that the political changes that happened in the late 1980s were a natural effect of accelerated economic reforms in the 1970s and the early 1980s, aiming at a larger degree of foreign trade with Western Europe. Accordingly, with the collapse of the socialist economic systems in Europe, a number of countries had already started the process of "take-off" regarding foreign trade relations with members of the European Union, particularly Germany.

In the case of Poland, the Czech Republic and Hungary, the geographical orientation of foreign trade has within a few years reached the same pattern as during the interwar period. Less than 15 percent of Poland's total export value was assigned to the former CMEA in 1994, compared to 60 percent in 1979. Around 30 percent of the total exports of Poland, Czech Republic, Hungary and Slovenia were directed at Germany only. As regards commodity composition, the pattern of foreign trade has during the last 5–10 years rapidly approached the average level of EU intra-trade. The agricultural trade plays a minor role only in the mutual foreign trade transactions in the middle of the 1990s, and is expected to become even more marginalised during the years ahead.

Poland, the Czech Republic and Hungary can already today be regarded as being at least equally integrated within the current foreign trade composition of the EU as the three Southern member countries Spain, Portugal and Greece. Germany, France, and to some extent, Austria and Italy, are the key partners in the amalgamation process of Poland, Czech Republic, Hungary and Slovenia, while in the case of the three former USSR republics Estonia, Latvia and Lithuania, the situation is in many respects different. Estonia and Latvia have reached a high level of economic integration with EU15, largely related to Finland and Sweden, while Lithuania represents a much closer remaining integration with the former USSR. It is argued in the paper that Sweden and Finland should play a key role in the further amalgamation of Estonia and Latvia in the EU, and that there are geopolitical reasons to

include Lithuania in the same group as well. Sweden and Finland do also have a potential to contribute to the development of Poland's amalgamation with the EU, in order to reduce Germany's present economic burden of being the key partner to Poland.

A fixed ultimate time-target for full membership in a step-wise process of economic integration via a complete free trade area, a common customs union, and an EEA-like arrangement, is to be preferred, as regards a first group of applicant countries, including Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary, is proposed in the paper, while Romania, Bulgaria and the former Yugoslav republics are put in a second group.

3. EU:s östutvidgning

– ekonomisk sammanfogning genom variabel geometri

Claes G. Alvstam

I denna uppsats belyses hur de tio central- och östeuropeiska länder¹ som formellt ansökt om medlemskap i Europeiska unionen, eller avser lämna in en ansökan inom kort, är ekonomiskt integrerade med EU genom sin utrikeshandel. Graden av ekonomisk integration med EU varierar kraftigt mellan de olika kandidatländerna, men det gemensamma mönstret är att integrationsprocessen skett mycket snabbt efter det att den påbörjades i slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet. Eftersom denna nya process delvis inneburit en återgång till det utrikeshandelsgeografiska mönster som rådde under mellankrigstiden, inleds uppsatsen med en kort historisk tillbakablick.

Den historiska restaurationen

Före första världskriget dominerades den centraleuropeiska handeln av de båda stormakterna Tyskland och Österrike-Ungern. Järnvägs- och kanalbyggandet under 1800-talets senare hälft hade inneburit ett uppsving för transporter på långa avstånd över den europeiska kontinenten. S:t Petersburg– Königsberg–Berlin–Paris och London–Rotterdam–Wien–Belgrad–Konstantinopel blev nu överkomliga rese- och transportavstånd. Men fortfarande delades Europa av en osynlig barriär någonstans i höjd med Tysklands och Österrike-Ungerns östgränser. Huvuddelen av handeln och kontakterna inom Centraleuropa skedde västerut. Tsarrysslands och Turkiets ekonomiska sammanknytning med det egentliga Europa var av blygsam omfattning. Efter Versaillesfreden försköts denna osynliga ekonomiska och mentala barriär en bit österut. De nybildade "randstaterna", från Finland i norr via Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tjeckoslovakien, Österrike och Ungern, till Jugoslavien och

¹ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Slovenien, Rumänien, Bulgarien. Av jämförelseskäl diskuteras i vissa avsnitt även EU:s utrikeshandel med Ryssland, Ukraina, Vitryssland och Moldova, samt Kroatien, Makedonien, Bosnien- Hercegovina och "Rest-Jugoslavien".

Albanien i söder, orienterades mot väster – mot Tyskland i första hand, men även mot Italien och Frankrike. I 1920-talets Polen gick ungefär 35 procent av exporten till Tyskland, jämfört med knappt två procent till Sovjetstaten i öster (tabell 1). Detta trots att Polen hade bildats genom en sammanslagning av territorier från tre olika stater och man därför skulle kunna förmoda att utrikeshandeln efter självständigheten också skulle reflektera de traditionella banden öster- och söderut. De unga baltiska republikerna, liksom Finland, drogs in i en östersjöhandel, som också i första hand centrerades mot Tyskland. Den djupa ekonomiska depressionen slog hårt mot utrikeshandeln, och de centraleuropeiska länderna, vilka stod utanför de tre världsomspännande handelsblocken, styrda av USA, Storbritannien respektive Frankrike, drabbades av isolering. Under femtio på varandra följande månader, januari 1929 – mars 1933, sjönk världshandelsvärdet och uppgick i slutet av perioden till bara en tredjedel i förhållande till nivån före krisen. De amerikanska Smoot-Hawley-tullarna, de brittiska Ottawa-preferenserna och motsvarande franska tullhöjningar var alla protektionistiska åtgärder, syftande till att stödja produktion inom det egna blocket. Den gemensamma guldmyntfoten hade övergivits 1931 och världshandelsregimen hade alltmer bilateraliserats på multilateralismens bekostnad. Ett resultat av den växande protektionismen blev att de centraleuropeiska ländernas utrikeshandel ytterligare knöts till Tyskland. Den globala ekonomiska konferens, förespråkad av bl a den brittiske ekonomen J.M. Keynes, och som skulle återupprätta förtroendet för en multilateral ekonomisk ordning, kom aldrig till stånd innan kriget ryckte allt närmare. Det var först under andra världskrigets sista år, sommaren 1944, som de då allierade makterna (inklusive Sovjetunionen) kunde dra upp riktlinjerna för efterkrigstidens utrikeshandel och ekonomiska återuppbyggnad i den berömda konferensen i Bretton Woods i amerikanska New Hampshire.

Delningen av Europa efter Jalta och Potsdam innebar en total omvälvning också för utrikeshandeln. Under åren 1945–47 orienterades den ekonomiska makten alltmer i östlig riktning i de länder som befriats av Röda armén. Efter 1948 var denna delning helt genomförd efter Berlinblockaden och när Tjeckoslovakien som sista centraleuropeiska land inordnades i en sovjetisk maktsfär. Under de påföljande åren kan man tala om en ömsesidig förstärkningsprocess. De centraleuropeiska länderna drevs in i ett av Sovjetunionen dirigerat bilateralt orienterat ekonomiskt samarbetsblock, Rådet för ömsesidigt ekonomiskt bistånd (SEV/CMEA), samtidigt som västmakterna bidrog ytterligare till den ekonomiska isoleringen genom sanktioner och embargopolitik (Adler-Karlsson, 1968). Redan år 1947 gick 28 procent av den polska exporten till Sovjetunionen. Denna andel hade 1954 stigit till 38 procent (tabell 1). Undertecknandet av GATT-avtalet 1947 och olika ekonomiska samarbetssträvanden i Västeuropa, t ex Benelux och Kol- och stålgemenskapen, bidrog ytterligare till att de båda blocken drevs allt längre från varandra. Den svenska handelspolitiken hade inledningsvis stått och vägt mellan öst och väst. Man slöt t ex omfattande bilaterala handelsavtal med Sovjetunionen och Polen 1946–47, kopplade till stora krediter (Karlsson, 1993). Men fr o m 1948–49 kom även den svenska utrikeshandeln att alltmer accentuerat orienteras i västeuropeisk riktning.

Tabell 1 Ländersammansättningen i Polens export, valda år 1928–1994 (%)

Destination	1928	1947	1954	1979	1986	1991	1994
"Öst" *)	20	40	65	60	40	35	14
"Väst"	<u>80</u>	<u>60</u>	<u>35</u>	<u>40</u>	<u>60</u>	<u>65</u>	<u>86</u>
	100	100	100	100	100	100	100
varav:							
Tyskland	34	–	–	–	–	25	36
– BRD	–	0.3	2	8	9	–	–
– DDR	–	3.9	13	7	4	–	–
– Sovjetunionen	2	28	38	35	24	22	–
– Ryssland	–	–	–	–	–	–	5
– Övr. f.d. sovjetrep.	–	–	–	–	–	–	4

Källor: Egen sammanställning av officiell polsk utrikeshandelsstatistik, bearbetad och publicerad i UN Statistical Yearbook, olika årgångar, och IMF, Direction of Trade Statistics, samt egna beräkningar (Alvstam, 1993, s 33).

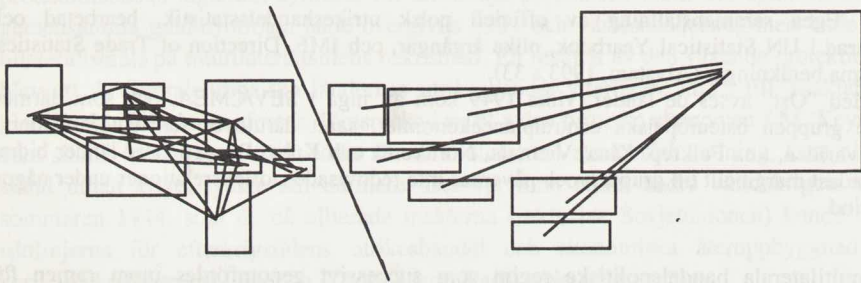
Not: Med "Öst" avses de länder, vilka 1949 kom att ingå i SEV/CMEA, och som därmed bildade gruppen östeuropeiska centralplaneekonomier, samt därtöver statshandelsländer i övriga världen, t ex Folkrep. Kina, Vietnam, Nordkorea och Kuba. Dessa senare länder bidrar dock endast marginellt till gruppen och påverkar inte redovisade storleksrelationer under någon tidsperiod.

Den multilaterala handelspolitiska regim som successivt genomfördes inom ramen för GATT, medverkade till en allt längre driven liberalisering av utrikeshandeln. De västeuropeiska valutorna inlemmades, som ett resultat av Bretton Woods-avtalet och skapandet av Internationella valutafonden, i ett dollardominerat finanssystem under fasta inbördes växelkurser och en successivt ökad konvertibilitet. Romfördraget och EFTA-avtalet kan i detta sammanhang ses som "överbäxlar" till GATT-samarbetet. De innebar en snabbare liberalisering och tullavveckling i den interna utrikeshandeln, utan att GATT-kravet om icke-diskriminering behövde utmanas.

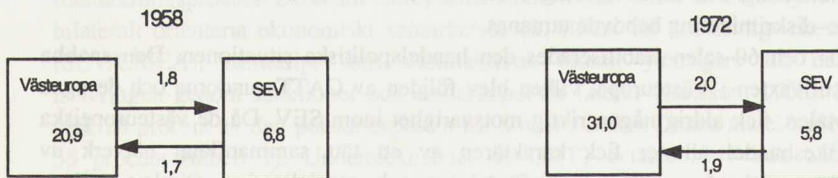
Under 1950- och 60-talen stabiliserades den handelspolitiska situationen. Den snabba utrikeshandelstillväxten i Västeuropa, vilken blev följden av GATT-rundorna och de egna integrationsavtalen, fick aldrig någon riktig motsvarighet inom SEV. Då de västeuropeiska ländernas utrikeshandel alltmer fick karaktären av ett tätt sammanflätat nätverk av ömsesidiga ekonomiska beroenden, arbetsfördelning och specialisering, förblev utrikeshandeln inom SEV tämligen marginell och därtill utpräglat hierarkiskt orienterad. De enskilda östeuropeiska länderna bedrev endast ett mycket blygsamt utrikeshandelsutbyte sinsemellan. Istället skedde huvuddelen av transaktionerna till och från Sovjetunionen. Denna starkt hierarkiserade utrikeshandelsregim, som i praktiken innebar att Sovjetunionens roll bestod i att leverera råvaror till de östeuropeiska ländernas basindustrier, samtidigt som enskilda östeuropeiska länders statsägda företag producerade och levererade delar och komponenter till sovjetisk industri, förblev i stora drag intakt ända fram till

statshandelsregimernas kollaps i slutet av 1980-talet. Det är betecknande att den bilaterala handelsregimen, dvs en ordning där unika regler gäller i varje enskild handelspolitisk relation, dominerade inom SEV under hela dess existens. Det var först det s k Komplexprogrammet, lanserat i början av 1970-talet, som i någon mån hade ambitionen att driva det interna utrikeshandelssamarbetet inom SEV i multilateral riktning. Komplexprogrammet, som egentligen bara var ytterligare ett uttryck för Sovjetunionens ekonomiska maktdominans, fick emellertid aldrig något större genomslag i det reella utrikeshandelsutbytet.

Medan internhandeln mellan de västeuropeiska länderna steg från drygt 20 procent till drygt 30 procent av det totala världsexportvärdet mellan 1958 och 1972, sjönk internhandeln inom SEV från knappt 7 procent till knappt 6 procent under samma period. Öst-västhandeln var fortfarande av mycket blygsam omfattning och uppgick till mindre än 4 procent av den totala världsexporten.



Figur 1 Den principiella skillnaden mellan en ömsesidigt sammanknuten och en hierarkisk handelspolitisk regim.



Figur 2 Västeuropas och SEV:s andelar av världsexporten (procent) 1958 och 1972

Källa: Alvstam-Lundin, 1983, s 54.

Anm: Siffrorna inom rutorna avser internhandeln i resp block, medan pilarna mellan blocken reflekterar öst-västhandeln andelar av världsexporten resp år.

1970-talet innebar en öppning för öst-västhandeln. Det västtyska erkännandet av Polens gränser, den successiva acceptansen av DDR som statsbildning, tillsammans med en

liberalisering av den sovjetiska utrikeshandelsregimen fr o m den nionde femårsplanen medförde en snabb ökning av handeln med Östeuropa. Det tidigare jämförelsevis välbalanserade handelsutbytet avlöstes av ett kraftigt västeuropeiskt exportöverskott redan efter några år. Polen hade 1970 ett överskott i handeln med västliga industriländer på över 300 milj valutazloty. År 1974 hade detta överskott vänts till ett underskott på 8000 miljoner valutazloty (Molnár et al, 1984, s 17). Den polska importen från väst ökade under dessa år från 25 procent till 50 procent av totalimporten. Motsvarande process skedde i övriga SEV-länder, även om Polen var det mest extrema exemplet, och det började skönjas viss oro i väst för att öst inte skulle klara av att betala sina växande importskulder. Inom SEV:s ledning höjdes röster för att strama åt importen på nytt och återgå till en ökad grad av självförsörjning. Det var inte bara östsidans brist på attraktiva varor som orsakade handelsbalansunderskotten till väst. Den ekonomiska avmattning, som blev följden av oljeprishöjningarna 1973–74, gjorde det svårare för industriländerna i väst att expandera sin import och planekonomierna blev ett attraktivt alternativ för exportexpansion. Under de påföljande åren var det fortfarande lätt att sälja varor till Sovjetunionen och Östeuropa i utbyte mot förmånliga exportkrediter, garanterade av staten i flertalet västeuropeiska länder, däribland Sverige. Situationen under 1970-talets andra hälft och en stor del av 1980-talet karakteriserades således av att västeuropeiska företag intensifierade sina försök att exportera till Östeuropa/Sovjet, medan SEV-länderna själva försökte slå till bromsarna, dock med ganska ringa framgång (ibid, s 18). Med ca tjugo års perspektiv kan konstateras, att det var under denna period som statshandelssystemet inom SEV löstes upp och banden till väst blev alltmer tätt sammanvävda. Denna process innebar även att exporten till väst så småningom kom i gång på allvar. Mellan 1979 och 1986 ökade andelen export från Polen till väst från 40 procent till 60 procent (tabell 1). *Det var alltså långt före den politiska omvälvningen 1989–1990 som öst–västhandeln radikalt hade ändrat karaktär.* Under denna tid dominerade exporten av råvaror, främst bränslen och malmer samt enklare bearbetningar, och betalningsproblemen var det överskuggande hindret för fortsatt expansion. Det är antagligen från denna tid som den kvardröjande myten om att de central- och östeuropeiska länderna är främst jordbruks- och mineralråvaruexportörer härstammar. Som kommer att framgå av nästa avsnitt, är dagens handel mellan EU och f d Östeuropa dominerad av verkstadsprodukter med allt högre förädlingsvärde, medan jordbruksvaror och övriga råvaror spelar en alltmer underordnad roll.

Förändringen fr o m ca 1986 blev revolutionerande. De fallande oljepriserna 1985/86 innebar att hela grunden för Sovjetunionens utrikeshandel drogs undan. Mer än två tredjedelar av Sovjets exportintäkter i hårdvaluta utgjordes av olja och gas under 1980-talets första hälft. Därtill kom stora volymer sovjetisk olja och gas som hade köpts av östeuropeiska länder inom ramen för förmånliga långtidskontrakt, och som reexporterades med god förtjänst till väst. Successivt kom de fallande bränslepriserna att urholka hela den sovjetiska ekonomin. Den perestrojka-reform som lanserats av Michail Gorbatsjov 1985–86 och som till sin natur var mycket kapitalkrävande, hade inte kunnat iscensättas med ett sämre utgångsläge!

