

Två expertrapporter
till EU 96 - kommittén

Olika länder – olika takt

*Om flexibel integration och
förhållandet mellan stora
och små stater i EU*

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

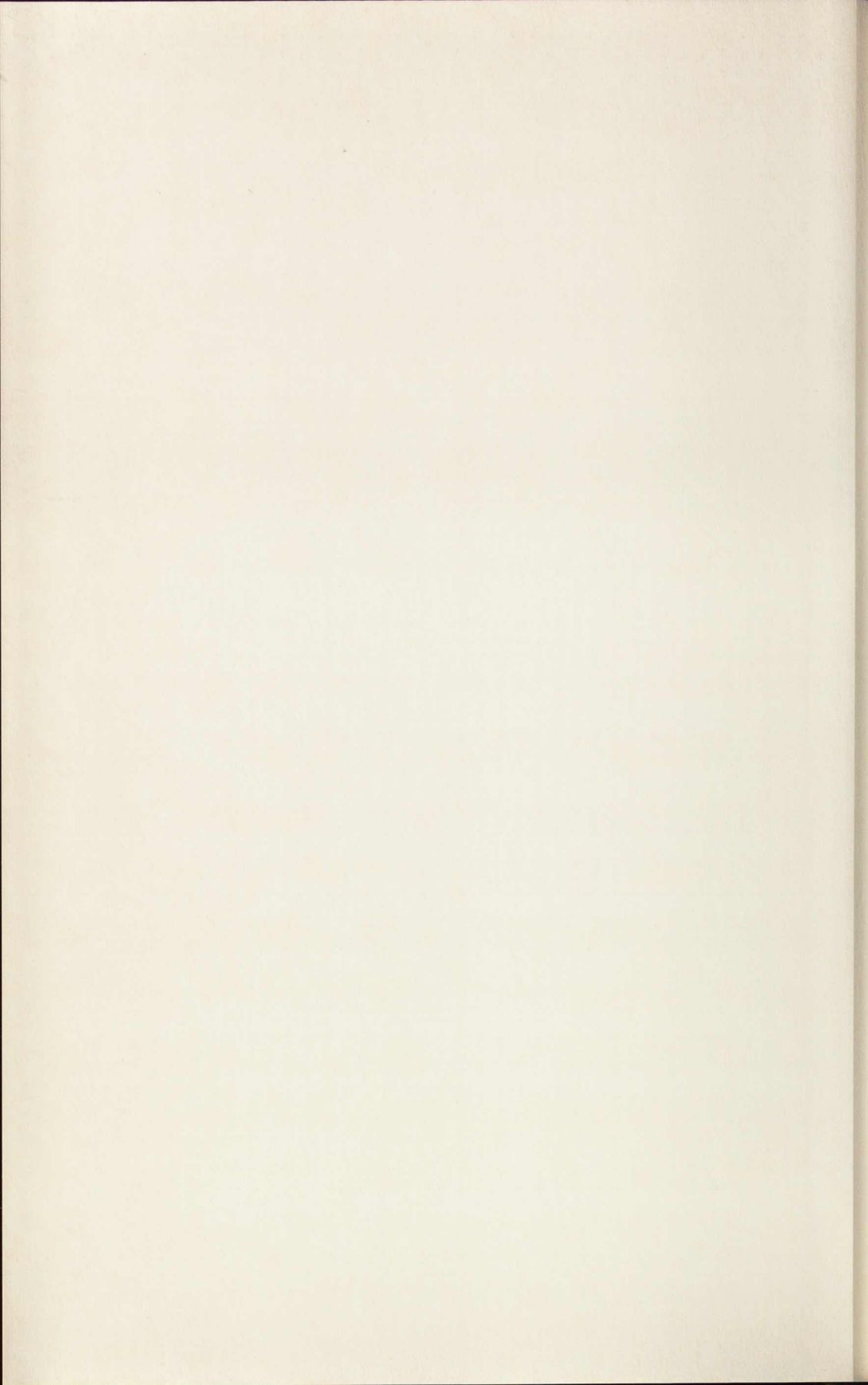
SOU 1996:61

Två expertrapporter
till EU 96 - kommittén

Olika länder – olika takt

*Om flexibel integration och
förhållandet mellan stora
och små stater i EU*

SOU 1996:61





Statens offentliga utredningar

1996:61

Utrikesdepartementet

A: Ref KB
acc SOL

Olika länder – olika takt

Om flexibel integration och
förhållandet mellan stora och
små stater i EU

Två 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

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Enligt Maastrichtfördraget skall EU-länderna under 1996 sammankalla en konferens med företrädare för medlemsländernas regeringar. Konferensen, som inleddes den 29 mars 1996, 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 äger också 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 antog namnet EU 96-kommittén. Ordförande var riksdagsman Berit Löfstedt (s). Övriga ledamöter var Berit Andnor (s), Birgit Friggebo (fp), Siv Holma (v), Göran Lennmarker (m), Helena Nilsson (c), Mats Odell (kds), Marianne Samuelsson (mp), Yvonne Sandberg-Fries (s) och Sten Tolgfors (m).

I kommitténs sekretariat har departementsrådet Ingrid Larén Marklund (huvudsekreterare) och redaktör Anders Bolling (pressekreterare) ingått.

Kommittén har haft 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 har i huvudsak gällt 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.

Sammanlagt har EU 96-kommittén presenterat 24 expertuppsatser.

Föreliggande skrift innehåller två rapporter. Den första redogör för möjligheterna till flexibel integration i EU (att inte alla länder deltar samtidigt i alla samarbetsområden). Den är skriven av professor Ulf Bernitz, juridiska institutionen vid Stockholms universitet, och Henrik Bernitz. Den andra expertrapporten handlar om relationerna mellan små och stora stater i EU och har författats av docent Pär Hallström, juridiska institutionen vid Stockholms universitet.

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 Malmberg, 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).
- SOU 1996:15, Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning (Jan Åke Dellenbrant, Rutger Lindahl, Kaj Hobér, Claes G Alvstam, Ninna Rösiö).
- SOU 1996:16, Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU (Rune Premfors, Ingrid Larén Marklund, Lena Stenwall, Ulf Bernitz, Hedvig Lokrantz Bernitz, Fredrik Bergström).
- SOU 1996:42, Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU (Torbjörn Bergman, Gullan Gidlund, Magnus Isberg, Ulf Christoffersson, Nina Ersman).
- SOU 1996:43, Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder (Margareta Wadstein, Maria Oskarson).
- SOU 1996:60, Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken (Ulf Svidén, Thomas Hagman, Ewa Rabinowicz).

Andra skrifter

Vid sidan av expertuppsatserna har kommittén gett 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 har distribuerats bl.a. till landets alla bibliotek. Skrifterna behandlar ämnen som EU:s tre pelare, unionens framtida utvidgning, institutionernas interna spelregler och debatten i andra EU-länder.

Stockholm i juli 1996

Berit Löfstedt

Innehållsförteckning

Abstract till del 1 (kort sammanfattning på engelska)	8
1. Flexibel integration inom EU	
<i>Ulf Bernitz och Henrik Bernitz</i>	
Flexibel integration — problem och former	9
Problemet	9
Rapportens uppläggning	10
Något om bakgrunden till dagens integrationsdebatt	11
De grundläggande flexibilitetsbegreppen	13
Hittillsvarande tillämpning av flexibel integration	16
Det gemensamma regelverket som utgångspunkt	16
Sociala stadgan	17
EMU	18
GUSP och VEU	19
Schengensamarbetet	20
EES-avtalet	21
Former av flexibel integration	22
De aktuella förslagen	23
Variabel geometri och annan flexibel integration i aktuella förslag	23
Tyskland och begreppet Kärneuropa	24
Frankrike och tanken om Trecirkeuropa	27
Storbritanniens position och svar på det fransk-tyska initiativet samt variabel geometri som uteslutningstaktik	29
Analys av de beskrivna ländernas ståndpunkter	31
Flexibel integration och den variabla geometrins användning vid en utvidgning av EU	34
Den svenska positionen i frågan om flexibel integration	37
Sammanfattning och avslutande slutsatser	38
Abstract till del 2 (kort sammanfattning på engelska)	42
2. Relationen mellan små och stora stater i EU	
<i>Pär Hallström</i>	
Inledning	43
EU som medel i den globala maktkampen	43
Modeller för samarbete	45
EU:s nuvarande struktur	48
Förhållandet mellan EG-rättsligt och folkrättsligt samarbete	48
EG som konstitution för en kvasifederal union mellan folk och stater — den övernationella lösningen på internationell maktkamp	49
Konstitutionens utveckling	49

EG-fördraget utgör en konstitutionell charta.....	52
EG:s konstitution bryter folkrättens mellanstatlighet genom att ge enskilda rättssubjektivitet och unionsmedborgarskap.....	53
EG:s konstitution upprättar på federalt sätt en institution för att företräda de nationella intressena (Rådet) och en för de ideologiska/sociala (Parlamentet)	53
Statsrättsliga snarare än folkrättsliga principer avgör röstavvägningen i Rådet och förslaget om dubbla majoriteter.....	55
Europeiska unionen som förbund mellan stater	56
EU som statsförbund	56
Det utrikes- och försvarspolitiska samarbetet och samarbetet beträffande rätts- och inrikes frågor	57
Styrkebalansen mellan EU:s medlemsstater i EU-institutionerna.....	58
Styrkebalansen mellan medlemsstaterna i Rådet	58
Befolkningstalet tillmätts större vikt	58
Ioanninabeslutet som garant för minoritetsintresse.....	59
Risk att spärminoritetens makt resulterar i beslutsförmåga.....	60
Risk för att minoriteters intressen försummas i en utökad union.....	60
Den mindre statens intresse riskeras lättare än de störres.....	61
Artikel 100A (4) som skydd för minoritet.....	61
Den folkrättsligt inspirerade enhällighetsregeln som garant då en stats vitala intressen är i fråga	62
Ordförandeskapet i Rådet.....	63
Fördelningen av platser i Parlamentet med hänsyn till medlemsländer.....	64
Kommissionens ställning i förhållande till medlemsstaterna.....	65
Fördelningen av platser i Domstolen och Förstainstansdomstolen med hänsyn till länder	66
Förhållandet mellan små och stora stater och frågan om Europa med variabel geometri och flera växlar (multi-speed)	68
Variabel geometri som svar på skillnader hos medlemsstaterna och som säkerhetsventil	68
Principer för beviljande av undantag i EU	68
Institutionella lösningar av multi-speed och variabel geometri	69
Inom ramen för EU.....	69
Samarbetsarrangemang mellan EU och andra europeiska stater	70

Abstract

Flexible Integration in the EU

The report analyzes the different types of flexible integration, their interrelation, and the positions taken by the EU member states. The report shows that the positions taken in the member states towards flexible integration, especially variable geometry, are heavily influenced by their different perspectives. The ongoing discussion on the introduction of variable geometry can be seen as a result of new power structures in European policy, but also as a means to keep the intergovernmental structure within the EU wherever possible.