Ett anmärkningsvärt förhållande, som borde analyseras mer ingående, är att det är Tyskland som svarat för i stort sett hela expansionen av den forna öst–västhandeln fr o m mitten av 1980–talet och fram till ca 1993, till skillnad mot vad som var fallet mellan 1979 och 1986, då en stor del av ökningen skedde med länder utanför Tyskland. Det är troligt att det fanns ett ömsesidigt kvardröjande politiskt motstånd mot en expansion av handeln mellan Västtyskland och Östeuropa under det tidiga 1980–talet, medan detta motstånd var mindre uttalat i relationen mellan Östeuropa och andra västeuropeiska länder under denna tid. Som framgick av tabell 1, ökade Polens export till Västtyskland endast blygsamt från 8 till 9 procent av totalexporten mellan 1979 och 1986, samtidigt som den totala exporten till väst steg från 40 procent till 60 procent. År 1991 gick 25 procent till det förenade Tyskland, varav sannolikt ca 22–23 procent till f d Västtyskland, samtidigt som den totala exporten till väst ökade tämligen marginellt från 60 procent till 65 procent. Polens export till de båda Tyskland har fortsatt öka kraftigt under 1990–talet och utgjorde 1994 inte mindre än 36 procent av totalexporten (tabell 1). Dock kan man se att mellan 1991 och 1994 har övriga västländers andel av polsk totalexport samtidigt vuxit från 40 procent till 50 procent. I stort sett samma bild upprepas i hela det forna Central– och Östeuropa, även om Polen är det mest extrema exemplet (tabell 2). Däremot är Tysklands roll svag i utrikeshandeln hos de f d sovjetrepublikerna inklusive Ryssland, ett förhållande som kommer att analyseras mer utförligt i den kommande framställningen.

Tabell 2 Tysklands roll i utrikeshandeln i de fd centralplaneekonomierna i Central– och Östeuropa, samt viktigare fd sovjetrepubliker 1994 (andel av resp lands import och export, %).

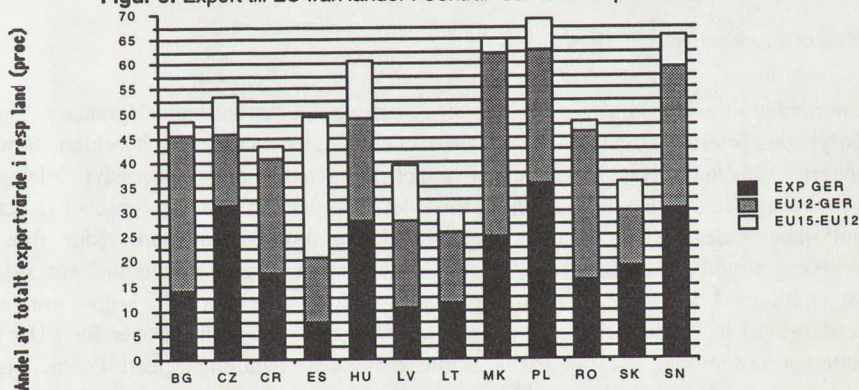
Land	Exp.till Tyskland	Imp.från Tyskland
Vitryssland	2,8	10,4
Bulgarien	14,0	14,2
Estland	7,6	9,6
Kroatien	17,6	24,1
Lettland	10,5	13,6
Litauen	11,4	13,8
Makedonien	24,7	16,7
Polen	35,7	27,5
Rumänien	16,0	17,7
Ryssland	8,5	14,6
Slovakien	18,8	20,4
Slovenien	30,3	23,5
Tjeckien	31,3	35,1
Ukraina	3,0	10,5
Ungern	28,0	23,6

Källa: IMF, Direction of Trade Statistics Yearbook, 1995.

Den tyska varierande dominansen måste dock sättas in i ett större perspektiv. I några av de länder som har en relativt låg handel med Tyskland, har man i gengäld en mer omfattande

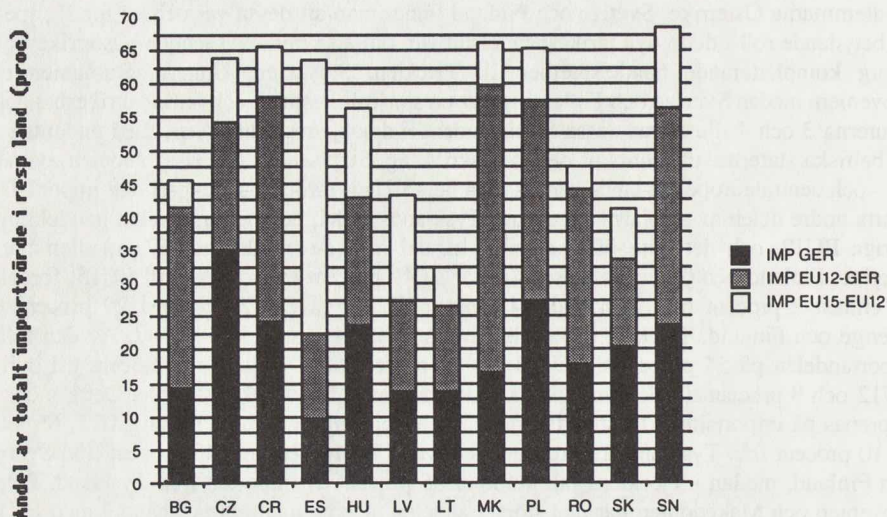
handel med övriga delar av EU. Det gäller framför allt i Sydösteuropa, där Grekland och Italien vuxit fram som viktiga handelspartner. Läger man därtill de nytilkomna EU-medlemmarna Österrike, Sverige och Finland finner man att dessa var och en för sig spelar en betydande roll i detta nya utrikeshandelsutbyte, om än i olika avseenden. Österrike är en viktig kompletterande handelspartner till Tjeckien, Slovakien, Ungern, Rumänien och Slovenien, medan Sverige och Finland spelar en stor roll i estnisk och lettisk utrikeshandel. I figurerna 3 och 4 illustreras dessa förhållanden. F d sovjetrepubliker har, med undantag av de baltiska staterna, utslutits ur denna beskrivning. Staplarnas höjd visar andelen av varje öst- och centraleuropeiskt lands handel med hela EU15, fördelad på export och import. Den svarta undre delen av staplarna motsvarar Tysklands andel, det mellersta fältet handeln med övriga EU12, och det övre fältet andelen handel med de nytilkomna EU-medlemmarna Sverige, Finland och Österrike. I Estland går ca 49 procent av exporten till EU15, fördelad på endast 7 procent från Tyskland, 14 procent till övriga EU12 och hela 29 procent till Sverige och Finland. Tjeckisk export däremot är mycket mer tyskorienterad. Av den totala exportandelen på 54 procent till EU15 går 31 procent till Tyskland, 15 procent till övriga EU12 och 8 procent till de nytilkomna EU-länderna, i huvudsak Österrike. Detta mönster upprepas på importsidan. I Estland kommer ca 63 procent av importen från EU15, fördelad på 10 procent från Tyskland, 13 procent från övriga EU12 och hela 40 procent från Sverige och Finland, medan i Tjeckiens fall kommer 35 procent av importen från Tyskland. Polen, Slovenien och Makedonien har den största andelen av sina totala utrikeshandel med EU15, medan Litauen ligger lägst, följt av Slovakien och Lettland.

Figur 3: Export till EU från länder i Central- och Östeuropa 1994



Källa: Egna bearbetningar av IMF, Direction of Trade Statistics Yearbook, 1995
 Förkortningar: BG=Bulgarien, CZ=Tjeckien, CR=Kroatien, ES=Estland, HU=Ungern,
 LV=Litauen, LT=Lettland, MK=Makedonien, PL=Polen, RO=Rumänien, SK=Slovakien,
 SN=Slovenien

Figur 4: Import från EU15 till länder i Öst- och Centraleuropa 1994



Källa och förklaringar: Se figur 3

Sammanfattningsvis kan sägas, att den europeiska utrikeshandelsgränsen långsamt förflyttades österut under 1970- och 1980-talet. Länder som Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Slovenien och Kroatien har under de senaste åren successivt inlemmats i västeuropeisk utrikeshandel i enlighet med det komplexa system av ömsesidigt beroende som illustrerades i figur 1. Den "osynliga ekonomiska barriär" som rådde före andra världskriget mellan de västorienterade nybildade centraleuropeiska staterna å ena sidan och Sovjetunionen å den andra, och som förflyttades västerut under det kalla krigets era, tenderar att återgå till läget före kriget. Denna iakttagelse har en rad implikationer för EU:s politik gentemot Östeuropa. För det första skulle medlemsförhandlingar med Polen, Tjeckien, Ungern och de baltiska republikerna innebära en formaliserad etablering av ett förändringsförlopp som de facto redan inträffat. Dessa länder har redan i dag en utrikeshandelsintegration med EU som är ungefär lika stor som gäller för flertalet medlemsländer. För det andra kan det ses som en viktig politisk prioritering att sträva efter att fortsätta integrationsprocessen österut genom en öppen utrikeshandelsrelation till de forna större sovjetrepublikerna Ryssland, Ukraina och Vitryssland. Ett inåtvänt Ryssland, sekundär av de två underordnade grannstaterna Vitryssland och Ukraina, i samma hierarkiserade bilaterala handelspolitik som tidigare gällde i de östeuropeiska länderna (figur

1), är sannolikt det största säkerhetspolitiska hotet mot det övriga Europa efter kalla krigets slut. Den tredje slutsatsen av denna inledande översikt är att de nordiska länderna har en särskild roll att spela i utvecklingen av de baltiska staternas fortsatta integration med EU.

I nästa avsnitt diskuteras förutsättningarna för en fortsatt sammanfogning mellan EU15 å den ena sidan och ett antal öst- och centraleuropeiska stater inkl de tre baltiska republikerna å den andra (tabell 3). De tio kandidatländerna hade 1993 ca 106 miljoner invånare. Deras BNP per capita, beräknad efter köpkraftspariteter (PPP) har efter de centralplanerade ekonomiernas sammanbrott sjunkit kraftigt och befann sig samma år på ungefär hälften av Spaniens nivå. I tabellen har även medtagits de tre sydeuropeiska stater som blev medlemmar under 1980-talet i syfte att tjäna som jämförelse.

Tabell 3 Grundläggande ekonomiska indikatorer för enskilda central- och östeuropeiska kandidatländer, jämfört med Sydeuropa

Land	Bef.storlek	BNP1993 (mdr USD)	BNP per cap. 1993 (USD)	BNP p.c./ PPP (USA=100)	
	1993 (milj)			1987	1993
Bulgarien	8,9	10.369	1.140	28,5	16,6
Estland	1,6	5.092	3.080	45,0	23,0 ^e
Lettland	2,6	4.601	2.010	35,7	20,3
Litauen	3,7	4.335	1.320	27,9	12,6
Polen	38,3	85.853	2.260	23,0	20,2
Rumänien	22,8	25.969	1.140	18,4	11,3
Slovakien	5,3	11.076	1.950	35,0	25,4
Slovenien	1,9	10.337	6.490	..	..
Tjeckien	10,3	31.613	2.710	39,2	30,5
Ungern	10,2	38.099	3.350	28,5	24,5
Grekland	10,4	63.240	7.390	35,8	36,4
Portugal	9,8	85.665	9.130	37,6	43,3
Spanien	39,5	478.582	13.590	51,2	54,6

Källa: World Bank, World Development Report 1995

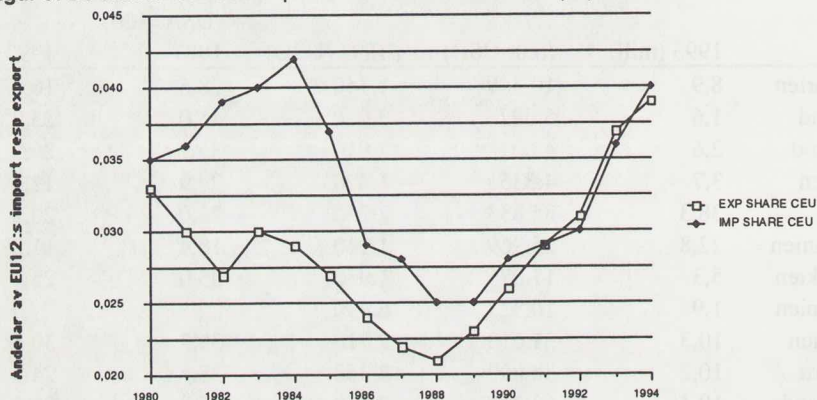
Not: Uppgifterna om BNP och köpkraftspariteter (PPP) är i flera fall ytterst osäkra och måste tolkas försiktigt.

Speciell tonvikt läggs i nästa avsnitt vid den nuvarande utrikeshandelns varusammansättning. Detta med utgångspunkt från den debatt som förs kring de handelspolitiska kostnaderna för en fortsatt sammanfogning, speciellt med avseende på importen till EU15 av jordbruksvaror och enklare industriprodukter.

Förutsättningar för en utvidgning av EU i östlig riktning

Som visades i föregående avsnitt, har det under de senaste 10–15 åren skett en successiv sammanknytning av de fd centralplaneekonomierna i Östeuropa med de västeuropeiska EU-länderna. Denna sammanknytning påbörjades således långt före de östeuropeiska regimernas sammanbrott, men har i många avseenden accelererat under 1990-talet. Utrikeshandelsrelationen mellan öst och väst präglas av ett enkelriktat beroende. Medan EU vanligen svarar för ca 40–70 procent av utrikeshandeln i de central- och östeuropeiska länderna är dessa länders andel av EU:s totala utrikeshandel endast marginell, även om den stigit tydligt under de senaste åren och svarade för ca fyra procent av EU:s totala utrikeshandel, eller ca 128 miljarder dollar i total omslutning 1994 (figur 5). Som jämförelse kan nämnas att EU12:s handelsomslutning med Sverige, Norge och Finland uppgick till 123 miljarder dollar samma år.

Figur 5: De central- och östeuropeiska ländernas andel av EU(12):s utr.handel 1980–1994



Källa: Egna bearbetningar av Eurostat (6A), External Trade Statistical Yearbook 1958–1993 och IMF, Direction of Trade Statistics

Not. I detta diagram ingår inte republikerna i det fd Jugoslavien

De enskilda länderna spelar olika stor roll i detta handelsutbyte. I tabell 4 visas EU12:s handel 1990–1994 med samtliga central- och östeuropeiska länder, inklusive republikerna i f d Jugoslavien. Ryssland, Polen, Tjeckien och Ungern är helt dominerande och tog tillsammans emot 71 procent av exporten från EU12 och var ursprungsland för 74 procent av importen dit. Kroatien, Rumänien och Slovenien kan sägas ingå i en andrargrupp. Slovakien, Bulgarien och Ukraina utgör en tredje nivå, medan de övriga endast representerar ett obetydligt handelsutbyte med EU.

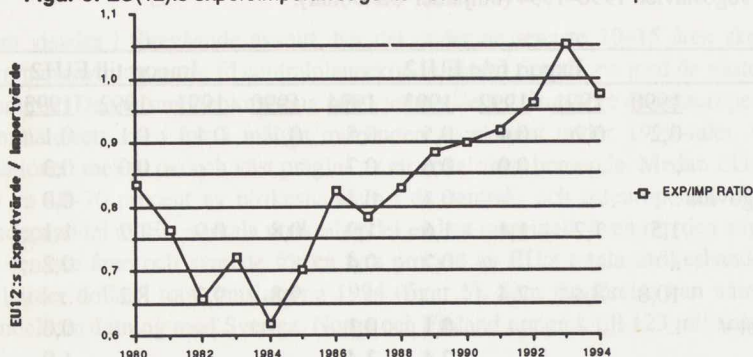
Tabell 4 Utrikeshandeln mellan EU12 och de central- och östeuropeiska länderna inkl f d Jugoslavien 1990–1994 (miljarder US Dollar).

	Export från EU12					Import till EU12				
	1990	1991	1992	1993	1994	1990	1991	1992	1993	1994
Albanien	0,2	0,2	0,4	0,5	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vitryssland	..	..	0,0	0,6	0,7	..	..	0,0	0,3	0,5
Bosnien–Hercegovina ..	..	..	..	0,1	0,1	..	..	..	0,0	0,0
Bulgarien	1,5	1,2	1,4	1,6	1,9	0,8	0,9	1,2	1,1	1,5
Estland	..	..	..	0,2	0,4	..	..	..	0,2	0,4
Jugoslavien	10,8	8,4	7,4	..	..	9,8	9,3	8,2	..	..
Jugoslavien /rest-/	..	..	..	0,1	0,1	..	..	..	0,0	0,0
Kroatien	..	..	..	2,4	3,4	..	..	..	1,9	2,2
Lettland	..	..	0,2	0,4	0,6	..	..	0,4	0,8	1,0
Litauen	..	..	0,3	0,6	0,8	..	..	0,4	0,8	0,9
Makedonien	..	..	..	0,5	0,8	..	..	..	0,3	0,6
Moldova	..	..	0,0	0,1	0,1	..	..	0,0	0,0	0,1
Polen	6,7	9,7	9,9	11,6	12,8	6,9	7,8	8,6	9,0	11,0
Rumänien	2,0	1,6	2,5	2,7	3,1	2,0	1,8	1,9	2,0	3,1
Ryssland	..	..	1,2	13,4	14,0	..	..	1,8	18,4	21,7
Slovakien	..	..	..	1,4	2,1	..	..	..	1,3	2,2
Slovenien	..	..	..	3,6	4,3	..	..	..	3,4	4,1
Sovjetunionen	19,2	17,7	8,5	..	..	21,5	21,9	9,6	..	..
Tjeckien	..	..	..	7,1	8,8	..	..	..	5,6	7,2
Tjeckoslovakien	4,0	4,8	8,7	..	..	3,7	5,1	7,7	..	..
Ukraina	..	..	0,1	1,7	2,0	..	..	0,2	1,1	1,5
Ungern	4,5	4,3	5,3	5,8	7,3	4,0	4,6	5,2	4,7	5,9
SUMMA	48,9	47,9	45,9	54,4	63,8	48,8	51,5	45,3	51,0	64,0
Andel (%)	3,6	3,5	3,2	4,1	4,4	3,5	3,5	3,0	4,0	4,4

Källa: IMF, Direction of Trade Statistics Yearbook 1995.