There can be made a basic distinction between three concepts, multi-speed Europe, variable geometry and Europe à la carte. According to the first concept, multi-speed Europe, the flexibility only consists of a differentiation in time and has the character of a temporary solution. This is the way the flexibility of today is intended to work. The second concept, variable geometry, seems to be the type of flexibility that will most likely develop. Basically, variable geometry consists of some kind of package solution, built up by a constellation of the most integration minded member states. This hard core group is built on a all-or-nothing reasoning, in practice a kind of built in exclusion system. In reality, such exclusion is related especially to Great Britain's relation to the German-French axis. The third concept, Europe à la carte, will hardly be of practical interest, at least not in principle. This system is built on participation only in those EU projects which a member state finds suitable. However, in reality long transition periods or variable geometry solutions including several different hard core constellations of many different types might lead to an à la carte situation.

The real dividing line in the opinions taken to flexible integration comes to light in the common goal. It is not possible to limit the exclusions in time if a common goal is missing. If exclusions unlimited in time will be permitted, permanent differences in the levels of the EU commitments of different member states will be built up. In such a case flexibility will be given quite a different function than the temporary solution has had so far. The idea to have a hard core of countries in the forefront of the integration development does not work if a common goal is missing.

The real differences between the different member states in their opinion on flexible integration and variable geometry can be related to their different points of departure. However, there are certain common denominators, primarily the idea that flexible integration must be based on a common and non-negotiable platform, a common ground for all member states. However, this can turn out to be a problem in reaction to the possible expansion to the east. Also the hard core that will be created must be open, i.e. all member states must be able to accede if they so wish and are qualified for doing so.

The present Swedish opinion on variable geometry can be characterised as wait and see. Decisive for Sweden will probably be the positions taken on those issues where it will be of current interest to use variable geometry.

1. Flexibel integration inom EU

Ulf Bernitz

och Henrik Bernitz

Flexibel integration — problem och former¹

Problemet

Inför arbetet vid EU:s regeringskonferens om revision och utbyggnad av EU:s grundläggande fördragsverk har möjligheterna till ökad flexibilitet inom ramen för den europeiska integrationen alltmer kommit i centrum. På detta område har det skett en markant förändring i hållningen i ledande EU-länder, framför allt i Tyskland och Frankrike, där man tidigare starkt betonade vikten av regelverkets enhetlighet. Omsvängningen har uppenbarligen två huvudorsaker. Den ena är svårigheterna att nå fram till en fördjupad integration inom ramen för nuvarande ordning med deltagande av samtliga EU-länder och normalt krav på enhällighet i beslutsfattandet. Den andra huvudorsaken är EU:s planerade utvidgning mot Central- och Östeuropa med de svårigheter detta medför.

Flexibel integration är ett vagt begrepp som uppfattas på skilda sätt och som kan rymma lösningar med högst olikartad utformning. Allmänt förstås med flexibel integration att man inom unionen skapar kvalitativt skilda delar. I debatten rör man sig med skilda begrepp som står för olika typer av flexibilitet. Främst märks begreppen Flerhastighetseuropa, variabel geometri eller Kärneuropa och à la carte-Europa. Ett huvudsyfte med denna studie är att söka klargöra dessa begrepp, hur de förhåller sig till varandra och hur de kan användas i praktiken. Avsikten är bl a att belysa vad som är de huvudsakliga likheterna och skillnad-

¹ Ett grundläggande underlag för rapporten har varit Henrik Bernitz C-uppsats i statskunskap, Flerhastighetseuropa, variabel geometri och à la carte, modeller för flexibel integration i den Europeiska unionen, HT-95, Skytteanum, Uppsala universitet, under aktiv handledning av docent Sverker Gustavsson

erna mellan begreppen och i vad mån det finns liknande huvuddrag mellan dem eller element som kan fungera som minsta gemensamma nämnare för dem.

Framställningen rör härigenom ett ämne som är mycket diskuterat i dagens läge men som till stor del snarare behandlar principiella tankegångar och relativt vagt utformade förslag än färdiga lösningar. Tyngdpunkten har därför fått läggas på att beskriva de förhållanden som utgör utgångspunkt för debatten i dag. Härvid har särskilt uppmärksamats den form som förefaller stå i centrum för övervägandena, nämligen variabel geometri. En viktig del av bakgrunden utgör de inslag av flexibel integration som redan i nuläget har utvecklats inom ramen för EU. Som kommer att framgå bildar dessa ett allt annat än enhetligt mönster. Det riktigaste torde vara att betrakta utvecklingen som en pågående process, som hittills varit ganska vildvuxen och ad hoc-betonad sett från ett mera teoretiskt eller principiellt perspektiv, men där man i nuläget ser ansatser till mera genomtänkta och sammanhållna ståndpunktstaganden till förändrade utgångspunkter och huvudlinjer för Europaintegrationen.

Det säger sig självt att denna utvecklingsprocess är av allra största betydelse för Sverige. Den torde också ge utgångspunkter för den svenska EU-debatten, som ju inför medlemskapet och folkomröstningen i huvudsak präglats av uppdelningen i ett ja- resp- nej-perspektiv. Sverige kan inte stå utanför den europeiska debatten om flexibel integration. Det kommer att krävas ett svenskt ställningstagande både till flexibel integration som företeelse — dess inriktning, former och mål — och till vårt lands egen position i sammanhanget.

Rapportens uppläggning

Det material som utnyttjats i rapporten härrör väsentligen från två olika typer av källor. Den ena är material av huvudsakligen rättslig karaktär som belyser de inslag av flexibel integration som man i dagsläget möter inom ramen för EU:s regelverk eller som tillkommit i nära anslutning till detta regelverk. Det andra är material av väsentligen politisk karaktär som kan belysa den pågående debatten om flexibel integration. Tyngdpunkten har därvid lagts vid material som härstammar från de medlemsstater i EU som främst driver frågan. Eftersom debatten hittills främst har drivits i de tre stora medlemsländerna i unionen, d v s Tyskland, Frankrike och Storbritannien, utnyttjas särskilt material som härrör därifrån. Beskrivningen börjar härvid med Tyskland, som varit mest tongivande i debatten och som tagit flera viktiga initiativ i frågan. Rapporten syftar härigenom till att ge ett bidrag till beskrivningen av det aktuella läget och debatten och härigenom ett underlag för överväganden på olika håll i vårt land.

Rapporten har givits följande disposition. Efter en inledande presentation av bakgrunden i följande avsnitt görs i kapitlet *De grundläggande flexibilitetsbegreppen* en bestämning av de begrepp som används i rapporten. Dessa utgörs främst av begreppen Flerhastighets-europa, variabel geometri och à la carte-Europa. I det följande kapitlet behandlas hittillsvarande former av flexibel integration. Här behandlas främst det sociala protokollet, GUSP och VEU, valutaunionen och EES-avtalet. Rapportens huvudkapitel är *De aktuella förslagen*. Tonvikten ligger på de tre stora länderna, Tyskland, Frankrike och Storbritannien.

nien, vars positioner redovisas och analyseras. Här beskrivs också kopplingarna mellan flexibel integration och utvidgningen mot Central- och Östeuropa samt den svenska positionen i frågan. Det avslutande kapitlet innehåller sammanfattning och avslutande slutsatser.

Något om bakgrunden till dagens integrationsdebatt

Den europeiska regeringskonferensen (Intergovernmental Conference, IGC) 1996, som nu har inletts, har sin bakgrund i Maastrichtfördraget som uttryckligen anger att en sådan konferens skall inledas 1996 såsom en kontrollstation med möjlighet till revision av fördragen. Man vill kontrollera hur fördragens mål har uppnåtts. I Maastrichtfördraget, även benämnt unionsfördraget, fastlades ett flertal projekt för att uppnå unionens långsiktiga integrationsmål, bland annat den europeiska monetära unionen (EMU), säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete (GUSP) genom EU:s andra pelare och det inrikes och rättsliga samarbetet inom EU:s tredje pelare. Hur de olika projekten skulle genomföras och implementeras lät man till stor del bero på den framtida utvecklingen. I många hänseenden stannade de resultat som uppnåddes i Maastrichtförhandlingarna på halva vägen sett i de mera federalistiskt strävande medlemsstaternas perspektiv.