Under många år på 1980-talet uppvisade EU ett visst handelsunderskott med central-planeekonomierna som helhet. Under senare år har utbytet varit i stort sett balanserat (figur 6). I själva verket döljer denna aggregerade bild stora inbördes variationer. EU har tämligen stora bilaterala överskott till de östeuropeiska länderna, men ett mycket stort underskott gentemot Ryssland.

Figur 6: EU(12):s export/importkvot gentemot central- och östeuropa 1980-1994



Källa: Eurostat (6A), External Trade Yearbook 1958–1993, samt 6B, External Trade 10/1995

Under de år som gått sedan de planekonomiska systemens sammanbrott har utrikeshandeln mellan öst och väst långsamt normaliserats vad gäller varusammansättningen. I det gamla systemet dominerade råvaror och enkla bearbetningar i importen från öst, medan exporten var starkt koncentrerad till ett mindre antal, stora varugrupper med högt teknik- och kapitalinnehåll, t ex maskinutrustning. Under de senaste åren har först och främst skett en varudiversifiering i EU:s export. Det rör sig i dag om ett större spektrum av varor än tidigare. Dominansen av investeringsvaror är fortfarande stor, men den är mindre uttalad än tidigare. Varor för slutlig konsumtion, främst konsumentkapitalvaror, har ökat kraftigt i alla relationer. Som framgår av tabell 5, har den varugrupsfördelade exporten, redovisad på ensiffrig SITC-nivå, ungefär samma utseende som EU:s export till Sverige. Livsmedelsgruppen (SITC 0+1) är överrepresenterad, främst beroende på stora livsmedelsleveranser till Ryssland.

Importen präglas av ett snabbare förändringsförlopp.² Livsmedelsvarorna svarar nu för endast 5 procent av totalimporten, men med stora variationer mellan enskilda länder. I importen från Ungern är den fortfarande 14 procent och från Sydösteuropa är den ännu högre. Importen från Ryssland domineras fortfarande av bränslen (SITC 3), vilka ensamma kan förklara EU:s stora bilaterala handelsunderskott med detta land. Övriga råvaror, tex malmer, skog och naturfibrer (SITC 2+4), som tidigare var en betydelsefull grupp i östimporten, har fallit tillbaka till ungefär samma obetydliga position som inom europa-handeln i övrigt. Det tydligaste tecknet på att ett lands utrikeshandel blir mer avancerad kan man spåra inom SITC 7, maskiner, apparater och transportmedel. Här återfinns nästan

² Analysen av importens varusammansättning störs av att ca 20 % av importen från Ryssland är ospecificerad. Sannolikt bör denna post delvis hänföras till gruppen bränslen (SITC 3)

Tabell 5 Varusammansättningen i öst- och centraleuropeiska länders utrikeshandel med EU 12, fördelad på export och import 1994 (ensiffrig SITC-nivå)

SITC	0+1	2+4	3	5	6+8	7	Ospec	0-9
<u>Export från EU till</u>								
Öst- och Centraleuropa	12,5	2,2	1,3	11,2	30,7	39,5	2,6	100,0
varav:								
Ryssland	22,3	1,6	0,5	8,7	25,1	39,6	2,2	100,0
Polen	8,6	3,1	1,8	14,5	34,2	34,8	3,0	100,0
Tjeckien	6,4	2,3	0,8	11,2	32,8	44,2	4,3	100,0
Ungern	6,2	2,2	0,6	12,7	35,0	41,3	2,0	100,0
Sverige	5,9	2,8	3,2	12,7	30,8	41,1	3,5	100,0
<u>Import till EU från</u>								
Öst- och Centraleuropa	5,0	8,8	19,5	6,9	39,7	12,0	8,1	100,0
varav:								
Ryssland	1,7	8,0	42,2	6,2	21,3	2,3	19,0	100,0
Polen	8,9	5,5	7,8	4,8	55,0	16,6	1,4	100,0
Tjeckien	3,6	7,2	2,9	8,1	50,3	25,6	2,3	100,0
Ungern	13,4	6,5	1,2	7,9	40,8	28,8	1,4	100,0
Sverige	1,1	11,8	2,8	9,4	36,0	37,1	1,8	100,0

Källa: Egen bearbetning av Eurostat (6B) External Trade, Monthly Statistics 10/1995.

SITC Rev 3: 0+1: Livsmedel och levande djur, 2+4: Div. råvaror exkl bränslen, 3: Bränslen, 5: Kemiska produkter, 6+8: Industriella halvfabrikat, färdigvaror, 7: Maskiner, apparater, transportmedel.

undantagslöst varor med högt förädlingsvärde och stort teknologinnehåll. I EU:s internimport utgörs ungefär 35 procent av SITC 7. Som framgick av tabell 5 är det fortfarande långt kvar innan importen från de östeuropeiska länderna uppnår en lika hög andel. Dock är det uppenbart att det är i denna grupp som den största ökningen kommer att ske under de kommande åren. Ungern och Tjeckien är de länder som leder denna utveckling, följda av Polen. Huvuddelen av EU:s import från Öst- och Centraleuropa ligger annars inom gruppen industriella halvfabrikat, samt lätta konsumtionsvaror (SITC 5, 6+8). Här återfinns de typer av varor, där östeuropeiska länder ofta har en tydlig produktionskostnadsfördel, t ex kemiska produkter, basmetallvaror, cement, tekoprodukter, trä möbler osv, och inom vilka de fortsatta frihandelsförhandlingarna innebär de känsligaste avvägningarna i förhållande till EU-ländernas egna industrier. I syfte att närmare undersöka vilka grupper det rör sig om, görs i tabell 6 en nedbrytning av EU:s import till tvåsiffrig SITC-nivå. Det bör betonas att man måste göra en disaggregering till betydligt mer detaljerad varugruppernivå för att några mer analytiska slutsatser skall kunna dras. Denna beskrivningsnivå är mer att se som en första "filtrering" av de mest intressanta varugrupperna.

Tabell 6 Varusammansättningen i EU12:s import från Öst- och Central-europa 1993 och 1994; viktigare grupper på tvåsiffrig SITC-nivå.
(procent av totalt importvärde)

SITC	Text	1993	1994
24	Trävaror och kork	1,8	2,1
28	Malmer, metallskrot	2,2	2,0
33	Olja och oljeprodukter	19,3	15,8
65	Textilier: garner, vävnader, tråd	1,8	2,1
66	Icke-metalliska mineralprodukter	3,4	3,1
67	Järn och stål	3,6	5,3
68	Icke-järnmetaller	6,2	8,1
69	Metallmanufakturvaror	2,4	2,4
71-75	Icke-elektriska mask. och apparater	3,7	4,3
76-77	Telekomm. och övr. elektr maskiner och apparater	3,1	3,8
78-79	Transportmedel	4,4	4,0
84	Kläder	8,7	8,4
85	Skor	1,7	1,7
-	Övr.specificerade varor	28,0	28,8
-	Ospecificerade varor	9,7	8,1
		100,0	100,0

Källa: Se tabell 5

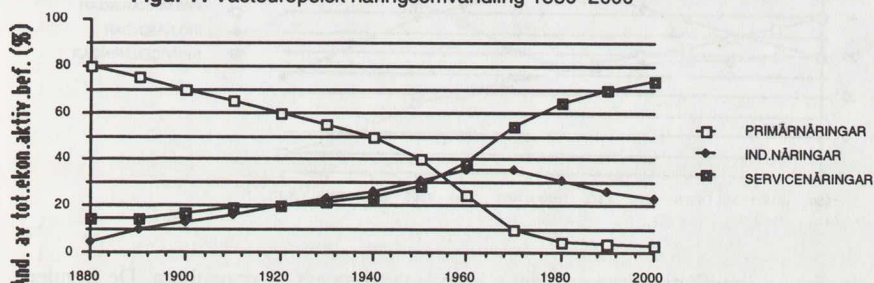
De snabbast växande enskilda varugrupperna under 1993 och 1994 har varit basmetaller, dvs järn och stål, koppar, aluminium etc, samt diverse maskiner och apparater. Däremot finns det tecken på att importen av tekoprodukter, som tidigare var den stora tillväxtgruppen, har slutat öka. När importdata dessutom fördelas på de enskilda länder som hittills uppnått den högsta graden av ekonomisk integration med EU, nämligen Polen, Tjeckien och Ungern, framträder denna bild ytterligare markerat.

Den fortsatta integrationen – handels- och industripolitik på kort och lång sikt

Den gjorda genomgången av den nuvarande utrikeshandelsrelationen mellan EU och Öst- och Centraleuropa visar tydligt att integrationsprocessen har pågått under en längre tid och att den ytterligare har accelererat under 1990-talet. När det gäller handeln med Tjeckien, Ungern och Polen har den en varusammansättning och omfattning som präglas av en högre grad av specialisering och arbetsfördelning och har ett högre teknologinnehåll än vad som gäller i EU:s internhandel med Spanien, Portugal och Grekland. EU-ländernas näringsomvandling har under flera decennier präglats av jordbrukssektorns successiva tillbakagång,

samt av att industrisektorn inte längre genererar en relativ sysselsättningsökning. I de västeuropeiska länder som tidigt gick igenom denna process, hade primärsektorns andel av totalsysselsättningen sjunkit under 10 procent redan på 1960-talet, och industrisysselsättningen nådde sin relativa höjdpunkt i intervallet 35–40 procent under 1970-talet, för att sedan långsamt gå tillbaka. Tjänstesektorn blev den viktigaste enskilda näringsgrenen i flertalet västeuropeiska länder under 1960-talet och har sedan dess fortsatt växa (figur 7). I EU 12 svarar tjänstesektorn i dag för ca 65 procent av totalsysselsättningen, primärnäringsarna för ca 5 % och industrin för ca 30 procent. De sydeuropeiska länder som anslöts till EU under 1980-talet har kännetecknats av en senare och mer forcerad näringsomvandling. När Spaniens och Portugals medlemsförhandlingar påbörjades i slutet av 1970-talet låg sysselsättningen inom primärnäringsarna på ca 30 procent av totalsysselsättningen i dessa länder. År 1994 har den sjunkit till under 10 procent i Spanien och är ca 10 procent i Portugal.

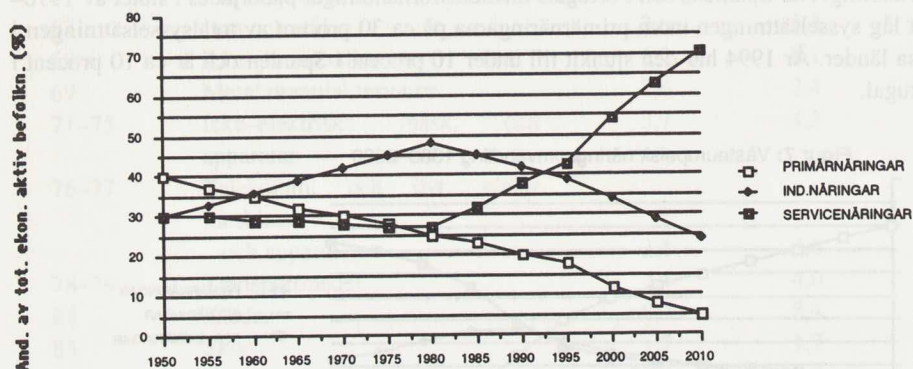
Figur 7: Västeuropeisk näringsomvandling 1880–2000



I Östeuropa har denna näringsomvandling skett på ett annorlunda sätt. I dåvarande Tjeckoslovakien skedde under mellankrigstiden en kraftig ökning av industrisysselsättningen på primärnäringsarnas bekostnad. Tjeckoslovakien hörde i slutet av 1930-talet till de europeiska länder som hade den högsta relativa sysselsättningen inom industrin, medan Polen och Ungern fortfarande hade huvuddelen av sin ekonomiskt aktiva befolkning kvar i primärnäringsarna. Vid upprättande av socialistiska folkrepubliker i dessa länder under tidigt 1950-tal förstärktes industrins, särskilt den tunga industrins, roll kraftigt, och samtliga östeuropeiska länder gick igenom en process av kraftigt sjunkande sysselsättning i primärnäringsarna till förmån för en växande industrisysselsättning. Sysselsättningen inom tjänstesektorn har varit svår att uppskatta i socialistiska länder, men anses ha legat relativt stilla kring 30 procent av totalsysselsättningen under huvuddelen av efterkrigstiden. Fr o m ca 1980 har skett en nedgång av sysselsättningen inom industrin parallellt med en fortsatt tillbakagång för primärnäringsarna, vilket inneburit att tjänstesektorn sedan ca 15 år tillbaka är i särklass snabbast växande näringsgrenen i de central- och östeuropeiska länderna. En beräkning av näringslivets sammansättning i Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Rumänien, Bulgarien, Estland, Lettland och Litauen sammantagna, visar att primärnäringsarna uppgår till ungefär 18 procent av den totalt ekonomiskt aktiva befolkningen i dessa länder, medan

industrisysselsättningen svarar för ca 39 procent och tjänstesektorn ca 43 procent³. Eftersom omvandlingen sker betydligt snabbare än vad fallet var i Västeuropa, är det sannolikt att det under de närmaste 10–15 åren kommer att ske en fortsatt mycket kraftig nedgång av primärsektorn till ungefär EU:s nuvarande nivå omkring år 2010. Samtidigt kommer industrisektorns relativa tillbakagång att fortsätta och det kommer att ske en dramatisk ökning av tjänstenäringsarna. De central- och östeuropeiska länderna skulle således om 10–15 år ha en näringsstruktur som i stort sett överensstämmer med dagens EU15.

Figur 8 Östeuropeisk näringsomvandling 1950–2010



De handelspolitiska implikationerna av denna konvergensprocess är uppenbara. De trender som redovisades i föregående avsnitt kommer ytterligare att stärkas och den stora ökningen av det ekonomiska utbytet mellan EU15 och de kandiderande länderna kommer att ske inom tjänstesektorn. Handeln med tjänster har inte alls redovisats i den tidigare framställningen, eftersom den i allmänhet är mer ofullständigt kartlagd i Västeuropa, och i de flesta centralplanekonomierna ett nästan helt oskrivet blad. Det beslut som fattades i dåvarande GATT:s Uruguayrunda år 1993 om skapande av ett allmänt avtal om tjänstehandel som en av den nya organisationen WTO:s stora uppgifter, kommer därmed även att få omfattande effekter på den europeiska tjänstehandeln, bl a genom att den kommer att innebära att ett allmänt ramverk formuleras för tjänstetransaktioner. Skillnaden mellan den harmonisering av tjänstehandeln som skett i EU inom ramen för genomförandet av den fria, inre marknaden, och de regler (eller brist på regler) som för närvarande gäller i internationell tjänstehandel, blir därmed mindre markant.

³ Egna kalkyler, baserade på tillgänglig officiell nationell statistik. Siffrorna är behäftade med stora osäkerheter vad avser klassificeringsprinciper under folkdemokratiperioden (speciellt underskattningen av tjänstesektorn) och svårigheter att korrekt avgränsa de olika sektorerna från varandra enligt FN:s och ILO:s principer under perioden fram till 1990. De måste därför tolkas med stor försiktighet. Framskrivningen till år 2010 är gjord med utgångspunkt från förändringsförloppet 1990–1995 och är också mycket grov.

Ett uppenbart problem som borde uppmärksammas ytterligare i integrationsprocessen är den låga andelen ekonomisk interaktion *mellan* de central- och östeuropeiska länderna. Som visades tidigare i principskissen i figur 1, präglades de centralplanerade ekonomiernas utrikeshandel av en hierarkisk ordning, där Sovjetunionen spelade den centrala rollen och internhandeln i blocket i övrigt var låg. Även fem år efter den politiska omvälvningen har det varit svårt att bryta detta mönster. Polens export till Tjeckien var 1994 lika stor som exporten till Sverige, och exporten till Ungern i nivå med exporten till Spanien. För de f d republikerna i Sovjetunionen är den gamla ordningen ännu svårare att bryta. Den socialistiska arbetsdelningen innebar för de små republikerna att flertalet produktionskedjor på ett eller annat sätt inbegrep transaktioner med Ryssland och Ukraina. Därför har det varit nödvändigt att bibehålla gamla handelsrelationer för att kunna upprätthålla produktionen i existerande fabriker. Estland, Lettland och Litauen har därför ännu en relativt blygsam internhandel, trots att förutsättningarna för ett nära ekonomiskt samarbete borde vara goda. Ungefär 35 procent av Litauens utrikeshandel sker fortfarande med Ryssland. I Vitryssland är Rysslands andel så hög som 68 procent. Efter delningen av Tjeckoslovakien har Tjeckien och Slovakien glidit bort från varandra i handelspolitiskt hänseende, på så sätt att i Tjeckien har den gamla integrationen med republikerna i f d Sovjetunionen i stort sett brutits helt, medan dessa band fortfarande i hög grad existerar i Slovakien.

Variabel geometri eller ej

Karaktéristiskt för den politiska och ekonomiska integrationsprocess som skett i Västeuropa fr o m Romfördraget har varit principen att samtliga medlemmar skall hegemoniskt delta i samtliga gemensamma processer. I Maastrichtfördraget förstärktes hegemoniprincipen ytterligare. Olika dispenser och undantag från denna grundregel har dock varit tämligen vanliga, inte minst i samband med utvidgningarna 1973, 1981 och 1986. Varje utvidgning har dessutom gjort det svårare än tidigare att bibehålla tanken om gemensamt genomförande av en helt fri inre marknad i "cohesion". Utvidgningarna i sydlig riktning ökade klyftan mellan "rikaste" och "fattigaste" regioner och har även förstärkt skillnaderna i näringshänseende. En eventuell utvidgning i östlig riktning skulle dock faktiskt inte öka dessa skillnader särskilt mycket, givet att de sydösteuropeiska länderna inte omfattades av utvidgningen i en första omgång. Om BNP per capita mätt i köpkraftsparitet sätts =100 för USA (tabell 3), är index för EU12 = ca 65 och för de fattigaste regionerna Alentejo i Portugal och de norra Egeiska öarna i Grekland =ca 23 (1991 års data), dvs ungefär den nivå som råder i Estland, Lettland och Polen. En viktig skillnad är givetvis att de tio kandidatländerna har en befolkning på närmare 110 milj personer. Skillnaderna mellan kandidaterna är dock, som visats i tidigare avsnitt, avsevärda. Det är därför rimligt att se den eventuella östutvidgningen i flera etapper.