En huvudfråga i detta sammanhang är vetoproblemet. Karaktären hos dessa politiskt känsliga projekt gjorde att man redan vid Maastrichtfördragets tillkomst särskilt diskuterade de problem som krav på enhällighet ställer, främst i samband med det säkerhetspolitiska samarbetet GUSP. Också när det gäller EU:s koppling till VEU (Västeuropeiska unionen) görs en koppling mellan vetorätten och möjligheten till differentierad integration. Veto- och enhällighetsproblematiken hänger även starkt ihop med hur många medlemmar EU har och hur homogena dessa är. När det gäller GUSP och VEU gör förekomsten av neutrala stater inom unionen en differentiering nödvändig. Två huvudgrupper av lösningar finns², antingen luckras vetorätten upp inom EU:s nuvarande regelverk eller utformas ett nytt fördrag utanför Maastrichtfördraget, d v s utanför EU:s gemensamma regelverk (l'acquis communautaire). Det senare ställer flera nya frågor om maktfördelning och beslutsnivå, något som rapporten återkommer till senare.

Regeringskonferensen kommer genom sin förmåga att nå konsensus i frågor som gäller GUSP och VEU att sätta ramar för diskussionen om differentierad integration och flexibelt medlemskap. Att en revision är nödvändig visar inte minst de nedan berörda undantag som redan utverkats för Danmark och Storbritannien när det gäller EMU.

För en realistisk bedömning av förutsättningarna för integrationen och för nya samlarbetsprojekt krävs att man klargör skillnaden mellan olika utgångspunkter. Här föreligger framför allt två skilda angreppsvinklar. Den ena angreppsvinkeln är den överstatliga, d v s man ser organisationen (EU) som något som ligger ovanför medlemsstaterna och som den politiska kropp som tar initiativen och driver processen. Den andra angreppsvinkeln utgår från medlemsstaterna, nationerna, som den dominerande kraften. Integrationen drivs här som ett

² Sæter, sid 2

funktionellt förlopp där medlemsstaterna väger input mot output för att se vad de har mest att tjäna på.

Det neofunktionalistiska synsättet (med organisationen som utgångspunkt) tar vid sin bedömning av utvecklingen utgångspunkt i EU-organisationen och dess tjänstemän i allians med andra grupper än nationalstaterna såsom företrädare för industrin och andra transnationella inflytelserika grupper. Här kan nämnas att professor Andrew Moravcsik lagt fram en teori, enligt vilken det var män från toppindustrin och höga EU-tjänstemän som skapade grunderna till Maastrichtavtalet och var den drivande kraften bakom dess genomförande.³ Med detta synsätt skulle alltså dessa aktörer, som verkar ovanför staterna själva med utgångspunkt från vad som var funktionellt för dem, ha skapat förutsättningarna för integrationen. Utvecklingen kan ses som en spiral, ju mer överstatlighet desto fler initiativ om ytterligare överstatlighet och en ökad integration där nationernas intressen inte tas till vara av dess politiker. Tjänstemän tillsammans med andra inflytelserika grupper blir istället de som bildar kärnan i utvecklingen.

I verkligheten samspelar olika förklaringar, men ett dualistiskt synsätt där det finns drivande krafter både på nationell och EU-central nivå är viktigt för att förklara integrationsutvecklingen.

Den primära utgångspunkten ligger i denna rapport på nationalstaterna, främst med tanke på det material som använts. Nationalstaterna är även den naturliga utgångspunkten när man söker historiska förklaringar, eftersom det i detta perspektiv främst är de som styrt utvecklingen.

Framväxten av dagens EU sammanfaller med utvecklingen och målsättningen hos de stora europeiska staterna (Storbritannien, Frankrike och Tyskland) samt utvecklingen hos de externa aktörerna USA och Sovjetunionen. Storbritanniens ställning efter andra världskriget och den transatlantiska säkerhetsordningen bildar utgångspunkt för Efterkrigseuropa. Man ville binda Västtysklands utveckling till NATO och på det sättet styra Tyskland och stoppa eventuella framtida tyska stormaktsambitioner. Här uppstod den tydliga splittringen mellan politik och ekonomi i den europeiska unionens utveckling. Säkerhetspolitisk integration har inte skett med Europa som utgångspunkt utan med USA och Storbritannien som bas.

Frankrike, som har sett sin position som europeisk stormakt kraftigt reduceras efter kriget, har haft stora vinster att göra på europeisk integration. Det har för det första gällt att binda (Väst-)Tyskland till en fredlig utveckling och för det andra att genom integrationen kunna återta en ställning som tongivande i Europa. Den västtyska inställningen kan sägas ha varit att man genom så mycket integration som möjligt skulle återfå så mycket suveränitet som möjligt och i förlängningen en tysk återförening. Det nya Tyskland skulle växa fram med stöd av och inte som ett hot mot sina europeiska grannar.

Vid toppmötet i Haag 1963 lades delvis grunden för dagens EU i och med ett intensifierat tysk-franskt samarbete. Frankrike gick i princip med på att släppa in Storbritannien i gemenskapen och Tyskland lanserade sin nya östpolitik. En maktförskjutning i europeisk

³ The New European Community, sid 45

politik ägde rum och förutsättningarna för politisk integration skapades. Den europeiska gemenskapen tog över allt större delar av den europeiska agendan.

Grundläggande yttre förändringar såsom den internationella blockpolitikens minskade betydelse och med den en nytändning av Europadebatten med nya frågor, där den transatlantiska strukturen delvis bytts ut mot den alleuropeiska som främsta aktör, var en förutsättning. De nya europeiska problemställningarna har EU som centrum i debatten. Flera grundläggande meningsskiljaktigheter har sitt ursprung i denna debatt. Främst skillnaderna i syn på transatlantisk eller europeisk säkerhetspolitik men också frågan om överstatlighet och utvidgning eller fördjupning bottnar här. De stora europeiska staternas stormaktsambitioner och inbördes status har även haft betydelse för utvecklingen. Det som uppnåtts genom integration riskerar att minska i relativ vikt om inte integrationen fortsätter, d v s rollfördelningen är avhängig av att den inslagna vägen fullföljs.

De länder som hårdast driver linjen att differentierad integration är en möjlig väg framåt är till stor del samma länder som grundade EU. Hos dessa länder, som sett hur projektet byggts upp och utvidgats och också följt utvecklingen mot ett otympligare EU, finns en frustration över det dödläge som en allt större union hamnat i och där man riskerar att fastna.

Mot denna bakgrund är det naturligt att den problemställning, som variabel geometri i första hand är designad att överbrygga, rör det försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet. Detta samarbete framstår i dagens läge som nyckeln till den fortsatta integrationen och en definitiv europeisering av europeisk politik. Ett sådant samarbete skulle medföra en maktförskjutning till det europeiska samarbetets fördel som ökar Europeiska unionens förutsättningar totalt sett att vidareutvecklas och lyckas. Man synes på sina håll, inte minst i Tyskland, inställd på att de institutionella förändringar som behövs för att det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet skall kunna utvecklas, också skall bli genomförda. Med detta synsätt blir variabel geometri instrumentet för att genomföra en förändring vars mål och huvudlinjer redan är fastlagda.

De grundläggande flexibilitetsbegreppen

I den aktuella EU-debatten figurerar som redan nämnts ett flertal begrepp för att benämna den flexibilitet som i första hand flera stora EU-länder finner önskvärd och driver med olika utgångspunkter och mål.

Flerhastighetseuropa, variabel geometri och à la carte är begrepp som används för att förklara samma grundfenomen men med stora skillnader i grundläggande utgångspunkter och i möjliga resultat för olika medlemsstater. Huvudskillnaden ligger i synen på hur EU-integrationen skall drivas framåt, antingen mot ett gemensamt mål eller mot olika mål i de skilda medlemsländerna.

Det förstnämnda begreppet, *Flerhastighetseuropa*,⁴ bör tas som utgångspunkt. Viktiga exempel på arrangemang som fungerar på detta sätt finns redan i dag. Både Europeiska

⁴ Flexible Integration, sid. 55

monetära unionen (EMU) och Schengen-avtalet är exempel på en sådan flerhastighetsutveckling. I fallet Schengen sker detta genom att vissa EU-länder sluter sig samman och delvis utanför EU:s gemensamma ram genomför en integrationsreform. EMU:s lösning med konvergenskrav är ett annat sätt att differentiera integrationsutvecklingen. Denna metod med fastställda inträdesregler är ett effektivt sätt att få fram den gemensamma utgångspunkt och plattform som krävs för att genomföra en trovärdig integration. Men en intressant fråga är vem som sätter kraven och vem de gagnar. Erfarenheterna av metoden torde bli viktiga inför östutvidgningen, där en liknande teknik kan ligga nära till hands att använda.

Vid sidan av EMU är försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete och koordination den stora frågan för differentierad integration. Säkerhetspolitiskt samarbete skiljer sig på en väsentlig punkt vid jämförelse med EMU, nämligen vad gäller målsättningen. När det gäller EMU finns trots undantag en viss konsensus i synen på reformens fördelar och en målsättning att sträva efter att klara konvergenskraven. I fråga om säkerhetspolitik och försvarspolitik finns inte samma konsensus. Integration med olika hastigheter är inte möjlig när det inte finns ett gemensamt mål att sträva efter.

Hur kan en integrationsreform drivas igenom när unionen inte har ett gemensamt mål? Måste länder som vill driva igenom ett projekt stå tillbaka för kravet på total enhällighet mellan alla länder i unionen vid det avgörande beslutsfattandet? I ett flertal länder råder en frustration över det dödläge som kravet på enhällighet lägger över vissa projekt. Den lösning som lanserats är variabel geometri. Genom att skapa en inre kärna av länder konstruerar man en flerstegsunion där målsättningen varierar mellan de olika trappstegen eller stadierna. En kärna med länder med samma utgångsläge bildar en fördjupad union inom unionen där konsensus lättare kan uppnås.

Vid tillämpning av *variabel geometri* låter man hela unionen bilda en gemensam bas, där första pelaren tas som utgångspunkt för samarbetet. En kärngrupp av medlemsstater går före i integrationsutvecklingen och när ett land känner sig moget kan det ansluta sig till kärngruppen. Denna utgörs i praktiken av de mest integrationsintresserade länderna med Tyskland och Frankrike i spetsen. Denna tvåstegslösning kan delvis ses redan idag när det gäller Schengenavtalet, där en kärngrupp gått före och anslutning kan ske allteftersom nationell vilja och opinion så tillåter.

Skillnaden mot idag och den redan tillämpade flerhastighetsutvecklingen ligger alltså främst i att målsättningen inte behöver vara gemensam och att man till skillnad från flerhastighetsutvecklingen inte fattar gemensamma beslut. Där flerhastighetsutvecklingen bara är ett sätt att bedriva den gemensamma integrationen så praktiskt som möjligt, leder en utveckling med variabel geometri sannolikt till en permanentad uppdelning av unionen. Frågor som hur många trappsteg som skall finnas och var besluten för kärngruppen fattas blir avgörande för hela unionen. Hur permanenta blir grupperingarna? Blir det "fråga till fråga"-lösningar eller en långtgående strukturförändring? Som benämningen variabel geometri antyder ser man saken så att de olika medlemsländerna kommer att delta i skilda, men varandra delvis täckande samarbetscirklar.

Den tredje benämningen, *Europa à la carte*, betyder att medlemsländerna tillåts plocka de samarbetsprojekt de är intresserade av, alltså en "fråga till fråga"-integration där varje

land kan sägas skräddarsy sitt medlemskap utifrån respektive lands inrikespolitiska förutsättningar och opinioner. Skillnaden gentemot variabel geometri ligger i att där man med variabel geometri har två huvuduppdelningar med en kärngrupp, där konsensus måste uppnås med hela gruppen, behöver länderna med *à la carte*-alternativet endast vara med i de projekt de önskar. Bakom benämningen *à la carte* ligger bilden av ett dukat EU-bord, där varje enskilt medlemsland tillåts plocka vad det önskar ta och avstå från det övriga.

Sammantaget visar begreppen tre alternativa sätt att lösa problemet med vetofrågan genom att bygga in en flexibilitet och därmed minska kravet på konsensus.

En huvudfråga är alltså om skillnaderna skall vara permanentade eller tidsbegränsade. Två av de tre olika differentieringsförslagen som berörts ovan utgår från tidsbegränsning i olika steg. Flerhastighetseuropa har en tydlig tidtabell där differentieringen endast tjänar som övergångsperiod. Förslagen om variabel geometri ser även differentieringen som en övergångsperiod och kärngruppen som en förtrupp. *A la carte*-förslaget omöjliggör däremot genom sin struktur en tidsbegränsning av den differentierade integrationen och utvecklingen.

Ytterligare en skillnad skall betonas i anslutning till begreppet variabel geometri. Senare i rapporten kommer begreppet Kärneuropa att användas. Även detta begrepp innebär en flerstegsutveckling mot samma mål men här med en kärngrupp (d v s två olika steg). Hur många steg som en flerstegsintegration kan tillåtas innehålla är en av huvudfrågorna. Kan man använda fler än två hastigheter utan att unionen splittras upp?

Vad som nu har sagts har syftat till att tydliggöra begreppen och deras grundbetydelse, men i realiteten ser det annorlunda ut. Bland annat finns inte längre *à la carte* som ett alternativ. Den grupp (reflektionsgruppen) som varit satt att hämta in och diskutera de olika medlemsstaternas ståndpunkter inför EU:s regeringskonferens 1996 (IGC-96) visar i sin rapport att en stor majoritet av EU-länderna kraftigt avslår en sådan lösning. Man förklarar med stor majoritet att en *à la carte*-lösning inte är önskvärd.⁵ Men trots att en *à la carte*-lösning av den typ som redovisats ovan knappast kommer att bli aktuell kan den ändå vara intressant som en extrem form av variabel geometri, där man genom tillräckligt långa övergångsperioder och speciallösningar ändå i realiteten skulle kunna åstadkomma ungefär samma sak.

De två kvarvarande begreppen, Flerhastighetseuropa och variabel geometri, kan när man definierar skillnaderna se ganska klara ut, men i realiteten och inom ramen för de olika medlemsländernas ståndpunkter kan de vara svåra att skilja från varandra. Det kan urskiljas gradskillnader mellan ståndpunkterna, men när ett flexibelt system för framtiden diskuteras används inga fastställda begrepp. Givetvis finns olika ståndpunkter men att lägga in dem i förutbestämda fack är knappast möjligt. Om man istället ser en linje, där *à la carte* ligger som det ena extremvärdet och Flerhastighetseuropa som det andra, kan man lägga in de olika ståndpunkterna om variabel geometri på olika ställen efter linjen. De olika ståndpunkter och varianter som förts fram kommer att belysas närmare i det följande.

⁵ Reflektionsgruppens rapport, andra delen punkt 15

På grundval av denna översikt kan de olika begreppen principiellt definieras enligt följande.

- *Flerhastighetseuropa*: man har ett väl definierat mål och differentieringen består endast i tiden det tar att nå det gemensamma målet.

- *Variabel geometri* eller *Kärneuropa*: gemensamt för dessa förslag är att en kärngrupp av länder bildas som drar integrationsutvecklingen framåt (mot ett långsiktigt gemensamt mål?).

- *A la carte-Europa*: en gemensam grund finns, men utöver detta ansluter sig länderna till de EU-projekt som man finner lämpliga.

Hittillsvarande tillämpning av flexibel integration

Det gemensamma regelverket som utgångspunkt

För den ursprungliga Europeiska ekonomiska gemenskapen var en enhetligt utformad, gemensam integration ett övergripande mål. Avvikelser och särlösningar var ägnade att skada och äventyra det europeiska förenhetligandeprojektet. I praktiken var saken aktuell särskilt i samband med Storbritanniens inträde i gemenskapen. Från brittisk sida ville man länge omförhandla Romfördraget eller i vart fall möjliggöra brittiska särlösningar. Detta motsatte man sig dock från gemenskapens sida. Man ställde som villkor att Storbritannien i sin helhet accepterade l'acquis communautaire, d v s det gemensamt uppnådda regelverket. Detta gick man så småningom också med på från brittisk sida. Storbritannien accepterade vid sitt inträde i gemenskapen fr o m 1973 Romfördraget och l'acquis communautaire i övrigt som det förelåg. Anslutningsfördraget innehöll visserligen en hel del övergångsregler, men detta har numera väsentligen endast historiskt intresse. Också Danmark och Irland accepterade l'acquis communautaire vid sitt inträde från samma tidpunkt.

Vid senare medlemskapsförhandlingar har på motsvarande sätt utgångspunkten inför förhandlingarna från EU:s sida hela tiden varit att det uppnådda regelverket måste läggas till grund och inte låter sig ändras. Däremot har EU i vissa fall varit berett att visa flexibilitet när det gällt att tillgodose särskilda problem för nytillkommande stater med hjälp av övergångslösningar och långa övergångstider. Så var sålunda fallet vid Spaniens och Portugals inträde i EU.

Vid de medlemskapsförhandlingar som fördes av Sverige och samtidigt med oss aktuella kandidatländer (Finland, Norge och Österrike) var EU:s hållning inför förhandlingarna präglad av uppfattningen att de nya medlemsländerna skulle acceptera regelverket i dess helhet och att avsteg härifrån borde minimeras. Detta blev också resultatet av förhandlingarna. Anslutningsfördraget innehåller för Sveriges del endast få avsteg från vad som normalt gäller enligt regelverket. Särskilt kan noteras att anslutningsfördraget med tillhörande

protokoll inte innehåller något undantag för Sveriges del från den i Romfördraget intagna regleringen av upprättandet av EMU.

Det inom EU traditionella synsättet präglade även tillkomsten och utformningen av Europeiska enhetsakten 1986. Dess viktigaste nyheter var tillskapandet av den inre marknaden och övergången från krav på enhällighet till majoritetsbeslut i rådet i fråga om sådana beslut som fattas inom ramen för reglerna för den inre marknaden. Genom enhetsakten tillkom också nya regler för samarbete på bl a miljöområdet och för visst utrikespolitiskt samarbete. Framför allt syftade emellertid enhetsakten till stärkt integration. Långt ifrån att ställa sig positiv till en flerhastighetsutveckling byggde enhetsakten på den grundläggande, för alla medlemsländers del bindande tidtabellen att den inre marknaden skulle vara upprättad i linje med förslagen i en särskild, publicerad vitbok inom en snävt bestämd, fixerad tid, där slutpunkten var årsskiftet 1992/93.

Ett tidigt exempel på vissa medlemsländers vilja att gå före i integrationsarbetet var dock tillkomsten av det första Schengenavtalet 1985. Detta berörs närmare nedan.

Däremot innehåller Maastrichtavtalet av 1992 ett flertal viktiga exempel på flexibel integration. Något sådan var dock inte eftersträvat under förhandlingarna utan framkom som det nödvändiga resultatet av de kompromisser som träffades i slutförhandlingarna för att rädda tillkomsten av avtalet. De har därigenom inte givits någon enhetlig utformning utan har mera prägeln av ad hoc-lösningar. Vid tillkomsten av Maastrichtavtalet uppfattades dessa lösningar på många håll som ovälkomna inslag och närmast förhandlingsmisslyckanden, som bröt den eftersträvalda enhetligheten inom unionen.