Polen, Tjeckien och Ungern har en befolkningsstorlek som ungefär motsvarar Spaniens, Portugals och Greklands och en avsevärt högre grad av ekonomisk integration med EU15 och dessutom en mer harmoniserad näringsstruktur med EU-länderna än vad Spanien, Portugal och Grekland hade vid tiden för dessa länders anslutning till Gemenskaperna.

Samtliga sydeuropeiska länder erhöll vid tiden för anslutningen ett stort antal dispenser och övergångsbestämmelser, inte minst på det jordbrukspolitiska området. Redan den brittiska, danska och irländska anslutningen krävde ett antal speciallösningar. Därför har variabel geometri som vardagligt begrepp hela tiden existerat. Det nya förhållandet är att Maastrichtfördraget ställer större krav än sina föregångare på likformighet. Som visats ovan, finns det dock ingen yttre anledning att göra särskilda undantag när det gäller jordbrukssektorn, vars roll blir alltmer marginell med tiden. Däremot bör omfattningen och genomförandet av marknadsekonomiska reformer i Central- och Östeuropa vara ett prioriterat sakområde. Man kan likna de marknadsekonomiska reformerna vid en arkipelag, där öarna av marknadsekonomi successivt utökas och långsamt flyter ihop till en större sammanhängande landmassa. Den polskfödde f d rådgivaren till president Carter, Zbigniew Brzezinski, har formulerat ett schema för genomförandet av marknadsekonomiska reformer, där han urskiljer olika ekonomiska, politiska och legala reformprocesser, vilka i sin tur vardera är indelade i tre faser. Den första fasen omfattar ca 1–5 år, den andra 3–7 år och den tredje 5–15 år. Med år 1990 som utgångspunkt kommer det således att dröja en bit in på 2000-talet innan man på allvar är inne i den tredje fasen, kännetecknad av ett heltäckande marknadsekonomiskt system, präglad av stabila och allmänt accepterade politiska institutioner, ett fungerande förvaltningssystem, en fristående judiciell kultur och en naturlig entreprenörsanda. En snabb ekonomisk integration med EU skulle sannolikt förstärka och påskynda en sådan process, men den skulle inte på egen hand kunna genomföra den. En komplicerande faktor är att man ansluter *stater*, inte *regioner*. Det visar sig vid en nedbrytning av analysen till regionnivå, att huvuddelen av den ”nya” utrikeshandeln, direktinvesteringarna från utlandet och de privata inhemska investeringarna i ny konkurrenskraftig produktion är koncentrerad till ett fåtal regioner i respektive land. Dessa ”spjutzpetsregioner” skulle redan nu kunna anslutas till EU, sett utifrån gängse ekonomiska kriterier, men det är de tillbakasatta, rurala regionerna i varje land som kommer att bli föremål för olika former av regionalpolitiska och jordbrukspolitiska stöd och som samtidigt representerar de kvardröjande resterna av det gamla systemet. Av de länder som i dag har den högsta graden av utrikeshandelsintegration med EU15, Polen, Tjeckien och Ungern, är de regionala inomnationella skillnaderna avsevärt störst i Polen.

Slutsatser

Slutsatsen av denna genomgång av utrikeshandelsförutsättningarna för en utvidgning av Europeiska unionen i östlig riktning blir att utrikeshandeln mellan öst och väst hade ändrat karaktär långt innan den politiska förändringsprocessen blev synlig på allvar. Detta har inneburit att den lättare och snabbare kunde accelerera efter de centralplanerade ekonomiska systemens sammanbrott. Utrikeshandelsintegrationen med EU15 har således redan kommit mycket långt i länder som Polen, Ungern, Tjeckien och Slovenien, medan de större f d sovjetrepublikerna uppvisar en mycket lägre och dessutom fallande grad av integration med EU. I Rumänien och Bulgarien har integrationsprocessen gått långsamt, men i alla fall inte bakåt. De tre baltiska republikerna utgör ett specialfall. Deras ringa storlek och starka

industriella band med f d Sovjetunionen gör det geopolitiskt, snarare än ekonomiskt, motiverat att inkorporera dessa i integrationsprocessen. De uppvisar dock mycket stora inbördes skillnader. Estland får anses ha den högsta graden av integration med EU15. Finland och Sverige, i egenskap av ledande handelspartner till Estland, bör ha en särskild mission att fylla i en sådan integrationsprocess. Därefter följer Lettland, vars utrikes-handelsband med Sverige och Finland också är starka, medan Litauens integration med EU är avsevärt lägre. En process där Litauen följde en långsammare tidtabell än Polen, Estland och Lettland skulle dock sannolikt ytterligare försvåra den litauiska ekonomiska integrationen med väst, liksom med övriga baltiska stater. Därför talar mycket för att man bör eftersträva en gemensam tidtabell för Estland, Lettland och Litauen. Vad gäller utrikes-handelspolitiska prioriteringar bör även undersökas huruvida Sverige och Finland bör kunna spela en kompletterande roll till Tyskland i processen att närmare integrera Polen till EU. Polen är i dag alltför ensidigt beroende gentemot Tyskland i utrikeshandelshänseende, och en mer aktiv roll från svensk och finsk sida skulle kunna bidra till att lätta Tysklands ekonomiska börda i detta fall.

Vidare visar studien att förändringen i utrikeshandels varusammansättning gått snabbare än vad den politiska debatten runt en östutvidgning antyder. Jordbruksvarorna svarar för en alltmör obetydlig del av det ömsesidiga utbytet och de bör därför inte heller dominera i den handelspolitiska debatten på det sätt som hittills varit fallet. I Polen, Tjeckien och Ungern närmar sig varusammansättningen i handeln med EU15 snabbt det mönster som gäller i EU:s egen internhandel. Tjeckien, delar av Polen och delar av Ungern har genom sin nuvarande näringsstruktur snarare större potentiella möjligheter till en fortsatt ekonomisk integration med Tyskland, Österrike och de nordiska länderna än vissa delar av Spanien, Portugal och Grekland.

Oavsett på vilken nivå den handelspolitiska integrationen ser ut i dag mellan EU15 och enskilda central- och östeuropeiska länder måste dock en eventuell östutvidgning ske med olika tidtabeller för olika länder och i flera etapper. En utvidgning av Europaavtalen till fullständiga frihandelsavtal för Ungern, Polen, Tjeckien och de tre baltiska republikerna är sannolikt ett mindre steg att ta än nästa etapp som innebär en anslutning till tullunionen, dvs anpassningen till en gemensam yttre tullmur och en tredje etapp, innebärande en nivå motsvarande EES-avtalet. En stegvis anslutning av en grupp länder i taget får samtidigt inte klippa av existerande historiska och politiska band, t ex Tjeckien-Slovakien och Slovenien-Kroatien, eller isolera f d Sovjetunionen från det övriga Europa. De långsiktsscheman för genomförande av frihandel som formulerats inom Stillahavsblocket APEC kan ses som en viss förebild, i det att man ser genomförandet av ett fullständigt frihandelssamarbete som ett projekt på 15–25 års sikt, men där man satt upp ett tydligt mål för samarbetet och där parterna under hela processen håller en mycket nära kontakt med ett årligt toppmöte och gemensamt genomför integrationen steg för steg. I Europa är de ekonomiska förutsättningarna för en djupare ekonomisk integration mellan enskilda länder dessutom avsevärt större än i Stillahavsområdet och en tidtabell på 10–15 år ligger därför inom möjligheternas gräns för samtliga kandidatländer, och 5–10 år för en första grupp, bestående av Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern. Det tog tio år från

Francos död till fullständigt medlemskap för Spanien. Litauen och Slovakien är svåra att motivera inom en första grupp, sett från synpunkten utrikeshandelsintegration. Däremot föreligger i dessa båda fall uppenbara geopolitiska nackdelar om man skulle ansluta dessa båda länder senare. Slovenien kan å andra sidan motiveras ingå i en första grupp, sett utifrån dagens utrikeshandelsintegration, men där utvecklingen i det övriga fd Jugoslavien får spela en avgörande roll.

Oavsett vilken strategi som väljs, är den grundläggande frågan hur EU15 bäst skall stödja de närmaste årens fortsatta genomförande av marknadsekonomiska reformer i de fd SEV-länderna. Hittills har reformprocessen i stora drag inneburit försämrade ekonomiska levnadsförhållanden för en majoritet av medborgarna. Förtroendet för det politiska systemet har satts på hårda prov och det är därför viktigt att snabbt kunna visa upp påtagliga resultat. Medlemskap i EU ses av regeringarna i de tio kandidatländerna som ett medel att bättra åstadkomma en hållbar ekonomisk tillväxt och uppnå en stabilisering av de bräckliga politiska och legala systemen i dessa länder. Det är möjligt att EU:s utvidgning österut är ett nödvändigt villkor för att denna process skall ske, men det är säkert inte ett tillräckligt villkor.

Litteratur

- Adler-Karlsson, G. (1968) *Western Economic Warfare 1947–1967*. Uppsala, Almqvist & Wiksell.
- Alvstam, C.G. – O. Lundin (1983) *Världshandelns geografi*. Malmö, LiberHermods.
- Alvstam, C.G. (1993) Rumslig ekonomisk integration i Europa. Ur: Lindahl–Cramér (red) *Forskning om Europafrågor vid Samhällsvetenskapliga fakulteten, Göteborgs Universitet*, No 1., sid 28–36
- Karlsson, B. (1993) Handelsavtalen med Sovjetunionen och Polen 1946–47. Ur: Lindahl–Cramér (red) *Forskning om Europafrågor.*, sid 75–84.
- Molnár, J. – M. Nilsson–Molnár – C.G.Alvstam (1984) *Handla med öststaterna: marknadsbearbetning, bytesaffärer, industriellt samarbete*. Stockholm, Norstedts.
- Welfens, P.J.J. (1995) The EU and Eastern–Central European Countries: Problems and Options of Integration. Ur: *Aussenpolitik* (English Edition), Vol. 46, No 3., pp. 232–41.

Statistikkällor

- Eurostat, 1A, *Basic Statistics of the Community*. 31st Ed. 1994. Luxembourg
- Eurostat, 6A, *External Trade 1994 Statistical Yearbook, 1958–1993*. Luxembourg .
- Eurostat, 6B, *External Trade, Monthly Statistics*, Nr 10/1995. Luxembourg.
- International Monetary Fund, *Direction of trade Statistics Yearbook* 1995. Washington D.C.
- International Monetary Fund, *International Financial Statistics*. Washington D.C.
- United Nations, *Commodity Trade Statistics*. Vol XL, 1994 New York
- United Nations, *Statistical Yearbook*, div. årgångar. New York
- World Bank, *World Development Report* 1995, Washington D.C.

Abstract

The EU's enlargement to the East and its possible consequences for membership conditions.

In the past, enlargement with new members took place as a function of extending the 'acquis communautaire' *as is* to the new member. The new member was allowed derogations only for a limited period of time. Provisions for these along with institutional adjustments such as changed number of voting weights were laid down in the accession treaty and formed part of the revised primary law (treaty of Rome etc) of the Communities.

Such arrangements will most likely prove insufficient in view of the enlargement with the Central and Eastern European Countries (CEEC). This is so on account of both the wide disparities in these countries' economic, social and political performance and development respectively as compared with the present member states, and on their vast number, making deep-going institutional changes necessary.

As to the institutional reform, the balance of influence between large and small member states would be seriously compromised unless there is a re-balancing either by way of a re-adjustment of their respective voting weights or a change in the threshold for reaching a majority. Further, in view of the radically raised number of member states, more majority voting and a strict limitation of the right to veto are called for in order to uphold efficiency in decision-making.

However, the substantial hurdles to be overcome as far as the CEEC's catching up with the liberalization and harmonization of the internal market is concerned, and the huge claims they will be making on structural funds and on common agricultural policy funds would put into question the viability of simple transitional arrangements. Even if these should be of long duration – "very long transition periods" – they do not seem to address the problem of an over-burdened solidarity among member states and of a lack of balance between their respective obligations and rights.

These concerns have given rise to ideas of "semi-separate status", associate membership or even "discount" membership in the first pillar ("four freedoms" and flanking policies). Such devices, it is claimed, could take care of matching the lacking ability of the CEEC to live up to all the obligations of the internal market with a corresponding waiver of rights on their part as far as free movement of persons, goods, services and capital are concerned.

Arranging for such new forms of membership by far surpasses the framework of the present treaties. It would therefore call for an entirely new concept of member status. The shaping of a new membership concept it seems can only be done in the course of the enlargement process itself.

Under no circumstances could the integration of the CEEC with the EU be said to depend primarily on institutional and treaty reform. The changes in economic realities that the *de facto* integration of these countries have already brought about, is likely to change the union irrespective of and well beyond the scope of any such reform.

4. Östutvidgningen och dess eventuella konsekvenser för medlemskapsvillkoren

Ninna Rösiö

Inledning

Syftet med denna uppsats är att undersöka om genomförandet av en utvidgning av EU österut kräver någon ändring i unionsfördraget beträffande reglerna om medlemskap. Sakförhållandena i uppsatsen är de som rådde i mitten av december 1995.

Hittills under EU:s utveckling har länder som velat ansluta sig fått anpassa sig till de villkor för medlemskapet som gällt mer eller mindre oförändrade sedan EG:s tillkomst. Att situationen är annorlunda inför den utvidgning som nu förestår, beror på det stora antalet kandidatländer och på den annorlunda karaktären hos de presumtiva nya medlemmarna jämfört med de nuvarande. Det rör sig om tolv tänkbara nya medlemsländer, varav åtta – Cypern, Malta, Polen, Ungern, Slovakien, Rumänien, Lettland och Estland – har lämnat in ansökan. Det innebär att man måste ifrågasätta om inte medlemskapets villkor nu i flera avseenden måste ändras. Med tanke på de betydande skillnader som kommer att finnas mellan de nuvarande och de nya medlemsländernas utvecklingsnivåer behöver de nya medlemmarna med största sannolikhet få mer tid på sig för att anpassa sig till gemenskapslagstiftningen i den takt och omfattning som passar respektive lands ekonomiska och politiska utvecklingsgrad och anpassbarhet till de gemensamma reglerna.

Det behovet kan tillgodoses antingen med hjälp av 1) "flerhastighetslösningar", dvs. med tidsbegränsade undantag från att tillämpa EU-reglerna, 2) med en "à la Carte"-modell som i

stort sett ger möjlighet att fritt välja vilka samarbetsområden ett land vill ansluta sig till eller slutligen 3) en tredje variant där valfriheten är mer inskränkt för att garantera minsta nödvändiga sammanhållning. Det är den "variabla geometrin", som går ut på att på ett visst samarbetsområde tillåta de länder som så önskar att gå i förväg med integrationen samtidigt som de lämnar öppet för andra att ansluta sig senare. De tre anslutningsprinciperna diskuteras mer utförligt under rubriken *Flexibilitet*.¹

I och med att man alltså vid tidigare upptagningar av nya medlemmar automatiskt utgick från en utvidgning av EU som en enhetlig organisation, kom medlemskapsförhandlingen att handla om hur mycket av EU:s substansregler eller *acquis communautaire* som den nyblivna medlemmen skulle få undantag från under ett inledande övergångsskede. En viktig förhandlingsfråga var också hur långa dessa övergångsperioder skulle vara. Några permanenta undantag beviljades i princip inte. De bestämmelser som tillät att enhetligheten tillfälligt suspenderades för att ge den nya medlemmen tid att anpassa sig till den integration som redan uppnåtts mellan de hittillsvarande medlemmarna registrerades i anslutningsfördraget med tillhörande detaljerade protokoll och annex och fördes in som ändringar i själva EU-fördraget.²

I tidigare utvidgningar gjordes också ändringar i de *institutionella förutsättningarna* genom fördragsändring. Antalet röster i råd, platser i kommission, parlament och erforderligt antal röster för majoritetsbeslut anpassades efter den nya medlemmen. Det skedde mekaniskt enligt redan givna "fördelningsnycklar".

Inför nästa utvidgning uppstår emellertid frågan om inte de grundläggande principerna för denna fördelning måste ändras. En automatisk uppdatering av gällande institutionella regler anses på sina håll inte kunna ske utan att det leder till allvarliga obalanser när det gäller medlemsländernas inbördes styrkeförhållanden. Tillströmningen av många, relativt små stater gör att grundförutsättningarna för den nuvarande maktbalansen i EU vad gäller röstinflytandet i rådet och annan rätt att vara företräd i EU:s institutioner rubbas.

Förutom om de direkt medlemskapsrelaterade institutionella bestämmelserna kommer uppsatsen att handla också om hur utvidgningen med de central- och östeuropeiska länderna (i fortsättningen benämnda CÖE-länderna) i en vidare mening kan påverka unionens framtida funktionssätt. Det gäller bibehållandet av unionens *effektivitet*, dess *demokratiska legitimitet* och den *flexibilitet* i medlemskapet som de ökade skillnaderna mellan medlemsländerna kommer att kräva.

Endast sådana reformer som direkt eller indirekt motiveras av den omfattande utvidgningen behandlas dock. De reformer som ändå skulle stått på dagordningen av den anledningen att det är önskvärt med en allmän effektivisering, förenkling och demokratisering av unionens arbete och som därför alltså också kan sägas påverka medlemskapsvillkoren, tas inte upp om de inte är motiverade just av östutvidgningen. Framställningen har vidare begränsats till sådana reformer som kräver fördragsändringar.