Sociala stadgan

Ett tydligt exempel på ett av förhandlingssituationen nödvändiggjort ställningstagande är tillkomsten av det till Maastrichtavtalet knutna protokollet om socialpolitik angående genomförandet av 1989 års sociala stadga. Den brittiska konservativa regeringen vägrade att biträda denna och ansåg att dessa frågor borde hållas utanför en normering på EU-planen. Resultatet blev att de vid denna tidpunkt elva övriga medlemsstaterna i EU beslöt att gå vidare med saken utan Storbritannien. Den sociala stadgan rör i huvudsak arbetsmarknadsfrågor med inriktning på skydd av arbetstagare, inbegripet jämställdhetsfrågor.

Formellt har saken lösts genom att de elva staterna ingått ett särskilt avtal om genomförande av den sociala stadgan, som knutits till Maastrichtfördraget genom ett särskilt protokoll. Det sistnämnda har även Storbritannien godkänt. Det föreskriver att de elva staterna får ta i anspråk fördragets institutioner, förfaranden och mekanismer för att genomföra och tillämpa de rättsakter som behövs för att genomföra avtalet mellan dem. Storbritannien skall inte delta vid rådets överläggningar i dessa frågor. När det ställs krav på enhällighet vid beslut i rådet skall man, såvitt gäller de frågor som avtalet avser, bortse från Storbritannien. Detta land behöver å andra sidan inte vara med och bära de finansiella kostnaderna, bortsett från förvaltningskostnader för institutionerna.

Denna lösning är principiellt högst intressant genom att EU:s institutionella system fått tas i anspråk för genomförande och tillämpning av ett system som ett medlemsland ställt sig

utanför. Uppläggningsmarkeringen markerar ett tydligt utanförskap för det land som ställt sig vid sidan. Förmodligen har man från övriga medlemsstaters sida vid godtagandet av detta arrangemang räknat med att det inte kommer att bli permanent utan att förändrade politiska förhållanden i Storbritannien kommer att leda till att detta land går in i samarbetet. Det kan noteras att det brittiska labourpartiet förklarar sig berett att göra detta.

EMU

En väsentligt annorlunda uppläggningsmarkering har det redan berörda EMU.

Ingående bestämmelser om ekonomisk och monetär politik och genomförande av Ekonomiska och monetära unionen infördes genom Maastrichtavtalet såsom en ny avdelning, VI, i Romfördraget. EMU skall som bekant förverkligas stegvis, där genomförandet av den gemensamma penningpolitiken och den gemensamma valutan (euron) utgör etapp tre. Före utgången av 1996 skall Europeiska kommissionen och EMI (Europeiska monetära institutet i Frankfurt) utvärdera och bedöma vilka länder som i enlighet med de sk konvergenskraven är mogna att delta i etapp tre. Avgörande kriterier är budget-, valuta- och räntestabilitet samt låg inflation. På grundval av denna rapport skall rådet med kvalificerad majoritet besluta om övergång till etapp tre under 1997. Man skall då också upprätta den gemensamma europeiska centralbanken (genom upplösning av EMI) och slå fast datum för unionens inrättande. I ett särskilt protokoll, knutet till fördraget, har det lagts fast en automatisk procedur. Enligt denna skall den tredje etappen inledas 1 jan 1999, om inte annan tidpunkt fastställts före utgången av 1997.

EMU utgår sålunda från grundtanken att vissa medlemsländer, i praktiken de ekonomiskt mest stabila, skall gå före och införa den gemensamma valutan. Fördragstexten bygger dock tydligt på grundtanken att detta är avsett att utgöra en temporär olikhet medlemsländerna emellan och att övriga medlemsstater successivt skall gå in i EMU vartefter de uppfyller konvergenskriterierna (se främst artikel 109 k i Romfördraget). Härifrån gäller dock två väsentliga undantag, nämligen för Storbritannien och Danmark enligt särskilda protokoll som fogats till Maastrichtfördraget och som ingår i detta. Enligt protokollet angående Storbritannien är landet förpliktat att övergå till tredje etappen, d v s att gå in i EMU, endast om landet särskilt anmäler sin avsikt att göra detta. Storbritannien har alltså förbehållit sig rätten att förbli utanför. Protokollet angående Danmark erinrar om att det kan bli aktuellt att anordna folkomröstning i Danmark om EMU och ger Danmark möjlighet till undantag från skyldigheten att gå in i EMU.

Det kan nämnas att det svenska anslutningsfördraget med anknytande protokoll inte innehåller någon bestämmelse om möjlighet för Sverige att stå utanför EMU om och när vi uppfyller konvergenskriterierna. De brittiska och danska undantagen bör ses mot bakgrund av de fördragsändringar som skedde genom Maastrichtfördraget endast kunde genomföras med enhälligt beslut i rådet och krävde ratifikation av den nya fördragstexten i samtliga medlemsstaters parlament. Sverige som kandidatland hade i detta hänseende en svagare förhandlingssits.

Maastrichtfördraget förutser alltså möjligheten att två medlemsländer — Storbritannien och Danmark — långsiktigt förblir utanför EMU.

GUSP och VEU

Utifrån aspekten flexibel integration bör även beröras vad Maastrichtfördraget innehåller angående förhållandet mellan EU:s andra pelare om gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och Västeuropeiska unionen (VEU).

Som bekant avser EU:s s k andra pelare samarbete om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP). Samarbetet har en mellanstatlig uppläggning. Det sker i form av fortlöpande information och samråd, genom att fastställa en gemensam standpunkt och samordnat agerande i internationella organisationer och på internationella konferenser samt genom att besluta om gemensamma aktioner. Målet förklaras i Maastrichtfördragets ingress (sats 9) i allmänt hållna ordalag vara att genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, som på lång sikt omfattar en gemensam försvarspolitik som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar.

Till Maastrichtfördraget har fogats en särskild förklaring av de stater som är medlemmar både av EU och av VEU om VEU:s roll och dess förbindelser med EU och NATO. Staterna är Tyskland, Frankrike och Storbritannien samt Nederländerna, Belgien och Luxemburg, Italien, Spanien och Portugal. Staterna förklarar sig bl a eniga om behovet av att utveckla en reell europeisk säkerhets- och försvarsidentitet och ett ökat europeiskt ansvar vad gäller försvarsfrågor. Målet förklaras vara att stegvis bygga upp VEU som EU:s försvarskomponent. VEU förklarar sig berett att på begäran av EU utarbeta och genomföra unionsbeslut och unionsaktioner av betydelse för försvarsområdet. I förklaringen erbjuds övriga stater inom EU att ansluta sig till VEU eller att få observatörsstatus. Vidare noteras i förklaringen att EU:s nuvarande bestämmelser angående GUSP skall ses över inom ramen för den nu inledda regeringskonferensen.

Bakom denna förklaring ligger självfallet överväganden som gjordes inom kretsen av EU:s medlemsstater i anslutning till Maastrichtförhandlingarna om utformningen av GUSP. Förklaringen om VEU är i och för sig vag och hänvisar till framtida, mera konkreta ställningstaganden men öppnar likväl dörren för en ordning, där vissa av EU:s medlemsstater inom ramen för VEU men med nära koppling till EU är beredda att ta på sig längre gående uppgifter med anknytning till verksamheten inom GUSP utan att detta förutsätter ett deltagande av samtliga medlemsstater.

Den nu berörda förklaringen från VEU-ländernas sida skall jämföras med den viktiga bestämmelsen i Maastrichtfördraget angående GUSP att vad som där står inte skall hindra utvecklingen av ett närmare samarbete mellan två eller flera medlemsstater i EU på bilateral nivå inom ramen för VEU och NATO (artikel J 4). En förutsättning anges dock vara att ett sådant samarbete inte strider mot eller stör det samarbete som föreskrivs i Maastrichtfördragets egna bestämmelser angående GUSP.

Man noterar att denna fördragsbestämmelse tydligt öppnar för flexibel integration genom att uttryckligen peka på möjligheten för två eller flera medlemsländer att gå vidare mot ett

fördjupat samarbete, så länge det inte strider mot fördragets allmänna bestämmelser. Rapporten återkommer i det följande till olika tankegångar om användning av variabel geometri som medel att vidareutveckla europeiskt försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete.

Schengensamarbetet

Av stort intresse utifrån perspektivet flexibel integration men väsentligt annorlunda utformat är samarbetet inom ramen för Schengenavtalet.

Schengenavtalet är ett internationellt avtal, som ingåtts på mellanstatlig nivå mellan vissa av EU:s medlemsstater. Formellt ligger avtalet utanför EU:s fördragsverk men det anknyter nära till detta och avser att fullfölja syften som ligger bakom EU. Avtalet avser det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de deltagande medlemsstaternas gemensamma gränser. Det ingicks redan 1985 men fick en mera preciserad utformning genom en konvention mellan de medverkande länderna 1990. Dessa var från början Frankrike, Tyskland och Benelux-länderna. Schengenavtalet trädde i praktisk tillämpning mellan dessa stater i mars 1995, men på grund av övervakningsproblem har det i praktiken ännu inte kunnat genomföras fullt ut. De sydliga EU-länderna Spanien, Portugal, Italien och Grekland har senare beslutat att ansluta sig till avtalet, medan Storbritannien och Irland står utanför. Danmark, Finland och Sverige har våren 1996 uppnått observatörsstatus med sikte på en kommande anslutning. Avsikten är att ansluta hela den nordiska passunionen, som även omfattar Norge och Island, till Schengensamarbetet, vilket fordrar en särskild avtalsordning i förhållande till EES-länderna Norge och Island.

Utgångspunkten för Schengensamarbetet är EU:s målsättning att avskaffa inre gränskontroller. En annan utgångspunkt är den rätt att fritt röra sig över hela EU som tillkommer varje unionsmedborgare, dvs medborgare i ett EU-land. Någon liknande allmän rörelsefrihet och uppehållsrätt tillkommer däremot inte personer som inte är medborgare i ett EU-land men som vistas i ett sådant land. Vissa specifika grupper medborgare i tredje land har dock redan givits viss fri rörlighet i unionen. Hit hör personer från vissa länder, med vilka EU ingått speciella associationsavtal om detta, samt personer från tredje länder som har nära familjerelationer till en migrerande unionsmedborgare. Schengenavtalets huvudsakliga syfte är att upphäva gränskontrollerna för personer mellan länderna, även icke EU-medborgare⁶, och införa ersättande åtgärder. I avtalet finns regler om invandring, asyl m m som syftar till att minska skillnaderna i medlemsstaternas behandling av medborgarna i tredje land och deras rättigheter. En lista över länder, vars medborgare måste ha visum, skall upprättas och målet är ett gemensamt visum för hela området. Avtalet behandlar häröver även transporter och varors cirkulation.

Schengenavtalet ligger som nämnt formellt utanför EU, även om dess syfte bl a är att driva på utvecklingen inom unionen för att så småningom sammansmälta med den. Avtalet har utvecklats parallellt med EG:s juridiska system och ligger därför nära detta. I avtalets artikel 134 slås det uttryckligen fast att dess bestämmelser bara gäller så långt de står i

⁶ SOU 1996:16

överensstämmele med EG-rätten. Vid konflikt har alltså den senare företräde. Sådana konflikter kan avgöras av EG-domstolen. I övrigt saknar avtalet övernationella juridiska kontrollmöjligheter. Såsom observatör på Schengenländernas möten skall Europeiska kommissionen tillse att det inte antas några diskriminerande regler som gör skillnad mellan medborgare i Schengenländer och andra unionsmedborgare. Således får t ex de gemensamma gränskontrollerna mot utomstående EU-medlemsstater inte lägga hinder i vägen för den fria rörligheten inom EU.

Schengenländerna skall upprätta en gemensam yttre gräns mot tredje land, som skall inkludera även EU-länder som står utanför Schengensamarbetet. Kontrollen vid gränsen skall utövas enligt enhetliga principer, varvid ländernas skilda intressen skall beaktas. Kontrollen sker dock enligt det nationella systemet i varje land. Avskaffandet av den inre gränskontrollen mellan Schengenländerna innebär att var och en som lagligen befinner sig på ländernas territorier har rätt att röra sig fritt mellan länderna utan kontroller. Detta gäller även icke unionsmedborgare som lagligen släppts över den yttre gränsen så länge de har visum och, om visum inte behövs, under tre månader. Undantag i den fria rörligheten är tillåtna med hänsyn till allmän säkerhet och ordning. Genomförandet och tillämpningen av Schengenavtalet förutsätter ett utbyggt polissamarbete mellan EU-länderna. Varje gränskontroll skall dessutom ha tillgång till en gemensam datacentral i Strasbourg, där uppgifter från alla medlemsländer rörande spaningsregister m m finns tillgängliga.

Tillkomsten och vidarutvecklingen framstår som ett synnerligen intressant exempel på flexibel integration. En grupp av EU-länder har gått före för att förverkliga ett av EU:s mål, som länderna som totalitet inte varit mogna att förverkliga. Vid samarbetets utformning har man särskilt tillsett att det inte kommer i konflikt med EG:s regelverk. Successivt har härefter det stora flertalet EU-länder anslutit sig och Schengensamarbetet har som framgått nyligen också utvidgats med en EES-dimension i syfte att bibehålla den nordiska passionen.

EES-avtalet

EES-avtalet kan också ses ur perspektivet flexibel integration, taget i en vidare mening.

Bakgrunden till tillkomsten av EES-avtalet var som bekant önskemål på båda sidor att överbrygga klyftan mellan EG och EFTA. Sedan parterna förhandlat i årtal om konkreta, begränsade samarbetsavtal på olika områden erbjöd EG-sidan 1989 en helhetslösning som efter omfattande förhandlingar ledde till ett avtal som trädde i kraft 1 jan 1994. Genom EES-avtalet fick EFTA-länderna full del i de fyra friheterna inom EU — rörelsefrihet för varor (utom jordbruksområdet), tjänster, personer och kapital — och fick även delta i sk angränsande politikområden såsom miljöskydd, konsumentskydd och forsknings- och utvecklingssamarbete. Det kan påpekas att EG:s regelverk inom berörda områden genom EES-avtalet fördes över till att även gälla för EFTA-länderna. Det var en medveten strävan att det så långt möjligt skulle råda homogenitet i fråga om vad som gällde inom EG-rätten och i EES.

I institutionellt hänseende hölls däremot EFTA-länderna utanför. EES är uppbyggt på en s k tvåpelarkonstruktion, d v s de gemensamma reglerna administreras inom gemenskapen av EU:s organ och inom EFTA av härför särskilt upprättade EFTA-organ med endast en mycket liten överbyggnad i form av gemensamma samrådsorgan. I realiteten innebar konstruktionen att EFTA-länderna i hög grad fick anpassa sig till vad som beslutats inom EU utan reell möjlighet att på normalt sätt påverka beslutsfattandet inom EU-institutionerna. Otillfredsställelse med denna ordning var säkerligen en viktig orsak till att Sverige, innan EES-avtalet ännu var slutförhandlat, 1991 beslöt sig för att gå vidare och ansöka om medlemskap i EU.

EES lever fortfarande kvar, numera dock med endast Norge, Island och Liechtenstein som deltagande länder utanför EU. I praktiken fungerar EES i stor utsträckning som ett specialarrangemang för Norge. Som ovan nämnts har nyligen Schengensamarbetet utsträckts så att det till sina effekter kommer att kunna innefatta även Norge och Island.

EES-avtalet representerar en lösning som framstår som i högsta grad skräddarsydd efter EFTA-ländernas dåvarande behov. EES-avtalet var så omfattande att det till sina effekter kan sägas ha närmat sig ett slags ekonomiskt medlemskap i EU för berörda EFTA-länder. Dess tillkomst och utformning måste ses som uttryck för en påtaglig flexibilitet och innovationsförmåga när det gällde att finna nya lösningar på komplicerade problem kring samarbetet med europeiska stater av ett slag som påtaligt liknar EU-medlemsstaterna själva.

Former av flexibel integration

Som framgått har olika former av flexibel integration och undantag från den gemensamma linjen redan använts för att lösa ett flertal olika frågor. Den flexibilitet som hittills använts inom EU kan grovt delas in i två huvudgrupper. Den första gruppen, första generationens flexibilitet, kännetecknas främst av att man anfört objektiva anledningar till avvikelser. Med objektiva anledningar menas ekonomiska eller sociala skäl som försvårar eller omöjliggör ett fullt deltagande i vissa frågor. Hit hör t ex delvis EMU, där man genom konvergensregler omöjliggör deltagande från de länder som inte uppfyller kraven. Här uppställs alltså objektiva ekonomiska anledningar till ett differentierat deltagande. Här finns också en tydlig tidsbegränsning och en tidtabell för hur integrationen skall gå vidare. Undantagen har karaktären av en tidsbegränsad nödlösning.

Den andra generationens flexibilitet avser främst EU-projekt som ligger utanför EU:s regelverk och undantag som ej baseras på objektiva anledningar. Hit räknas Schengen-avtalet, d v s projekt som vänder sig till samtliga EU-länder och har karaktären av EU-projekt trots att de inte är inskrivna i EU:s gemensamma lagverk.

Detta system introducerades genom Maastrichtavtalet, där införandet av den gemensamma sociala stadgan visar hur man genomfört en reform med ett permanent undantag, d v s i dag har fjorton av femton medlemsländer accepterat den sociala stadgan som en del av EU:s gemensamma regelverk. Därmed står Storbritannien i denna fråga utanför EU:s gemensamma beslutsprocess. En viktig iakttagelse är att Storbritannien härigenom har skapat ett permanent utanförskap trots att objektiv anledning (ekonomisk eller social) inte

funnits, anledningen är enbart politisk. Avsaknaden av objektiva anledningar till undantagen är det som utmärker denna typ av flexibilitet.

Valutasamarbetet EMU finns representerat även i den andra generationens flexibilitet i och med att Maastrichtavtalet ger Storbritannien och Danmark möjlighet att stå utanför EMU:s tredje etapp (införandet av den gemensamma valutan och valutapolitiken). Härigenom har det skapats möjlighet för dessa två länder att stå utanför samarbetet utan att behöva ange andra skäl än politiska. EMU har alltså undantagsmöjligheter baserade på både första och andra generationens undantagskriterier.

Försvarssamarbetet är ytterligare en fråga som är uppbyggd med både objektiva och politiska undantagsmöjligheter. Undantag baserade på neutralitetsargument har både en objektiv och en politisk sida i och med att det objektiva argumentet också är politiskt.

Flexibel integration är alltså redan idag ett faktum inom EU och en grunduppdelning kan som beskrivits göras genom att se hur man argumenterar och vilka anledningar man åberopar. Permanenta eller tidsbegränsade undantag är också en skiljelinje mellan de två grupperna.

Tidigare har de flexibla lösningarna närmast haft karaktären av nödlösningar. Storbritanniens undantag med den sociala stadgan är typexemplet på detta. En svängning har emellertid skett i synen på flexibel integration. Från att ha fungerat som en sista utväg, ses det nu som ett legitimt sätt att gå vidare med stora frågor som gäller EU:s utveckling.

Nästa generations flexibilitet kommer troligen att visa likheter med den nuvarande. Sannolikt är det de politiska anledningarna och de politiskt betingade undantagen som kommer att utvecklas. Det är här som begreppet variabel geometri särskilt kommer in. Vilka ståndpunkter intar man i ledande EU-länder? Hur kan de nya undantagen tänkas komma att se ut? Ett studium av politiskt särskilt relevanta texter, särskilt i form av officiella ståndpunkter, bör bidra till att klargöra hur man egentligen uppfattar variabel geometri och hur den tänkas komma att bli utformad.