Inför utvidgningen med de nu skönjbara kandidatländerna skall översynskonferensen IGC (Intergovernmental Conference) 1996 se över institutionerna. Det gäller villkoren för

¹ The 1996 IGC. Justus Lipsius, pseudonym för Jean-Claude Piris. European Law Review no. 3 Juni 1995

² Sveriges anslutningslag SFS 1994:1500 samt 1501

medlemmars deltagande, som röstviktning, omröstningsregler, ordförandeskap och antal medlemmar av kommissionen samt "varje annan åtgärd som kan anses nödvändig för att underlätta institutionernas arbete och garantera deras effektiva handlande i perspektivet på en utvidgning".

Bibehållen effektivitet

Stärkande av EU på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens (GUSP) område

Det europeiska politiska samarbetet (EPS) utvecklades till ett embryo till en gemensam utrikespolitik under tiden från slutet av sjuttioåret tills det ersattes av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), som i och med Maastrichtfördraget placerades som en andra s.k. pelare i det övergripande EU-bygget.

Behöver EU:s trepelarstruktur ändras?

Diskussionen inför regeringskonferensen har gällt bristen på överensstämmelse mellan å ena sidan unionens externa *ekonomiska* samarbete, dvs. handels- och andra ekonomiska relationer till omvärlden och å den andra den egentliga gemensamma *utrikespolitiken*. Avsaknaden av samordning mellan de båda grenarna av utrikesrelationerna ger upphov till den paradoxala situationen att viktiga åtgärder med långtgående ekonomiska konsekvenser för företag och medborgare som t.ex. handelsavtal framgångsrikt kan antas med majoritetsbeslut medan även den minsta och mest okontroversiella gemensamma aktion på det utrikespolitiska området som valövervakning, minröjning eller bara olika former av stöd till fredsprocesser runtom i världen måste tas med enhällighet. Denna brist på gemensam handlingskraft på utrikespolitikens område och därmed avsaknad av möjlighet att kraftfullt koordinera EU:s politiska, ekonomiska och militära handlande ses av många som ett problem som kommer att bli mer uppenbart och mer akut i och med utvidgningen till ett stort antal nya stater. Bristen på konsekvens och sammanhang mellan EU:s uppträdande på dessa tre områden anses av många komma att ytterligare försvaga EU:s position som en politisk makt att räkna med.³

Frågan om gemenskapsordningens vara eller inte vara har hamnat i centrum för diskussionerna om vad som kan göras för att det utrikespolitiska samarbetet ska bli mer effektivt. Även om inget land på det här stadiet förordar någon generell övergång till att fatta beslut med kvalificerad majoritet är man alltmer inne på att göra en ändamålsenlig uppdelning mellan vilka slags beslut som kan antas som gemensamma ståndpunkter (vilka

³ Reflektionsgruppens rapport sid. 40 ff. Reflection Group's Report. Messina 2nd June 1995, Brussels 5th December 1995.

tas med majoritet i den första pelaren) respektive som gemensamma åtgärder (som är den andra, utrikespolitiska, pelarens enhälliga beslutsform).

Oavsett hur man bedömer utsikterna att få igenom en beslutsreform som innebär ett viss övergivande av eniga beslut, vore det utan tvekan en avsevärd förändring i medlemskapets grundvillkor om majoritetsbeslut istället i ökad omfattning skulle komma att antas på GUSP-området. Att den mellanstatliga karaktären på arbetet därmed helt skulle komma att upphöra är högst osannolikt. Säkert skulle de flesta länder kräva att få behålla sin vetorätt ifråga om väsentliga nationella intressen.⁴ Och i synnerhet på försvarsområdet verkar det särskilt osannolikt att man skulle komma att ge upp något av den nationella suveräniteten. Men skulle en lösning ändå inbegripa majoritetsbeslut måste den borge för att de länder som inte önskar bli bundna av ett förpliktigande försvarssamarbete inte heller blir det.⁵

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att det ur synpunkten på medlemskapets villkor föreligger en klar kvalitativ skillnad om en gemenskapsordning skulle införas för GUSP. Användningen av kvalificerad majoritet istället för enighet skulle inte innebära någon nyhet ur fördragssynpunkt, eftersom möjligheten att anta sådana beslut redan finns. Däremot skulle det krävas fördragsändring om man för att komma till rätta med orsakerna till att majoritetsregeln nästan aldrig utnyttjats skulle modifiera den genom en klausul om icke-deltagande eller "positivt avstående" för länder som vill undgå att bli bundna av majoritetsbeslut utan att andra hindras från att sådana antas. Skulle det införas en särskild "struktur i strukturen" i den första pelaren för GUSP på samma sätt som är fallet med EMU kräver detta också fördragsändring. (Se om fördragsfästa variabla formler också under avsnittet *Flexibilitet*.)

För att undvika att frågan låses i ett ideologiskt färgat motsatsförhållande mellan dem som anser att utrikes- och säkerhetspolitiken ligger så nära den nationella suveränitetens kärna att den inte kan överlåtas åt ett centralt system långt borta från medborgarna och dem som ser det som en nödvändighet att centralisera besluten för att få en effektiv utrikespolitik, kan man tänka sig en indelning i frågor som kan respektive inte kan antas med majoritet.

Från svensk sida har framhållits att man inte ser majoritetsbeslut som någon patentrösning på alla problem, men att man är beredd att pröva andra beslutsformer än enhällighet.⁶ Som exempel på frågor där det egentligen inte finns anledning att använda enhällighetsbeslut har från svensk sida nämnts tidigare fattade beslut om valövervakning i Sydafrika och Ryssland, återuppbyggande av Mostar, mål och prioriteringar för relationerna till Rwanda, minröjning, stöd åt fredsprocessen i Mellanöstern.

Däremot har Sverige förklarat att vi i grundläggande utrikes- och säkerhetspolitiska frågor som rör t.ex. vår militära alliansfrihet och säkerhetspolitiska hållning eller andra frågor av övergripande utrikespolitisk och säkerhetspolitisk betydelse vill behålla vår vetorätt, dvs. kravet på enhällighet måste bestå. Även andra länder torde förbehålla sig detsamma i sådana frågor av s.k. vitalt nationellt intresse.⁷

⁴ Regeringens skrivelse 1995/96:30. 30 november 1995

⁵ Reflektionsgruppens rapport sid. 46

⁶ Regeringens skrivelse 1995/96:30 sid 18

⁷ Regeringens skrivelse 1995/96:30 sid 18

Vidare har man när det gäller förberedelser, genomförande och uppföljning övervägt att stärka GUSP genom att införa en gemensam planerings- och analysfunktion för att bättre kunna upptäcka potentiella krishärdar i tid.⁸

Därutöver har det diskuterats att gemenskapsfaktorn kunde stärkas genom att kommissionen åläggs ett ansvar för såväl gemensamma ståndpunkter som gemensamma åtgärder. Det skulle föranleda ändring av artiklarna J.2, J.3 och J.8. Därigenom skulle det markeras att beslut av politisk betydelse tas både inom GUSP och i första pelaren, med andra ord att EU utövar sina utrikes relationer som ett harmoniskt och enhetligt helt.⁹

Vad slutligen gäller *tillämpningen* är den viktigaste medlemskapsrelaterade frågan hur EU ska företrädas utåt i utrikes- och säkerhetspolitiska sammanhang.

EU:s representation gentemot omvärlden

Ett gemensamt ansikte utåt

Enligt art. J.5 i fördraget om Europeiska unionen (EUF) skall det land som innehar ordförandeskapet i EU under en aktuell sexmånadersperiod också företräda unionen i frågor som rör GUSP. För omvärlden finns det behov av att ha en större varaktighet i kontakterna än vad som är möjligt med motparter som byts ut med täta mellanrum. Det finns i stort sett två olika sätt att ordna ordförandeskapet på ett mera representativt sätt, nu när den stundande utvidgningen ger anledning att tilldela ordförandeskapet en högre profil och synlighet. Ett sätt är att införa ett *lagordförandeskap* att tillämpas generellt över hela EU-samarbetet. Det skulle då ge större tyngd åt också EU:s utrikespolitik. Ytterligare ett sätt vore att anförtro EU:s representation utåt åt antingen rådets generalsekreterare eller åt en "*Herr*" eller "*Fru GUSP*" som tillfälligt uppbär denna funktion, ev. i kombination med att stå i spetsen för den föreslagna analys- och planeringsfunktionen. Då skapandet av en sådan funktion för att symbolisera och företräda GUSP utåt inte skulle kräva någon fördragsändring ska frågan inte behandlas mer på djupet här.

Lagordförandeskap

Denna modell, som i reflektionsgruppens diskussioner utvecklats till huvudalternativet till nuvarande ordning, är t.ex. fyra länder som innehar ordförandeskapet i minst 12 månader.¹⁰

I lagordförandeskap finns förstås risken att de stora länderna dominerar genom att lägga beslag på de viktigaste portföljerna med fara för att det uppstår vad man skulle kunna kalla ett B-lag bestående av de små lagmedlemmarna, som alltså får hålla till godo med mindre prioriterade ämnesområden. Likaså kan det uppstå en viss uttunning av känslan av nationell delaktighet i EU:s styre. Vidare blir det sannolikt svårare att samordna och inbördes rangordna mellan olika policyområden på ett sätt så att en jämn och konsekvent linje drivs av respektive ordförandeskap.

⁸ Reflektionsgruppens rapport sid 41-42

⁹ Reflektionsgruppens rapport sid 43-44

¹⁰ Reflektionsgruppens rapport sid. 30

En fördel med lagordförandeskap är att det alltid skulle finnas tillräcklig "tyngd" i ordförandestolen genom de äldre och större medlemmarnas deltagande och att ansvarsbördan fördelas bättre mellan flera.

Säkerhet och försvar

Det har ofta konstaterats i olika sammanhang och råder stor enighet om att Europas säkerhet och stabilitet kräver en fördjupad EU-integration. Mot bakgrund av slutet på det kalla kriget har det samtidigt ifrågasatts om den klassiska formen för försvarsallians behövs och kan utsträckas till de öst- och centraleuropeiska länderna nu när det traditionella militära hotet mot europeiskt territorium starkt reducerats.

I Maastricht ställdes för första gången i utsikt en framtida europeisk försvarsunion i art. J.4: "Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall omfatta alla frågor som gäller unionens säkerhet, inklusive utformningen på sikt av en gemensam försvarspolitik som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar".

Till konkretiseringen av planerna på en försvarsallians bidrog också den fortsatta bekännelsen till den grundläggande dogmen för allt gemenskapsarbete, nämligen att en sammanflätning av ländernas rustningsindustrier (Kol- och stålgemenskapen), atomenergi (Euratom) och ekonomier i stort (EEG) befrämjar freden.

En översyn av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, ev. med en försvarsdimension, var det som ursprungligen föranledde sammankallandet av regeringskonferensen om fördragsöversyn (IGC). Vid avslutandet av Maastricht-förhandlingarna hade man inte lyckats komma överens om den framtida ordningen på det området. Att översynen nu också sker i ljuset av utvidgningen med länder som har en bakgrund i Warszawapakten och som inte har deltagit med de nuvarande EU-medlemmarna i uppbyggnaden av vare sig EU, EPS eller GUSP ger självklart en alldeles speciell och tungt vägande dimension åt denna dagordningspunkt.

EU har välkomnat de central- och östeuropeiska ländernas frigörelse och övergång till att bli reformländer. Att de på så många sätt som möjligt inlemmas i den europeiska ekonomiska och politiska integrationen anses som en förutsättning för både deras och vår stabilitet och säkerhet. Deras inlemmande i de nya europeiska säkerhetsstrukturerna är emellertid långtifrån en fråga enbart för EU. EU:s säkerhetspolitiska struktur är än så länge föga utvecklad, och dess försvarsdimension inte alls. Vad de presumtiva nya medlemmarna därför inriktar sig på är att bli medlemmar av Nato. En utvidgning av Nato ställer emellertid dess nuvarande medlemmar inför svåra avgöranden. Å ena sidan eftersträvar de ett nära samarbete med CÖE-länderna om aktuella stabilitets- och säkerhetsproblem för att bidra till deras demokratiska utveckling och reformer. Detta har kommit till uttryck i det i princip positiva svaret på CÖE-ländernas begäran om medlemskap. Å andra sidan kan en expansion befaras försvaga Natos inre styrka och försvåra den pågående anpassningen till den nya säkerhetspolitiska verkligheten efter det kalla krigets slut. Men kanske det främsta problemet ändå är risken för nya gränsdragningar i öster om vissa länder hamnar utanför Nato. Det gäller i första hand Ryssland och det övriga OSS som inte avsetts med utvidgningen.

Det är ett vitalt ryskt intresse att undvika att hamna utanför en utvidgad europeisk säkerhetsordning över huvud taget. Ryssland önskar fortsatt utöva inflytande över den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa. Ryssland har därför motsatt sig en utvidgning av Nato mer av rädsla för att bli isolerat än av en upplevelse av militärt hot från försvarsalliansen. Ett säkerhetspolitiskt sett isolerat Ryssland skulle, med tanke på landets storlek, militära potential och kärnvapenarv, innebära en påfrestning på den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken och försvåra en långsiktig säkerhetspolitisk stabilitet i Europa. Dessutom skulle de s.k. lågintensiva hoten som miljöförstörelsen och brottsligheten bli svårare att bekämpa utan rysk medverkan. Även en gränsdragning mellan CÖE-länderna vore ödesdiger, med tanke på de signaler som det kunde tänkas sända om de utelämnades mindre skyddsvärdighet, en känslig fråga för de länder som av Ryssland brukat betecknas som "det nära utlandet" i likhet med de baltiska staterna.

Alldeles bortsett från dessa risker med en Natoutvidgning, ger redan kostnadsaspekten skäl till tvivel på det realistiska i att utsträcka Natos försvarsgaranti i oförändrad omfattning. Det är svårt att tänka sig en beredvillighet i något Natoland idag att åta sig nya kostsamma försvarsåtaganden av de slag som Natos artikel 5 innebär, med trupper baserade permanent på ländernas territorier. En säkerhetsgaranti utan landbaserade trupper i alliansländerna skulle som "pappersgaranti" bli föga trovärdig. Att CÖE-länderna skulle få tillgång till den typ av automatisk kollektiv försvarsklausul som ligger i en oinskränkt tillämpning av Natostadgans artikel 5 ter sig nästan ouppnåeligt i dagens läge. Nato har dock inom ramen för sin säkerhetsbyggande funktion getts nya instrument i form av NACC och PFF, som de senaste åren fått en alltmer framskjuten roll, för att kunna främja stabilitet och fred i östra Europa. De presumtiva EU-medlemmarna är alla anslutna till dessa system, liksom även Ryssland.

Om det realistiskt sett inte finns så mycket för CÖE-länderna att hoppas på från Natos sida, hur är det då med VEU efter dess förväntade förlängning 1998?

VEU har som Natos europeiska pelare och EU:s försvarspolitiska arm i Maastrichtfördraget definierats som bärare av EU:s framtida gemensamma försvarspolitik. Därmed är också länken mellan EU och Nato etablerad. Men vad gäller en utsträckning av VEU:s försvarsgaranti till att omfatta de nya medlemsländerna kan den visa sig vara lika svåruppnåelig som Natos. VEU:s säkerhetsåtaganden är Nato-garanterade. Det är f.ö. skälet till att USA ställer sig så negativt till en sammanslagning av EU och VEU. På det sättet skulle annars Natos säkerhetsgaranti kunna utsträckas "bakvägen".

Det har från den svenska regeringens sida ansetts angeläget att EU inte förvandlas till en försvarsallians, samtidigt som man försäkrat att avsikten inte är att hindra dem som vill utveckla en sådan. Inte minst av politiska och säkerhetspolitiska hänsyn till Ryssland har Sverige infört IGC intagit denna avvisande hållning. Ryssland har hittills sett positivt på EU:s utvidgning, framhåller man. Skulle EU däremot bli liktydigt med en militärallians, har man resonerat, kan man i Moskva snart reagera på EU-utvidgning på samma negativa sätt som man nu reagerar på talet om en Nato-utvidgning.

Frågan är emellertid om en försvarsgemenskap längre står i förgrunden för den dagsaktuella säkerhetssituationen i Europa. Istället är det de s.k. nya säkerhetspolitiska hoten

som alltmer tar över och som måste mötas, dvs. religiösa och etniska konflikter och politisk och ekonomisk instabilitet. Det är här de s.k. Petersberguppgifterna kommer in i bilden. Med Petersberguppgifterna har VEU tilldelats en ny roll för att möta just dessa utmaningar. Den går ut på att utföra humanitära och katastrofinsatser, konfliktlösning, fredsbevarande aktioner och räddningstjänst. Som ett exempel kan nämnas att EU gett VEU i uppdrag att genomföra civila polisoperationer i Mostar i f.d. Jugoslavien.

Frågan om genomförandet av en försvarsgemenskap inom EU kan i ljuset av den senaste tidens händelseutveckling – med Nato som tar över den fredsfrämjande uppgiften med anledning av fredsavtalet om Bosnien – ses som synnerligen hypotetisk. Visserligen förklaras i artikel J.4 i EUF att avsikten är att på sikt införa en försvarspolitik som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar. Men det är inte bara de senast tillträdna medlemmarna och Irland, alla med ett "neutralt förflutet", som inte önskar att ett sådant steg tas. Inte heller Storbritannien eller Danmark vill se ett gemensamt EU-försvar. Ett grundläggande skäl för Storbritannien är just att man inte är beredd att riskera att undergräva Nato som den organisation som har huvudansvaret för territorialförsvaret av Västeuropa.

Hur man mer effektivt skall kunna genomföra Petersberguppgifterna har varit föremål för överläggningar i reflektionsgruppen.¹¹ De icke-alliansanslutna länderna önskar bidra till säkerheten i Europa genom att delta i humanitära, fredsbevarande och andra krishanteringsfrågor men utan att ingå några ömsesidiga försvarsgarantier enligt artikel 5 i VEU- och Natofördragen. Åtskilliga medlemsländer är däremot av den meningen att den gradvisa utvecklingen av en europeisk säkerhets- och försvarsidentitet måste få nytt incitament, så att kriser kan mötas med bl.a. europeiska militära insatser i framtiden. Från bl.a. svensk sida har hävdats att de länder som stöder Petersbergaktioner inom EU naturligtvis också bör ha rätt att delta i deras planering – även om de som Sverige inte är medlem utan enbart observatör i VEU.

En tänkbar lösning vore att Petersberguppgifterna lyfts ut från VEU och förs in som en "fjärde pelare" inom EU:s fördragsverk.

För svensk del är det viktiga att VEU:s försvarsgarantier hålls åtskilda från det fredsfrämjande samarbetet, där Sverige som militärt alliansfritt land ingår.¹²

Sammanfattningsvis är det inte helt givet vilka reformer av den andra pelaren som kräver fördragsändringar och vilka som kan ske genom att förbättra unionens procedurer och arbetsmetoder, dvs. genom relativt enkla, praktiska förbättringar. Varken den diskuterade *planerings- och analysfunktionen* eller en eventuell *företrädare för GUSP*, antingen det blir en generalsekreterare eller en "*Herr*" eller "*Fru GUSP*" torde kräva fördragsändring.

Ordförandeskapets omorganisering till ev. lagordförandeskap skulle dock troligen röra sig utanför de gränser som sätts i Romfördragets artikel 146. Ordförandeskapets organisation får särskild betydelse i ett GUSP-sammanhang eftersom det utgör EU:s ansikte utåt. Men det anses också finnas behov av en ändrad ordförandeskapsordning för hela EU-samarbetet. Se i det följande under rubriken *Ordförandeskapets roll och varaktighet*.

¹¹ Reflektionsgruppens rapport sid. 45-46

¹² Regeringens skrivelse sid. 19-20.

Användningen av *kvalificerad majoritet* skulle visserligen inte innebära någon nyhet i fördraget. Möjligheten finns redan, men för att i praktiken utnyttja den krävs sannolikt någon form för att fortfarande kunna avstå. Sådana har diskuterats i reflektionsgruppen. Antingen det blir fråga om "positivt" eller "konstruktivt avstående", "enhällighet minus en", "super-kvalificerad majoritet", kvalificerad majoritet med dispens för minoriteten eller allmänna plattformar av enhällighetsbeslut som skall följas upp för sin detaljutformning av kvalificerad-majoritetsbeslut, vill det till fördragsändring i artikel J.3.

Likaså verkar det klart att ett eventuellt, men inte särskilt sannolikt, införande av försvarsdimensionen i EU:s andra pelare skulle kräva en ändrad skrivning i artikel J.4., liksom den "opting-out"-möjlighet som i så fall sannolikt behöver införas för de länder som inte önskar ingå i ett kollektivt försvarsåtagande. En variant vore att försvarsåtagandet istället skiljs ut från övriga VEU och ingår i ett protokoll till fördraget, något som då också självklart fordrar en fördragsändring.

Slutligen hör frågan om *unionens status som juridisk person* till de medlemskapsrelaterade frågorna. Att EU skall kunna sluta avtal i eget namn på områdena för utrikes- och säkerhetspolitik utan att alla enskilda medlemmars samtycke behöver inhämtas, får i hög grad rättsliga implikationer för medlemskapet, eftersom på det sättet en kompetensöverlåtelse sker till den gemenskapliga sfären också på den andra pelarens område. Det har hittills bara skett till den första pelaren.

Förbättrad effektivitet i samarbetet på inrikes- och rättsområdet

Samarbetet på tredje pelarens område har utformats efter modell av pelare två, det vill säga att mellanstatlighet gäller och att beslut fattas med enhällighet. Det är dock inte bara enhällighetskravet som enligt de flesta medlemsländerna har gjort inrikes- och rättsområdet till en trögrbetad organisation. Alltför många lager av behöriga kommittéer anses också bidra till detta. På området finns fem beredningsinstanser mot normalt tre i andra rådssammanhang. Förutom K.4-kommittén, som är huvudorganet för beslutsberedningen under Coreper och rådet, finns styrgrupper under denna och under dem finns i sin tur arbetsgrupper.

I samband med reflektionsgruppens överväganden förordade en majoritet en effektivare användning av de mellanstatliga samsarbetsformer och procedurer som tillämpas idag på det inrikes och rättsliga området. Bl.a. skulle kommissionen kunna utnyttjas mer för att ta initiativ och domstolen och Europaparlamentet för att övervaka efterlevnaden. Likaså skulle i några fall en övergång kunna ske till att fatta beslut med majoritet. Enligt artikel K.9 i EUF finns i princip en möjlighet att med enhällighetsbeslut föra över alla samsarbetsområden utom det straffrättsliga, polis- och tullsamarbetet till den första gemenskapspelaren och till beslutsfattande med kvalificerad majoritet.

Den här s.k. "bryggan" över till den första pelaren har hittills diskuterats kunna utnyttjas för ett fåtal frågor som anses lämpade för ett mer kraftfullt och effektivt beslutsfattande. De områden där många länder tycker att majoritetsbeslut skulle lämpa sig särskilt väl är

invandrings- och asylfrågor.¹³ En annan konsekvens av en sådan överföring skulle bli att domstolen får uttolkningsrätt i dessa frågor.

Frågan om förhållandet mellan EU och Schengenavtalet kan bli en annan punkt på regeringskonferensens dagordning. Några länder anser att man bör utreda införlivandet av Schengen i gemenskapslagstiftningen. Därmed skulle det skapas ett slags variabel geometri som i så fall skulle kräva fördragsändring. (Se om detta närmare under rubriken *Flexibilitet* i det följande.)

Bibehållen allmän effektivitet i institutionerna

Europaparlamentet

Sammansättning

Flertalet medlemsländer verkar nu vara införstådda med att fördelningsprincipen för parlamentets ledamöter måste ändras. I annat fall skulle man med 27 medlemsstater få nära 900 ledamöter istället för som nu 626. Parlamentet har därför självt föreslagit att ett tak sätts vid 700 ledamöter. Antalet tycks kunna accepteras av en majoritet medlemsländer.¹⁴ Varje utvidgning kräver en justering av artikel 138 för omfördelning av antalet parlamentsplatser. Ett "tak" torde kunna rymmas inom en sådan fördragsreform.

Färre och enklare beslutsprocedurer

Antalet beslutsprocedurer med rådet och parlamentet inblandade är nu uppe i inte mindre än tjugotvå. I effektivitetssyfte föreslås dessa minska till tre: medbestämmande, samtycke och hörande. Det skulle alltså innebära att den nu vanligast anlitade lagstiftningsformen, samarbetsproceduren, upphävdes och de därunder liggande ärendena uppgick i medbestämmandeproceduren.

En annan åtgärd som föreslagits är att förenkla och avkorta medbestämmandets komplicerade procedur enligt artikel 189 b.

Vidare är de flesta medlemsländer inställda på att utvidga medbestämmandet – antingen genom att utsträcka det till all lagstiftning som idag antas av rådet med kvalificerad majoritet eller, som just nämnts apropå nedskärning i antal beslutsprocedurer, till sådana sakområden som idag behandlas i samarbetsproceduren.¹⁵

Alla de här diskuterade reformerna kräver fördragsändring.

Rådet

Ordförandeskapets roll och varaktighet

Frågan om hur ordförandeskapet skall kunna göras mer både effektivt och representativt har utförligt behandlats ovan under *Stärkande av EU på GUSP-området*. Utifrån ett rent institutionellt perspektiv är det dock inte enbart vikten av en effektiv och representativ utrikespolitik som förtjänar att framhållas, utan även det mer utvidgningsrelaterade

¹³ Reflektionsgruppens rapport sid. 16-18

¹⁴ Reflektionsgruppens rapport sid. 24

¹⁵ Reflektionsgruppens rapport sid. 24

problemet att det i en union med upp till 27 medlemmar skulle bli mycket sällan som ett land får inneha ordföranderollen (uppskattningsvis vart trettonde/fjortonde år).

Beslutsprocess och röster

Det har från många håll pekats på det effektivitetsproblem som skulle uppstå om utvidgningen ägde rum utan någon reform av röstningsreglerna. Även om beslutsfattande med kvalificerad majoritet har fått en omfattande tillämpning kan det fortfarande inte idag i ett EU med femton medlemmar utsträckas till alla områden. Å andra sidan inser de flesta att bibehållna enhällighetskrav, om det så är på ett begränsat antal samarbetsområden, riskerar att lättare leda till en förlamning av samarbetet när medlemsantalet utökas och därmed risken för att något av de upp till 27 länderna ska inlägga veto.

Frågan har därför ställts om inte enhällighet som beslutsprincip borde avskaffas helt. Vid det fransk-tyska toppmötet inför IGC den 8 december 1995 enades man i stort sett om att avskaffa vetorätten. Även i medlemskretsen i övrigt verkar det nu finnas en stor majoritet för att göra majoritetsröstningen till huvudregel, samtidigt som det råder bred uppslutning bakom att behålla enhällighetsbesluten ifråga om primärrätten, dvs. fördragsändringar, upptagande av nya medlemmar och unionens egna finansiella resurser. Olika mellanformer mellan majoritetsbeslut och enhällighet har också diskuterats för frågor rörande kapitel V (utrikes- och säkerhetspolitik) och VI (inrikes- och rättsligt samarbete) i EUF. Det skulle kunna röra sig om antingen "super-kvalificerad majoritet" (t.ex. 3/4 av rösterna), "positivt avstående" från det lands sida som inte vill ansluta sig men heller inte hindra ett beslut från att antas, kvalificerad majoritet med dispens för minoriteten eller slutligen "enhällighet minus en".¹⁶

Alla alternativen till ändrade beslutsregler skulle fordra fördragsändringar.

Kommissionen

Att antalet kommissionsledamöter skulle överstiga 20 som en följd av utvidgningen har ansetts som ett annat effektivitetsproblem. Dels gäller det den påstådda svårigheten att finna tillräckligt meningsfulla ansvarsområden för var och en, dels pekas det på ett eventuellt försvårat beslutsfattande. Antingen det blir fråga om som mest 27 (eller 33 om de stora länderna behåller två representanter) eller färre – beroende på hur många nya medlemmar som kommer med i nästa utvidgningsomgång – riktas mot sådana resonemang invändningar om vikten av att ge medborgarna en större känsla av samhörighet genom att låta varje nation vara representerad och om att det förekommer att nationella regeringar har fler medlemmar än så utan att det anses skada deras effektivitet.

Som alternativlösningar har diskuterats att 1) fastställa antalet ledamöter utifrån behovet att utföra kommissionens uppgifter på ett konsekvent och effektivt sätt, vilket skulle leda till att de blir färre än antalet medlemsländer. I gengäld skulle kommissionens roll som en av nationella särintressen oberoende väktare av gemenskapens allmänna intressen förstärkas.

¹⁶ Reflektionsgruppens rapport sid. 26-27

Vidare har det föreslagits att 2) låta varje medlemsland ha bara en ledamot (inkl. de fem-sex stora) samt att 3) tillsätta ett mindre antal ledmöter som var och en skall företräda ett minimiantal av invånare. Den sistnämnda modellen skulle innebära permanenta nationella företrädare bara för de stora länderna, medan de små fick tillsätta sina i roterande ordning insemellan. Eftersom fördraget kräver att det ska ingå minst en ledamot för varje medlemsstat och att högst två får vara av samma nationalitet, skulle alternativen 1 och 3 kräva fördragsändring.¹⁷

EG-domstolen

Det har också ur effektivitetssynpunkt ifrågasatts om antalet domare i EG-domstolen bör fortsätta att utökas i takt en domare för varje nytt medlemsland, som hittills varit regeln. Ett dilemma har definierats bestå däri, att det blir svårare att upprätthålla produktiviteten med fler domare, i synnerhet som så många mål måste avdömas i plenarsittningar, samtidigt som det ökade medlemsantalet medför ett ökat antal mål för domstolen att klara av. En annan tanke vore att låta domarantalet uppgå till samma som antalet medlemsländer, men indela de uppskattningsvis 27–28 domarna i två plenarkammare.¹⁸

Antalet domare har hittills alltid fastslagits i fördraget. En ökning av antalet kräver dock inte formellt någon fördragsändring, däremot skulle en minskning av det fastställda antalet göra det. Inte heller finns det något formligt krav på att domare ska ha viss nationalitet. En reform med innebörden att varje land inte längre skulle utse en domare kräver därför i princip ingen fördragsändring, så länge antalet inte minskas från det i fördraget fastställda. Ett kompromissförslag, som övervägts med tanke på att det både finns medlemsländer som förespråkar att antalet domare ska vara färre än medlemsländerna och som förordar att alla ska ha en domare, är att för ändamålet nationell representation räkna inte bara domarna utan även generaladvokaterna.¹⁹

En annan reform som aktualiserats inför utvidgningen är en ökad roll för domstolen i det inrikes och rättsliga samarbetet. En sådan utökad kompetens, som dock är kontroversiell ur särskilt ett medlemslands synpunkt, skulle kräva fördragsändring. Vidare har domstolen föreslagit en ändring av artikel 188, så att den själv skall kunna anta sina rättegångsregler.

Förbättrad demokratisk legitimitet

Förstärkt ställning för Europaparlamentet

Gemensam valordning

Det har ibland hävdats att en gemensam valordning i hela EU skulle bidra till att göra ledamöterna i Europaparlamentet mer kända för sina väljare och också känna ett större ansvar för dem. Det skulle i så fall bidra till en förstärkning av parlamentets demokratiska

¹⁷ Reflektionsgruppens rapport sid. 31

¹⁸ Piris sid.28

¹⁹ Reflektionsgruppens rapport sid. 33.

legitimitet. En sådan ordning skulle kunna fastställa ett gemensamt datum för när valen skulle hållas, en gemensam åldersgräns för deltagande och sist men inte minst en gemensam princip för mandatfördelningen. Proportionellt respektive majoritetsval är de system som finns i de nuvarande EU-länderna.

Det tycks råda allmän enighet om att det inte erfordras någon fördragsändring eftersom artikel 138 (3) gett parlamentet i uppdrag att utarbeta förslag om gemensam valordning. En annan reform som skulle stärka parlamentets makt är att, som en majoritet i reflektionsgruppen förordat, göra kommissionen mer ansvarig inför parlamentet.²⁰

Bättre proportionalitet mellan befolkning och representationsrätt

En mer regressiv representativitet skulle ge bättre överensstämmelse mellan folkmängd och antal platser i parlamentet, något som skulle minska små länders relativa representation, t.ex. Sveriges. En sådan reform skulle kunna ske genom en indelning i kategorier efter folkmängd i t.ex. länder med färre än en eller två miljoner invånare, länder med mindre än 50 miljoner osv. Reformen kräver fördragsändring.²¹

Vidare skulle ett tak på antalet medlemmar leda till att den absoluta representationen för varje medlemsbefolkning minskar. Således kan man beräkna att ett maximalt antal ledamöter på 700 med gällande representationsmodell skulle innebära 17 ledamöter för Sverige, dvs. en minskning med fem. Ur en liten medlemsstats synpunkt är det ändå trots allt mer fördelaktigt att acceptera en högre grad av befolkningsrelaterad vägning av inflytandet i parlamentet och därmed försvagat inflytande där. Det gäller så länge som den huvudsakliga lagstiftningsmakten inte ligger där utan i rådet.

Utsträckande av medbestämmandet i artikel 189 b

En procedurregel som redan i Maastrichtfördraget sattes på dagordningen för IGC var Europaparlamentets medbestämmande enligt artikel 189 b. För närvarande skall den proceduren tillämpas på åtta gemenskapsområden. Men efter Europaparlamentets enträgna påstötningar om medbestämmande på alla lagstiftningsområden, lämnades frågan om beslutsformens omfattning öppen vid Maastrichtförhandlingarna för att tas upp på nytt under IGC.

Parlamentet har konsekvent och genomgående hävdade att det krävs en egen demokratisk legitimitet för EU på den överstatliga nivå som parlamentet representerar. Orsaken är att allt fler lagstiftningskompetenser har förts över från de nationella parlamentens maktsfär till EU. Uteblir en motsvarande överföring av den parlamentariska makten från de nationella parlamenten till Europaparlamentet, uppstår ett demokratiskt underskott, har man resonerat – också på andra håll än i parlamentet. I medbestämmandet har parlamentet ett likvärdigt inflytande med rådet, dvs. det *krävs att det aktivt tillstyrker en rättsakt* för att den skall gå igenom. Som jämförelse gäller att det hittills i den s.k. samarbetsproceduren bara varit

²⁰ Reflektionsgruppens rapport sid. 32

²¹ Piris sid. 36

möjligt för parlamentet att lägga in *suspensivt veto*, som i slutänden kan överröstas av ett enhälligt råd.

I de nu pågående diskussionerna har som redan nämnts merparten medlemsländer ställt sig bakom förslaget att reducera lagstiftningsprocedurerna till tre och därmed införa medbestämmande över hela linjen genom att antingen låta det gälla överallt där majoritetsbeslut tillämpas eller ersätta samarbetsproceduren. Ett av medlemsländerna motsätter sig dock kategoriskt varje förstärkning av Europaparlamentets makt. Då dessutom majoriteten förklarat att man inte önskar en förskjutning av makten mellan institutionerna är det långtifrån säkert att det kommer till någon utvidgning av parlamentets medbestämmande. En sådan skulle nämligen onekligen förskjuta makten till parlamentet från medlemsstaterna och kommissionen. Det skulle i motsvarande mån leda till en relativ försvagning av också de nationella parlamentens makt. Ökad användning av medbestämmande skulle kräva fördragsändring.