De aktuella förslagen

Variabel geometri och annan flexibel integration i aktuella förslag

Som redan framgått figurerar i dagens läge inför realförhandlingarna vid 1996 års regeringskonferens en rad förslag som alla rör tillämpning av variabel geometri och andra former av flexibel integration som medel att komma vidare i den europeiska integrationen. Det är de stora länderna i EU som gått i spetsen och de förslag som hittills förts fram kommer väsentligen från Tyskland, Frankrike och Storbritannien. Det är i första hand tyskarna som gripit initiativet och därvid främst politiska grupperingar centralt placerade inom CDU/CSU, alltså vad som i Tyskland sedan länge varit det statsbärande kristdemokratiska partiet.

Minsta gemensam nämnare för framlagda förslag är i allmänhet att de har som ett huvudsyfte att komma förbi vetoproblematiken, alltså kravet på enhällighet inom EU:s minister-

råd vid fattande av väsentliga beslut inom de integrationsområden som här är aktuella, i första hand utrikes- och säkerhetspolitiken, inbegripet försvarspolitiken. Den handlingsförlamning som ofta präglar EU:s hantering av stora integrationsprojekt bildar till stor del bakgrunden. Det gäller att finna nya vägar att komma vidare.

Det finns också en stark koppling till EU:s kommande medlemskapsförhandlingar med sannolikt ett stort antal stater i Central- och Östeuropa. Man ser detta på många håll som en historisk möjlighet men också en utmaning, som det möter stora svårigheter att förena med önskemålet om vidareutveckling av ett starkt och vitalt EU. Också här verkar i första hand Tyskland pådrivande.

För några EU-länder, och då inte minst Sverige, tillkommer neutralitetsaspekten som en viktig fråga. Också den skall beröras.

Framställningen börjar med det tyska synsättet och fortsätter närmast med det franska och brittiska.

Tyskland och begreppet Kärneuropa

Som redan antytts har det mest konkreta av de förslag om användning av variabel geometri som föreligger tyskt upphov.

Det tyska kristdemokratiska regeringspartiet CDU/CSU har med sin rapport "Reflections on European Policy" i förening med vissa franska uttalanden dragit upp ramen för debatten. Dess författare Karl Lamers och Wolfgang Schäuble⁷ drar i rapporten upp huvudlinjerna för det tyska statsbärande partiets Europapolitik. Här lanseras de mål som innebär en större överföring av makt till EU och att en förstärkning av de tysk-franska relationerna skall sättas ännu mer i centrum.

Utgångspunkten i rapporten är att utvecklingen av EU måste innehålla mer flexibilitet. Målet är att variabel geometri skall föras in som en del av l'*acquis communautaire* så att strukturen på flexibiliteten skall kunna kontrolleras. Detta innebär att ett flexibelt system inte skall byggas upp på mellanstatlig nivå, något som skulle kunna leda till en fragmentering och ett *à la carte*-Europa.⁸ I rapporten skrivs att ett uppehåll i utvecklingen av unionen är att betrakta som ett steg tillbaka. Variabel geometri och ett ytterligare närmande till Frankrike skulle kunna bli en garant för att ett sådant uppehåll inte uppstår.

I rapporten nämns två huvudanledningar till den variabla geometrin. Den första anledningen är att hindra en centrifugaleffekt när unionen ständigt utvidgas. Man vill alltså hindra den utspädningsseffekt en ytterligare utvidgning skulle ha på unionens handlingskraft och möjligheter att verka. Den andra anledningen är att hindra en nord-sydlig polarisering av unionen. Genom att bilda en kärna, där de två främsta företrädarna för nord och syd ingår, Tyskland och Frankrike, kan man minska också dessa centrifugerande effekter på unionen. Man vill skapa en kärna som fungerar så att den genom att bilda en stabil mitt kan hindra olika typer av centrifugerande och utspädnings effekter.

⁷ CDU/CSU-alesman i internationella frågor respektive gruppleddare för CDU/CDU i Bundestag

⁸ CDU/CSU-Fraktion. Reflections on European Policy, sid 6

Grundtanken är alltså att den variabla geometrin skall ha formen av en inre kärna där inget land kan hindra den fortsatta utvecklingen av Maastrichtavtalet. Vetorätten skall inte kunna stoppa länder som vill gå framåt med EU-samarbetet. Grundregeln skall vara att denna kärna skall vara öppen för alla medlemsländer som har möjlighet att klara kärnans hårdare krav på utvecklingstakten. Man vill alltså se kärnan som ett draglok i processen. Alla länder skall när deras temporära anslutningsproblem är undanröjda kunna ansluta sig till kärnan.⁹ Denna formulering kräver att strukturen med en kärngrupp av medlemsstater är sanktionerad av de övriga medlemsländerna och likaså att deras målsättning med integrationen överensstämmer med den långsiktiga målsättningen för hela unionen.

Det fransk-tyska samarbetet är i rapporten tänkt att i framtiden utgöra "kärnan inom kärnan".¹⁰ Kärnan i sin helhet kommer enligt rapporten troligen att bestå av Tyskland, Frankrike och Benelux-länderna. (Denna gruppering nämns även i andra rapporter). Man har alltså i rapporten skapat en kvalitativ skillnad mellan olika delar av den framtida inre kärnan men vari denna skillnad egentligen skulle ligga är föga berört. Denna struktur väcker frågor om hur den inre kärnan egentligen är tänkt att se ut. Kommer man att söka konsensus i kärnan som helhet eller kan det ibland räcka med att uppnå konsensus inom kärnans kärna? I realiteten kan detta bli ett problem, då ländernas status inom kärnans kärna främst definieras genom deras gemensamma behov av att driva unionen framåt och utvecklingen i en förutbestämd riktning. Den avgörande frågan i sammanhanget är var besluten skall fattas och hur stora möjligheter de övriga länderna i kärnan skall ha att påverka, för att inte tala om de länder som ligger utanför kärnan. Detta resonemang rör i allra högsta grad frågan var besluten om EU:s framtidsfrågor kommer att fattas.

Ett gemensamt strategiskt koncept skall utarbetas mellan Tyskland och Frankrike, där huvudmålet är stabilisering. Stabiliseringen har två sidor, där den ena är att skapa en politiskt stark och stabiliserande mitt i Europa och den andra att med tiden kunna ta över USA:s stabiliserande roll i Europa.¹¹ Inom kärnan kommer man att kräva ytterligare samordning av politiken. Detta kan t ex komma att gälla gemensam industri- och konkurrenspolitik som i dag är frågor, där bland annat Tyskland och Frankrike i viss mån driver skilda linjer.

Grunden för kärnans samarbete ligger i att föra unionen eller åtminstone kärnan framåt i frågor där den nuvarande strukturen har visat sig vara alltför trög. Det försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet är givetvis en sådan fråga. I Schäuble-Lamers - rapporten nämns GUSP-samarbetet som en av nyckelfrågorna (tillsammans med EMU). Det framhålls att kärnländerna bör utveckla en gemensam försvars- och säkerhetspolitik i en avsevärt snabbare takt än vad Maastrichtavtalet anger. I en riktig union har alla länder samma säkerhetsstatus och man skriver att det är av stort intresse att skapa klarhet och enighet när det gäller säkerhetspolitiken. Man förordar en fullständig koppling mellan VEU och EU, där man genom VEU skall koppla EU till NATO. Man vill enligt den tyska försvarsministern Rühle koppla säkerhetspolitiken till försvarspolitikerna genom EU. Detta kan komma att ge två säkerhetssteg, där det första är EU-NATO (genom VEU) och de andra är den neutrala

⁹ Internet, Tysklands note on position. Internetadress: Igc-home/ms-doc/state-de/positn.html

¹⁰ CDU/CSU, sid 7

¹¹ CDU/CSU, sid 10

vägen där man genom att koppla säkerhetspolitiken till försvarspolitikken hindrar dessa länder från att agera på EU:s säkerhetspolitiska plan.

Västeuropeiska unionen skall enligt rapporten fungera som EU:s implementeringsverktyg för att föra över försvars- och säkerhetspolitiska frågor till EU. Inom NATO skall den europeiska delen stärkas och bli jämbördig med USA och Kanada.¹² För detta framtidsscenario krävs att alla deltagare ingår i NATO. Detta framför också av en av författarna till CDU/CSU-rapporten, Karl Lamers, som klart anger att alla EU-länder bör ingå i NATO.¹³ Vad som avses är antagligen att alla länder i kärnan bör ingå i NATO. Lamers skriver vidare att man bör bilda ett permanent europeiskt GUSP-organ som man ger klara maktbefogenheter och klara handlingslinjer så att organet kan handla så självständigt som möjligt.

I samband med detta framför Lamers också åsiken att finansieringen av detta organ skall ske genom EU:s gemensamma budget.¹⁴ Detta visar på en av huvudfrågorna i förhållandet mellan kärnan och resterande stater inom EU. Genom att vara med och finansiera sanktioner skulle även utanförstående EU-länder i allra högsta grad beröras av verksamheten. Denna fråga är klart kopplad till beslutsnivån, d v s var besluten skall fattas, något som rapporten återkommer till i det följande.

När det gäller samarbetet i den s k tredje pelaren (inrikes och rättsliga frågor) framförs från CDU/CSU-håll tanken att integrationen på dessa områden skall skötas genom Schengen-principen, d v s samarbetet sköts delvis utanför EU till skillnad från frågor om GUSP och EMU. Detta kan ses som ett uttryck för att den variabla geometrin som tidigare beskrivits har vissa förutbestämda uppgifter där de inrikes och rättsliga frågorna inte ingår. Man skulle med detta resonemang kunna se variabel geometri mer som ett transportverktyg än en långtgående integrationsprocess utan klara målsättningar i specifika frågor.