Förbättrad demokratisk representation för rösterna i rådet

Bättre proportion mellan befolkningsstorlek och röstetal

Att ändrad röstviktning blir ett tema för IGC är tämligen säkert. Det kommer sig av att några stora medlemsländer länge har hävdat att situationen med den relativa obalansen mellan stora och små medlemsländer till de mindres favör blir ohållbar när unionen utvidgas ytterligare med nästan enbart små länder.

Under hela problematiken ligger det grundläggande förhållandet att utgångspunkten för inflytandet visserligen är den vedertagna principen en stat-en röst, men att denna ansågs behöva justeras med hänsyn till olikheterna i storleksordning, mätt i befolkningsstorlek. För att emellertid inte de små medlemsstaterna, som utgjorde exakt hälften av gemenskapens sex grundarstater, skulle behöva underkasta sig en total övermakt från de stora, folkrika nationernas sida ifråga om röstinflytande, tilldelades de ett proportionellt större antal röster än deras relativa andel av folkmängden hade berättigat till. Den bristande proportionaliteten accentuerades ännu mer när ytterligare tre småstater inträdde som medlemmar efter den senaste utvidgningen.

De stora staterna, som alltjämt är enbart fem, har fått se sin röstandel sjunka från 63 procent till 55 procent, medan deras andel av befolkningen har gått ner bara från 84 procent till 80 procent. I ett EU med 20 medlemmar minskar de storas röstandel till 51 procent medan deras befolkningsandel fortfarande ligger så högt som 75 procent. De små medlemsländerna, vars antal samtidigt har ökat från sju till tio så att deras röstandel nu uppgår till 45 procent (upp från 37 procent), har fortfarande bara 20 procent av EU:s samlade folkmängd (upp från 16 procent). I ett EU med 20 medlemmar förstärks deras ställning till 49 procent av rösterna medan de befolkningsmässigt ligger kvar på en så låg nivå som 25 procent av invånarantalet.

De förslag som förekommer i debatten f.n. är för det första höjd gräns för kvalificerad majoritet, vilket skulle underlätta för de stora länderna att på motsvarande vis bilda blockerande minoritet på några få länders hand och därmed förstärka deras inflytande. För

det andra är *dubbel majoritet*, dvs. en majoritet av antalet länder – 10 av 19 i perspektivet på 19 medlemsländer och 14 av 27 i 27-ländersperspektivet – samt dessutom en majoritet av den samlade EU-befolkningen, ett realistiskt reformalternativ, eftersom det skulle beakta befolkningsmängden på ett bättre sätt än i dag, vilket är till de storas fördel.²²

Tänker man sig tröskeln för kvalificerad majoritet justerad uppåt med anledning av vissa stora medlemmars – främst Storbritanniens, men även Frankrikes och förmodligen också Tysklands – krav på att få sitt relativa inflytande bättre balanserat mot sin befolkningsstorlek, blir effekten – förutom att det underlättar något för de stora att blockera beslut – att även miljövännerna, till skillnad från vad som skulle gällt om trösklarna höjts mekaniskt enligt nuvarande proportioner, kan blockera beslut. För frihandelsvännerna och nordliga länder vore detta möjligt även med bibehållen blockerande minoritet på 30 procent av rösterna, både i 19- och 27-medlemmars-varianten.

Ett införande av dubbel majoritet innebär egentligen bara den skillnaden i förhållande till en tänkt mekanisk justering enligt dagens 70/30-procentsrelation, att nettobidragsgivarna kan fatta beslut med egen majoritet – under förutsättning att Danmark och Finland som f.n. balanserar på gränsen mellan att vara nettobidragsgivare och -mottagare inkluderas bland givarna.

Sammanfattningsvis kan sägas, att ett minskat röstinflytande för Sverige som följd av en höjd tröskel för kvalificerad majoritet skulle vägas upp med en stärkt total ställning för vår intressegruppering miljövännerna. Vidare skulle en övergång till dubbel majoritet stärka nettobidragsgivarnas möjlighet att fatta beslut med egen majoritet i 19-perspektivet (men inte i 27-perspektivet).

Underlättad möjlighet för en folkmajoritet att genomdriva beslut

Alldeles oavsett om en bättre folkmängdsrepresentation uppnås för ländernas röstinflytande i rådet och antal platser i parlamentet, kvarstår problemet med att finna ett röstningssystem som tillåter en majoritet av medborgarna att anta en gemensam policy när viljan härtill finns. Ett sätt att åstadkomma detta är att höja tröskeln för blockerande minoritet. Detta skulle dock gå stick i stäv med de stora ländernas krav på en mer balanserad proportion mellan folkmängd och röstinflytande och kan därför sannolikt avskrivas som orealistiskt.

En annan möjlighet vore att räkna upp respektive ner röstetalen för stora och små länder, något som dock kan antas vara för kontroversiellt med tanke på det spektakulära i att de små då skulle bli fråntagna röster de redan har – ett inför opinionen säkert impopulärt och mycket svåröförsvarbart medgivande. Ett annat problem vore om Tyskland i en sådan upp- respektive nedräkningsmanöver stillatigande skulle förmå sig att åse hur de storas tal räknas upp utan att landet fick ett enligt alla rimliga rättvisekrav berättigat större röstetal än övriga stora medlemmar. Ett sådant tillmötesgående från övriga storas sida vore dock av politiska skäl helt uteslutet och den varianten av röstviktjustering förekommer därför praktiskt taget aldrig i medlemsländernas diskussioner.²³

²² Reflektionsgruppens rapport sid. 27. Piris sid. 38

²³ Piris sid. 39

Stark begränsning av vetorätten

En mer tänkbar lösning på problemet med det demokratiska genomslaget för en folkmajoritet är att starkt begränsa vetomöjligheten, så att en minoritet inte annat än i undantagsfall kan blockera ett beslut som en majoritet av folken önskar få till stånd. Det har ofta framhållits att det är ohållbart ur både demokrati- och effektivitetssynpunkt i en medlemskrets på upp till 27 medlemmar att 99,99 procent av medborgarna i unionen skall kunna hindras att driva igenom sin vilja av ett enda medlemsland som kanske inte representerar mer än 0,01 procent av unionens folkmängd.

Det har diskuterats i reflektionsgruppen att inskränka vetomöjligheten till primärrätten, dvs. till fördragsändringar (artikel N), anslutning av nya medlemsländer (artikel O) samt användandet av unionens egna budgetmedel. Någon enighet finns dock ännu inte. Medan en övervägande majoritet tycks vara för att införa majoritetsbeslut som huvudregel och särskilt se det utvidgat till det sociala, skatte- och miljöområdet, är särskilt en medlemsstat alltså starkt emot att utvidga majoritetsbesluten.²⁴

Flexibilitet

Även om man i IGC lyckas reformera medlemskapsvillkoren enligt de linjer som skisserats i det föregående, så att EU:s institutioner kan anpassas till att med bibehållen effektivitet och balans mellan både medlemsländerna och institutionerna ta in de nya medlemmarna, återstår frågan hur de nya länderna ska kunna framgångsrikt anpassa sig till EU-medlemskapet i substansfrågorna. Det är inte ens institutionella förändringar tagna i vidast möjliga mening, dvs. inträdet i EMU:s tredje steg och "gemenskapifieringen" av utrikes- och säkerhetspolitiken samt av det inrikes och rättsliga samarbetet, som är de mest avgörande för om utvidgningen skall lyckas. I första hand är det lösningen på problemen med strukturfonderna och jordbrukspolitikens framtida utformning.

I en av kommissionen framlagd s.k. vitbok²⁵ om behovet av jordbruksreformer framgår att ett automatiskt utsträckande av jordbrukspolitik till att gälla för CÖE-länderna på oförändrade villkor skulle öka den gemensamma jordbruksbudgeten med cirka en tredjedel eller 85-145 miljarder kronor ovanpå de nuvarande 320 miljarder kronor, som i sin tur utgör nästan hälften av EU:s totala budget. Även bortsett från utvidgningens extra budgetbelastning anses jordbrukspolitik vara i behov av reform då dess kostnader redan är alltför höga.

På liknande sätt skulle en oförändrad tillämpning av strukturfonderna för ekonomisk utjämning mellan EU:s regioner innebära att nuvarande bidragsmottagare bland medlemsländerna skulle förlora stora andelar av sina förmåner när CÖE kommer in i systemet. Länder som i dag är beroende av fondbidragen för 3-5 procent av sin BNP skulle få avstå

²⁴ Reflektionsgruppens rapport sid. 26-27

²⁵ Études sur différentes stratégies pouvant être suivies pour développer les relations entre l'Union Européenne et les pays associés dans le domaine de l'agriculture dans la perspective de l'adhésion de ces pays (document de stratégie agricole. CSE (95) 607. 29/11 1995.

dessas till nykomlingar som beräknas komma att bli beroende av fondbidragen till upp emot 35 procent av BNP.

Den principiellt avvisande hållningen till att öka de finansiella resurserna inför utvidgningen som formulerats under parollen "no additional means" synes emellertid inte tillåta ett utsträckande av varken jordbruks- eller strukturfondernas förmåner enligt nuvarande principer. Även om frågan om reformering av dessa båda politikområden inte kommer upp till behandling formellt vid vare sig IGC eller utvidgningsprocessen som sådan, talar mycket för att de av jordbrukssubventionerna och prisgarantierna mest beroende länderna kommer att ställa krav på att den re-nationalisering av dessa som skulle bli resultatet av nedskärningar i budgeten, inte går för långt. Likaså kan de länder som idag är mest beroende av strukturfondsbidrag förutses komma att avkräva övriga nuvarande medlemsländer ett slags försäkran om en någorlunda bibehållen strukturfondsandel för att gå med på att inleda utvidgningsförhandlingar. Merkostnaderna för utvidgningen kan därmed förutses bli ofrånkomliga, antingen nettobidragsgivarna måste öka sina bidrag för att utöka resurserna till fondsystemen eller de tvingas kompensera nuvarande förmånstagare för att dessa blir "utträngda" från sina hävdvunna stora bidragsförmåner när de nya medlemsländerna kommer in.

Men också om de finansiella kostnaderna för utvidgningen tveklöst kan betecknas som den största svårigheten, är problemen inte uttömda med det.

Mot en variabel geometri

"Kärntrupp" för de medlemsländer som önskar gå vidare med integrationen

Att utvidgningen *kommer att* äga rum, därom är man vid det här laget enig. Däremot råder det delade meningar om vad den kommer att betyda för EU:s möjligheter att hålla samman i framtiden. Något annorlunda formulerad är frågan helt enkelt hur man skall lyckas med utvidgningen utan att EU försvagas. Beroende på vilken inställning man har till den fortsatta integrationen har medlemsländerna mycket olika uppfattningar om vad det är som skulle kunna leda till att EU försvagades. Utifrån ett integrationsvänligt synsätt – dit har hittills i allmänhet räknats Benelux-länderna (i synnerhet Belgien och Luxemburg), Italien, oftast Tyskland och ibland också och i varierande grad Spanien, Portugal, Irland eller Grekland – är det uteblivna framsteg för integrationen och därmed hinder för de länder som önskar gå vidare och utveckla integrationen enligt de riktlinjer som dragits upp i Maastrichtfördraget.

Det är dock främst i Tyskland och Frankrike som man nu överväger olika scenarier för en differentiering av medlemskapet, eller *variabel geometri* som termen också lyder. Efter att ha varit mer eller mindre bannlyst ur debatten efter ett ganska kontroversiellt utspel som det tyska kristdemokratiska partiet gjorde i sitt tankepapper om Europeiska unionens framtid från den 1 september 1994²⁶, har temat åter vunnit aktualitet sedan president Chirac och förbundskansler Kohl i samband med det tysk-franska toppmötet i Baden-Baden den 7 december 1995 förklarat att ett Europa med flera hastigheter skall skrivas in i fördraget vid

²⁶ CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages "Überlegungen zur Europäischen Union". 1. September 1994.

regeringskonferensen nästa år.²⁷ Vad som närmast åsyftas är en klausul som uttryckligen tillåter enskilda medlemsländer att samordna sin politik inom ramen för EU:s institutioner och att alltså bilda "en inre kärna", antingen det gäller EMU, en mer effektiv och samordnad utrikes- och säkerhetspolitik eller ett intensifierat samarbete i invandrarfrågor och för att bekämpa internationell brottslighet.

Enligt det tänkande som sannolikt föregått det tysk-franska utspelet, både i de båda huvudstäderna och i EU:s institutioner – särskilt kommissionen i sin egenskap av "integrationens drivmotor", skulle en sådan i fördraget förutsedd ordning, som alltså tillåter vissa medlemsländer att gå i förväg och uppfylla unionens mer långsiktiga målsättningar, vara en förutsättning för att EU:s institutioner kan utnyttjas också i det vidareutvecklade samarbetet. Det som den s.k. förtruppen skulle kunna gå i förväg med skulle vara begränsade områden så att en uppsplätning av *acquis communautaire* undviks i största möjliga utsträckning.

Det som det kommer att bildas en förtrupp för kan förutses bli 1) EMU inklusive övergången till en enhetlig valuta 1999, 2) den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, 3) tredje pelarens samarbete i inrikes och rättsliga frågor ("Schengen à la EU" som man också refererar till det för att ange att det närmare samarbetet redan finns, genom Schengenavtalet, men ännu inte innanför EU-ramen) samt i övrigt frågor där de uppräknade tre områdena behöver kompletteras, t.ex. på beskattningsområdet, där en tillnärmning mellan länderna kan bli önskvärd för att komplettera EMU i sinom tid med en i verklig mening gemensam ekonomisk politik.

Det är viktigt att framhålla att förtruppen är tänkt att vara öppen för anslutning från varje medlemsstat som kan och vill delta. Man kan se det som att den skall fungera som något av en accelerator som i princip hela unionen skall kunna hinna ifatt så småningom. Däremot är det inte sannolikt att man kommer att tillåta olika konstellationer av förtrupp, alltefter samarbetsområde. Det skulle sannolikt bli alltför svårstyrt när det gäller det institutionella hanterandet av röstning, förslagsställande, regeltillämpning och -övervakning. Vad man sannolikt dock kommer att kunna tänka sig att diskutera är undantag för försvarssamarbetet, som man inte torde komma att anse att Storbritannien bör uteslutas från även om landet inte är med i EMU-kärnan. Vidare kan man nog förutsäga att "vilja-men-inte-kunna-fall" kommer att accepteras om t.ex. Spanien vill vara med i ett EU-Schengen men ännu inte kan delta i EMU.²⁸

Om det inte går att göra framsteg för en utökad gemenskapsordning under regeringskonferensen inom de tre uppräknade områdena verkar alltså förtruppsscenarioet mer sannolikt efter det senaste fransk-tyska toppmötesutspelet.

Att de båda ländernas ledare är angelägna om att få förtruppssammankomsten inskrivet i fördraget beror på att det i så fall inte behöver sammankallas någon ny regeringskonferens när det är dags för förtruppen att bildas, antingen i den andra eller tredje pelaren. För EMU däremot, som hör till den första gemenskapspelaren, finns tillvägagångssättet redan utstakat

²⁷ Sedvanligt tysk-franskt brev ställt till ordföranden i det Europeiska rådet inför mötet med detta, denna gång i Madrid den 15-16 december 1995. Datum 5 december 1995.

²⁸ Samtal i kommissionen (arbetsgruppen för IGC '96) och rådssekretariatets rättsavdelning september 1995.

i fördraget. Vidare ger en fördragsreglering en försäkran om att andra medlemsländer kan ansluta sig senare.

Sett ur den motsatta ståndpunktens, *mellanstatlighetsanhängarnas*, synvinkel är utvidgningen inte ett tillräckligt skäl för att fördjupa integrationen. Man vill inte i det lägre, som framför allt domineras av Storbritannien men av och till inrymmer Danmark och kanske ett eller två länder till, ha varken fler majoritetsbeslut eller ökat medbestämmande för Europaparlamentet.²⁹ Man anser att en integration som forceras fram innan opinionen är färdig att stödja den leder till bakslag och därmed försvagning av unionstanken på sikt. Det måste få ta tid att utveckla de gemensamma intressena så att de också uppfattas som sådana av allmänheten. Det hindrar inte att GUSP kanske kan omfattas av en gemenskapsordning någon gång efter sekelskiftet, framhåller man. Det viktiga är att man inte tvingar fram detta innan tiden är mogen.

Differentiering mellan kandidatländer efter hur väl de uppfyller medlemskapskraven från Köpenhamn

Eftersom kostnaderna för utvidgningen ses som det stora problemet, överväger man också sätt att gradvis och försiktigt inlemma de nya medlemsländerna så att det inte uppstår en "finansieringschock". Ett sätt är att ta in nya medlemmar etappvis. Det ter sig i och för sig naturligt med tanke på att det ställts upp objektiva kriterier för medlemskap i den deklaration från toppmötet i Köpenhamn 1993³⁰, vari de associerade öst- och centraleuropeiska länderna utlovades inträde i unionen. I allt fler av de nuvarande medlemsländerna ser man det nu inte som möjligt för fler än några få att kunna uppfylla kriterierna i tid till en tidig, första anslutning runt sekelskiftet.

Ett okonventionellt alternativt försök att så att säga lösa den gordiska knuten gjordes från utomstående håll nyligen av Harvardprofessorn Jeffrey Sachs, som rekommenderade CÖE-länderna att helt avstå från delaktighet i jordbruks- och strukturfondsstöd i utbyte mot att snabbt bli upptagna som medlemmar. De skulle då, påpekade Sachs, genast komma i åtnjutande av några av de för dem mest eftertraktade aspekterna av medlemskapet, det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet och avskaffandet av det fruktade anti-dumpingvapnet på handelsområdet, som EU flitigt brukat mot dem.

När det gäller scenarier för *med hur många kandidatländer* utvidgningsförhandlingar skall kunna inledas och *när*, finns det två huvudalternativ:

1. Att börja med ett litet antal, t.ex. Visegrad-länderna och eventuellt Slovenien eller någon baltisk stat, länder som får anses som de ekonomiskt mest utvecklade. Nackdelen med det alternativet är att det blir svårt att utestänga vissa och att fastställa uttagningskriterierna rättvist.

2. Att inleda förhandlingar med alla kandidatländer som har associationsavtal, dvs. nio av de tolv, eller tio med Slovenien. Detta alternativ förordas av Sverige. I så fall skulle det

²⁹ Reflektionsgruppens rapport sid. VII.

³⁰ Konklusionerna från det Europeiska rådets möte i Köpenhamn den 21-22 juni 1993, p. 7 "Relationerna med länderna i central- och östeuropa".

antagligen behöva göras klart från början att EU räknar med olika hastigheter i förhandlingen och också att vissa kommer att bli färdiga för inträde före andra. Strikt juridiskt vore det inga problem att särskilja förhandlingarna på det här viset, då de förs separat i form av en särskild konferens per kandidatland.

När det gäller medlemskapets krav, kan man tänka sig följande upplägg för att konkretisera och närmare specificera de mycket allmänt hållna kriterierna från Köpenhamnsdeklarationen:

– *Ekonomiska indikatorer* kan t.ex. innefatta:

- 1) graden av framskridande mot marknadsekonomi (inklusive privatiseringsnivå, prisliberalisering, konkurrensregler och bankreform),
- 2) närmande till EU:s inre marknads- och annan lagstiftning samt effektivt fungerande mekanismer för att utfärda tillämpningsbestämmelser till och övervaka lagstiftningen,
- 3) moderniserings- och omstruktureringsgrad i jordbruket,
- 4) medlemskap i någon internationell ekonomisk organisation av typ OECD,
- 5) BNP per capita.

– *Politiska indikatorer* skulle kunna vara:

- 1) politisk pluralism,
- 2) full yttrandefrihet,
- 3) respekt för de mänskliga rättigheterna,
- 4) rättssamhälle,
- 5) lika behandling av etniska och religiösa minoriteter.

För EU-sidans eget vidkommande listas inte oväntat som de två huvudproblemen dels de *finansiella kostnaderna*, dels de *institutionella problemen* som utvidgningen ger upphov till, inklusive "mikrostatsproblemet" (Maltas och Cyperns representationsförhållanden).

I kommissionens rapport inför toppmötet i Madrid den 15-16 december 1995³¹ om hur kandidatländerna hittills levt upp till anpassningskraven i den s.k. *pre-accession strategy*, dvs. planen för deras anpassning till dels den inre marknaden, dels den s.k. stabilitetspaktens krav i politiskt hänseende och som varit föremål för satsningar av PHARE-medel förmedlade av Technical Assistance Information Exchange Office inom ramen för den strukturerade dialog (Structured Dialogue) som inrättats i syfte att bistå kandidatländerna i deras anpassningssträvanden, har konstaterats att:

- a) demokratisk stabilitet i stort har uppnåtts,
- b) perioden av ekonomisk nedgång bringats att upphöra och att vissa av länderna är på väg mot makro-ekonomisk återhämtning medan några till och med visar upp en sund tillväxttakt,
- c) alla länderna har etablerat erforderlig koordineringsstruktur för sin tillämpning av *pre-accession strategy*,
- d) de parallellt med strategin också deltar i unionens inter-regionala samarbete.

Genom PHARE-programmet, som instiftats för att hjälpa CÖE-länderna (ursprungligen Polen och Ungern) på vägen mot demokrati och marknadsekonomi, har EU hittills anslagit

³¹ Progress report on the pre-accession strategy. DSE (95) 606.

sammanlagt elva miljarder ecu (4,3 miljarder ecu fram till slutet av 1994 och ytterligare 6,7 miljarder fram till slutet av 1999).

Differentierade former av medlemskap för de nya medlemmarna?

Problemet med CÖE-ländernas förutsebara svårigheter att uppfylla de krav som medlemskapet ställer upphör dock inte vid frågan om tidigare eller senare start för förhandlingarna eller ett tidigare eller senare inträde i EU. De nya medlemmarna behöver sannolikt särbehandlas också när de väl inträtt som medlemmar. På ett mer omfattande sätt måste de bli föremål för så långvariga och djupgående övergångslösningar, att det kan ifrågasättas om det inte i själva verket skulle komma att röra sig om variabel geometri också i deras nedre del av "integrationsskalan". Det är fallet även om dessa övergångslösningar fortfarande i någon mening naturligtvis kan sägas vara tidsbegränsade.

Det är inte bara finansieringen av jordbruks- och strukturfonderna som nödvändiggör ett sådant mycket successivt införlivande, utan det motiveras också av hur de öst- och centraleuropeiska länderna ska klara upptagandet av regelverket för den inre marknaden. Det har uppmärksammats i kommissionens genomgång av förutsättningarna för en anslutning till den inre marknaden, att länderna kan få svårigheter med att EU-anpassa sin lagstiftning och införa EU-anpassade strukturer för tillämpningen. Det talas därför i ökad utsträckning om det nödvändiga i att tillämpa "*mycket långa* övergångsperioder".

Det har i många olika sakliga och objektiva framställningar hävdats att det behövs särarrangemang för de nya medlemsländernas anpassning till regelverket och politikområdena för att klara utvidgningen. Den mest utförliga redovisningen av de juridiska aspekterna på sådana arrangemang återfinns i den ovan citerade artikeln av rådssekretariatets chefsjurist, Piris (se fotnot 1 m.fl.). Med utgångspunkt i dels dubbleringen av antalet medlemsländer, dels de betydande skillnaderna mellan dem ifråga om inte minst ekonomisk utveckling, framhåller Piris det som nödvändigt att vissa medlemmar kan gå fram mot mer integration utan att hindras av medlemmar som inte vill eller kan följa dem. Han skisserar tre tänkbara former för åtskillnad mellan medlemsländernas olika integrationsgrad:

- 1) "**Flera hastigheter**", vilket skulle innebära *tidsbegränsade* undantag från att tillämpa olika regler,
- 2) "**EU à la carte**" som innebär att varje medlemsstat själv bestämmer vilka politikområden eller åtgärder man vill delta i,
- 3) "**variabel geometri**" där *alla* medlemsländer deltar tillsammans i *ett antal* politikområden och åtgärder, medan på andra politikområden och åtgärder några medlemsländer tillåts att gå i förväg med att fördjupa samarbetet, samtidigt som de övriga tillåts avstå, helt eller delvis.

Av dessa alternativ kan det första, "flera hastigheter", med största sannolikhet avvisas som otillräckligt för att lösa problemen med östutvidgningen. För det här alternativet är det viktigt att göra distinktionen att det är den hittills anlitade och traditionella formen för tidsbegränsade undantag, tillämpad på alla utvidgningar hittills, inklusive Sveriges, som avses.

Från denna typ av övergångsperiod av begränsad varaktighet skiljer sig det andra konceptet radikalt, som förvillande nog också benämns "övergångsperioder" men med tillägget "mycket långa" framför. Det är de sistnämnda som anses behövas för de nu aktuella kandidatländerna. Det rör sig om en så långvarig och djupgående övergångslösning, att det i själva verket blir att likställa med en variabel geometri (se närmare i det följande). När det fransk-tyska ledarparet talar om en fördragsklausul som tillåter vissa länder att gå i förväg med integrationen, refereras det också till som ett förslag om flera hastigheter. Det omfattas naturligtvis inte heller av den mer inskränkta betydelse som här avses.

Det andra alternativet, "EU à la carte", måste enligt Piris anses orealistiskt eftersom det med sin alltför stora valfrihet skulle rubba balansen mellan rättigheter och skyldigheter med konkurrenssnedvridning och undergrävande av den inre marknaden som följd. Det har f.ö. också bestämt avvisats av reflektionsgruppen i dess slutrapport.

Det tredje alternativet, "variabel geometri", anges vara den enda *realistiska* formeln, förutsatt att vissa villkor uppställs för att undvika en upplösning av sammanhållningen i unionen. De villkoren skulle enligt rättschefen vara:

- 1) En enda institutionell struktur.
- 2) En bred, stark gemensam bas bestående av den inre marknaden med de fyra friheterna, den gemensamma handelspolitiken, den del av jordbrukspolitiken som är nödvändig för den fria rörligheten av jordbruksprodukter samt konkurrenspolitiken. Dessa måste förbli gemensamma för alla medlemsländer.
- 3) Vidare bör man överväga viss rätt till kompensatoriska åtgärder för att motverka konkurrenssnedvridning till följd av att nytillkommande medlemmar ej behöver tillämpa vissa regler fullt ut.

Principerna finns mer utförligt utvecklade i reflektionsgruppens slutrapport från den 5 december 1995.³² Där betonas också starkt vikten av ett sammanhållet gemensamt regelverk liksom av enhetliga institutionella ramar. Men gruppen preciserar närmare att upprätthållandet av dessa principer inte får hindra "nödvändiga arrangemang för att svara på nya situationer" och "inte utesluta flexibla formler i det enskilda fallet för att tillåta nya stadier av integrationen att påbörjas i olika takt, utan att för den skull på något sätt äventyra det gemensamma projektets yttersta målsättningar." Här förebådas redan det "förtrupp"-tänkande som nämnts i det föregående och som senast på nytt aktualiserats av det tysk-franska ledarparet vid deras toppmöte i december 1995.

Flexibilitetens gränser

I den "kringdebatt" som omger reflektionsgruppens förberedelser för IGC 1996 har det emellertid framkommit varianter av variabel geometri-modellen som *på väsentliga punkter avviker* från de villkor som hittills förordats omgärda denna, nämligen att alla måste tillämpa en bred, gemensam bas av regelverket och att balansen mellan institutionerna inte får rubbas.

³² Reflektionsgruppens rapport sid. VI och VII, 6-9.

En antydning till sådana tankar kan möjligen också intolkas i det nyss citerade resonemanget i reflektionsgruppens slutrapport.

Delmedlemskap, associerat medlemskap, "rabatt-medlemskap"?

Dessa begrepp betecknar alla tankar som går ut på att det behövs någon radikalt annorlunda form för successivt inlemmande av CÖE-länderna i EU-medlemskapet. Den gemensamma nämnaren för dessa idéer är att det är den inre marknaden som CÖE-länderna kommer att få svårast att anpassa sig till. Därmed synes marken ryckas undan för det resonemang som i likhet med rättschefen Piris' går ut på att en bred gemensam bas av regelverket måste innefatta den inre marknaden och dess fyra friheter (fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital) samt anslutande politikområden.

I den andan har t.ex. den tyska socialdemokratiska *think-tank*en Friedrich Ebert-Stiftung föreslagit att utvidgningen med CÖE-länderna sker stegvis och på medellång sikt.³³ En snabbare "nödutvidgning" ska, hävdas det, kunna tillgripas endast för det fall att det blir en reaktionär omstörtning i Ryssland. Genom vad man kallar en "*rabatt-anslutning*" befrias CÖE-länderna från förpliktelserna att överta hela regelverket. I gengäld måste de då också avstå från rätten att fullt ut åtnjuta de fyra friheterna. Det blir nödvändigt för att åstadkomma en jämnare balans mellan rättigheter och skyldigheter.

Även på andra håll i medlemsländerna och institutionerna har liknande tankar gjort sig gällande. Från en viss medlemsregerings håll spekulerar man således över ett *associerat medlemskap* som det mest lämpliga ifråga om den inre marknaden, medan medlemskap fullt ut kan erbjudas CÖE-länderna ifråga om båda de övriga pelarna. Det är uppenbart att den brist på balans mellan rättigheter och skyldigheter i medlemskapet i stort som Piris pekat på som faran med en "à la carte"-lösning skulle bli aktuell i en sådan radikal form av variabel geometri. Att det då skulle behöva komma till sådan konkurrensutjämning som han förordade för sin mindre omvälvande form av variabel geometri, tycks likaså självklart.

Att hela tanken är ny inses lätt av det faktum att det vid den senaste utvidgningen ansågs uteslutet att olika villkor tillämpades för deltagande i den inre marknaden. Det ansågs riskera att underminera marknaden om gränskontroller skulle behöva upprättas för de produkter som omfattades av övergångsperioderna och den fria cirkulationen av varor därmed undergrävas. I samband med utvidgningen med Sverige, Finland och Österrike ansågs det uteslutet av det skälet att tillämpa långa övergångsperioder på den inre marknaden. Att det däremot var möjligt vid Portugals och Spaniens inträde berodde på att den inre marknaden då ännu inte hade fullbordats med vitboksprogrammet från 1985.

Man kan överväga om inte en anslutning med så många nya länder måste öppna för en delvis annan status än som fullvärdiga medlemmar, åtminstone i den första gemenskapsspelaren med sin noga reglerade marknads integration och sina harmoniserade regler som CÖE-länderna kommer att få svårt att efterleva. Medan man kan förstå dem som ser en

³³ "Differenzieren beim Integrieren. Zur Strategie einer abgestuften Osterweiterung der EU." Michael Dauerstädt och Barbara Lippert. Friedrich Ebert Stiftung : Perspektiven Deutscher Aussenpolitik. Mars 1995.

sådan uppsplittring som ett hot mot unionens sammanhållning, är det samtidigt svårt att värja sig för den tanken att en särordning vill till. En särordning som beaktar att de "mycket långa övergångsperioder" som det allt oftare talas om i själva verket kommer att få karaktären av ett slags "dispenser" från att tillämpa stora delar av gemenskapslagstiftningen ungefär som tyska Friedrich Ebert-Stiftung skisserade. Uppsatsen underbygger sina förslag med att visa på den relativt låga andelen av EU:s både handel och investeringar som CÖE-länderna står för. Det råder ett omvänt förhållande mot vad som var fallet med EFTA-länderna i EES-avtalet. Dessa hade knappast några svårigheter att anpassa sig till den första pelaren, väl integrerade som de redan var på den inre marknaden. Till skillnad från EFTA-länderna har de nya kandidatländerna däremot inga problem med att ansluta sig till samarbetet i den andra och den tredje pelaren.

I sin s.k. vitbok om östutvidgningen gjorde kommissionen en inventering av kandidatländernas anpassningsbehov ifråga om lagstiftning och tillämpningsstrukturer för den inre marknaden.³⁴ I samband med sin uppföljande rapport om denna anpassning inför toppmötet i Madrid har kommissionen uttryckt oro för att det myckna talet om mycket långa övergångsperioder skulle få CÖE-länderna att inte se sina ansträngningar att vidta nödvändiga anpassningar som så överhängande längre. Som ett exempel anförs att det från visst öststatshåll redan informellt har framförts en propå om att få återopa principen om "ömsesidigt erkännande av lagstiftning" visavi EU istället för den mödosamma lagharmonisering som anvisas i vitboken. Ömsesidigt erkännande är en mindre långtgående form av tillnärmande som mellan EU-medlemmarna tillämpas där ingen harmonisering avses. Till och med EES-avtalet hade en mer ambitiös uppläggning, eftersom EFTA-länderna gick med på att anta de flesta regler som antagits av gemenskapen i den första pelaren, trots att deras inflytande inte sträckte sig tillnärmelsevis så långt som ett medlemskap.

Signaler om uppluckrad integrationsberedskap ger onekligen tankarna på "rabatt"-, del- eller associerat medlemskap ökad trovärdighet och realism.

Det gör emellertid också – och kanske framför allt – de övergripande ekonomiska realiteterna som började göra sig gällande omedelbart efter CÖE-ländernas politiska frigörelse. Som det hävdas i en nyligen publicerad brittisk undersökning av utvidgningens effekter, pågår redan utvidgningen av EU med dessa länder för fullt i ett avseende – ekonomin.³⁵ Tack vare CÖE-ländernas snabba omställning bär denna de facto-integration redan i sig själv med sig politiska och ekonomiska förändringar som kommer att förvandla EU oavsett unionens framtida institutionella reformer.

Förändringarna kommer inte nödvändigtvis att främja en ökad europeisk integration. Snarare återspeglar de en omfördelning av EU-ländernas ekonomiska förbindelser och intressen, som sannolikt ökar skillnaderna i deras konkurrenskraft och ekonomiska styrka

³⁴ Vitbok. "Förberedelser av de associerade staterna i Central-och Östeuropa för integrering med den inre marknaden i unionen." KOM (95) 163 slutlig. Bryssel den 3.5. 1995

³⁵ Royal Institute of International Affairs. "European Enlargement, Competitiveness and Integration". Kirsti Hughes. Ingår i antologin "Competitiveness, Subsidiarity and Objectives. Issues for European Industrial Strategy." Devine, P., Katsoulacos, Y. and Sugden, R- hösten 1995.

istället för att verka utjämnande. Det tyder enligt undersökningen den ökande klyfta på som gör sig gällande mellan Tyskland å ena sidan och Frankrike och Storbritannien å den andra när det gäller graden av ekonomisk integration med CÖE-länderna. Det visas framför allt i den överlägset större tyska andelen av både handel och investeringar i dessa länder.

Skulle dessa ekonomiska realiteter få genomslag i utvidgningsprocessen, vilket det är troligt att de får, måste vedertagna former och lösningar för anpassning till gemenskapsordningen omprövas och nya former för anslutning prövas antingen de heter associerat, delmedlemskap eller "rabatt"-anslutning. De övervägandena spränger ramarna för de nuvarande institutionella koncepten för att hantera anslutning av nya medlemmar och måste därför anstå till själva utvidgningsprocessen när och med de kandidatländer som denna inleds.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
 2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
 3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
 4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
 5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
 6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
 7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
 8. Batterierna – en laddad fråga. M.
 9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
 10. Forskning för vår vardag. C.
 11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
 12. Kommuner och landsting med betalnings-
svårigheter. Fi.
 13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
 14. Budgetlag – regeringens befogenheter på
finansmaktens område. Fi.
 15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga
och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte
utvidgning. UD.
 16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar,
utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga
rättigheter i EU. UD.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]

Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]

Ett år med EU. Svenska statsjämbäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]

Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]

Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]

Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]

EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]

Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]

Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]

Civildepartementet

Fritid i förändring.

Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]

Forskning för vår vardag. [10]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]