Frågan om vad som ingår och bör ingå i kärnan är intressant eftersom olika sakfrågor speglar olika konstellationer. I klartext gäller frågan om en och samma kärna kommer att vara aktuell för samtliga frågor. Karl Lamers förklarade i den franska dagstidningen *Le Figaro* att EMU är en av kärnans nyckelfrågor. Det är i dagsläget inte troligt att samtliga påtänkta medlemmar i kärnan kommer att klara konvergenskraven samt kunna övertyga hemmaopinionen om ett inträde. Detta skulle i praktiken leda till nya konstellationer av kärnor som driver igenom EMU. Genom konvergenskraven har man redan i praktiken bildat en kärna och frågan är om man kommer att kunna avvända en fast konstellation på de sätt som Schäuble-Lamers-rapporten anför i olika frågor. Medlemskapet i NATO skapar ytterligare olika konstellationer som kan komma att få ännu större vikt vid en östutvidgning.

Frågan är alltså om man i realiteten kan skapa endast en fast kärna för samtliga frågor eller om man kommer att ha varierande konstellationer i olika frågor. En utveckling med ett stort antal konstellationer är inte trolig. Det skulle i så fall få till följd att den fragmentering som man fruktar med en à la carte-lösning skulle bli verklighet. Men en lösning med åtminstone två kärnor, en för GUSP-samarbetet och en för EMU är inte en otrolig utveckling.

¹² Internet, Tysklands note on position

¹³ Diskussionspapper av Karl Lamers om CFUSP, (FUSP), 13 Juni 1995

¹⁴ Ibid

Den tyska regeringen har vid flera tidpunkter påpekat att EMU projektet inte är genomförbart ifall inte åtminstone två av de stora länderna medverkar. Detta betyder att även Frankrike måste klara kraven så att de två länderna inom kärnans kärna samarbetar inom samma projekt. I CDU/CSU-rapporten påpekas att flexibilitet kan komma att användas i flera steg från region via EU, d v s staterna till kärnan, möjligheter finns då till olika konstellationer också på olika nivåer. Detta kan givetvis riskera att leda till en fragmentering.

Det största tyska oppositionspartiet SPD talar även det om möjligheterna till flexibel integration, men trycker hårt på att en sådan lösning endast gäller flexibilitet i utvecklingshastighet.

Det bör noteras att det tyska material som används här har en klar slagsida mot det kristdemokratiska regeringspartiet CDU/CSU, men den tyska regeringens uttalanden och Schäuble-Lamers-rapporten är några av de viktigaste inläggen i debatten. Något tydligt alternativ har heller inte förts fram av tyska SPD.

Frankrike och tanken om Trecirkeuropa

Detta avsnitt kommer främst att behandla de skillnader som finns mellan fransk och tysk inställning till frågan om variabel geometri.

Efter president Mitterrands bortgång och den före premiärministern Balladurs förlust i gaullistpartiets inre maktkamp, fanns från tysk sida en rädsla för att den nye presidenten Chirac och den nye premiärministern Juppé skulle gå in för en mindre integrationsvänlig linje. Redan i sin presidentkampanj gjorde Chirac dock klart att även han står för en integrationsvänlig politik. I sin valkampanj presenterade Chirac sin långtgående målsättning att tillsammans med Tyskland bilda basen i det nya europeiska militära samarbetet. Han förklarade sig redan här vara för en differentierad integration så länge den var öppen för alla. Även Michel Barnier¹⁵ har hakat på den tyska CDU/CSU-linjen, när han i en intervju i dagstidningen Le Figaro förklarat att GUSP-samarbetet måste stärkas. Han ger också ett allmänt stöd till hela rapporten. Barnier trycker dock hårdare på vikten av att uppnå så stor enighet som möjligt.

Den säkerhetspolitiska polariseringen utgör för fransmännen ett problem och man återkommer hela tiden till vikten av största möjliga enighet på området. Frågan är om man kan se fler fördelar än nackdelar med att föra in den nuvarande europeiska säkerhetspolitiska polariseringen i EU-arbetet med förevändningen att ge samarbetet ett kvalitativt lyft. Eftersom man redan i dag säkerhetspolitiskt har ett Europa i två hastigheter i fråga om försvarsintegration är det föga troligt att man åtminstone på kort sikt kan uppnå den enighet fransmännen skulle vilja se.

Den fransk-tyska positionen har bland annat lagts fram i ett gemensamt brev författat av Chirac och Kohl¹⁶ där man lägger fast att differentierad integration bara skall användas av ett enskilt land under en period då detta land har problem att följa utvecklingen. Flexi-

¹⁵ Frankrikes Europaminister

¹⁶ Gemensamt brev, 6 dec. 1995 efter det tysk-franska mötet i Baden-Baden

biliteten skall endast få användas så att de övriga EU-länderna inte hindras att gå vidare inom det gemensamma institutionella EU-ramverket. Brevets text ger intrycket av att flexibiliteten skall användas som temporär undantagsprincip, när man i sin strävan mot ett gemensamt mål råkar ut för tillfälliga problem som t ex opinionen i ett enskilt land. Det som är intressant med brevet är att det inte talar om ett flerhastighets-Europa, utan om en gemensam enhetlig process där differentiering är mer av undantag än regel. Enhällighet och gemensamma mål ges högre prioritet. För fransmännen tycks Europatanken och lojalitet mellan medlemsländerna vara ledstjärnan.

För fransmännen synes fransk suveränitet alltid stå i förgrunden och den säkerhetspolitiska tudelningen mellan nationell suveränitet och NATO-medlemskap har för fransmännen inneburit att man kunna behålla den nationella suveräniteten på försvarsområdet i den utsträckning man velat. Men man har från fransk sida visat att man är villig att styra den franska självständighetspolitiken mot ett europeiskt samarbetsplan. Man bör notera denna skillnad i utgångspunkt när man jämför med den tyska inställningen till GUSP-samarbetet och till variabel geometri.

Den franske f d Europaministern Lamassoure har ytterligare framhållit den franska inställningen att differentieringen endast skall vara i tiden och därmed att målen skall vara gemensamma. Valfrihet skall inte finnas och kärnan skall utgöras av de som från början ansluter sig till alla delar av samarbetet. À la carte och andra lösningar med valfrihet kan därmed inte bli aktuella. Lamassoure ser också GUSP-samarbetet i ett vidare perspektiv än det rent militära. Han beskriver ett tudelat GUSP med en diplomatisk och en militär del.

Den förre franske premiärministern Balladur lade i en intervju med Le Figaro fram den franska linjen med de s k solidaritetscirkelarna eller Trecirkeuropa. Grundindelningen består av tre stadier, där det yttersta stadiet — den yttersta cirkeln — består främst av de länder som ligger i Europa men inte på lång sikt eller aldrig kan bli medlemmar av EU. Hit hör först och främst Ryssland men också länder söder om Medelhavet. Den andra cirkeln, mellancirkeln, består av de EU-länder och kommande EU-länder (Central- och Östeuropa) som ingår i unionen men som inte kan följa med i integrationsarbetet. Här skall olika typer av övergångstider finnas och målsättningen skall vara att bli en del av den innersta cirkeln, som består av de länder som har möjlighet att direkt ansluta sig till de nya projekten. Balladur beskriver målsättningen att man på sikt skall smälta ihop de två innersta cirkelarna till en och på ytterligare lång sikt smälta ihop alla tre cirkelarna, men det kommer under överskådlig tid att finnas skillnader hos länderna runt den innersta cirkeln, kärnan. Det franska systemet med solidaritetscirklar bygger på ett stort gemensamt visionärt Europa-mål men kommer i praktiken åtminstone på kort sikt att vara samstämmigt med den tyska idén om Kärneuropa.

Premiärminister Juppé bygger även han på cirkelresonemanget och beskriver att den innersta cirkeln skall vara öppen för alla men med vissa obligatoriska inträdeskriterier. Hit hör VEU och EMU. Intressant är att det cirkelresonemang som Juppé beskriver även lämnar möjlighet för en utveckling med fler cirklar, en för försvar och en annan för EMU o s v och även om detta är en naturlig följd av olika konvergenskriterier blir följden att målsättningen lämnar möjlighet till en något lösare sammansättning av kärnan.

Kopplingen till Tyskland men även till Storbritannien ser Juppé som nödvändig för att undvika en fransk marginalisering i och med utvidgningarna. Cirkelresonemanget skall bidra till att reducera risken att unionen dras norrut och österut. Man vill skapa ett system som ger balans både regionalt och institutionellt och inte som Juppé också poängterar skapa en superstat. Det franska trecirkelresonemanget liknar i stora stycken det tyska, men i en annan tappning där alla skillnader och olika typer av differentiering förs in i ett större resonemang med en gemensam struktur och med en tydlig målsättning. Även om förslaget inte är teknisk tydligt så finns en förskjutning mot lojalitet och Europatanken samt en vilja att ta ett stort grepp om hela den framtida Europautvecklingen.

I en debattartikel av den före franska presidenten Valéry Giscard d'Estaing om den framtida europeiska arkitekturen läggs tyngdpunkten på genomförandet av EMU. d'Estaing ser EMU som basen i den nya kärnan. Han skissar på ett system med Storeuropa och Kärneuropa, där Storeuropa blir ett Europas förenta stater och där alla kärnfrågor beslutas på kärnnivå. Hans förslag skiljer sig på flera punkter från cirkelresonemanget. Bland annat ser han två klart definierade hastigheter och han lägger hela tyngdpunkten på EMU-samarbetet och en klar statusskillnad mellan kärnan och övriga Europa.

Kanske kan två EMU-kärnor bildas, en inom och en utanför projektet, där även den grupp som ej deltar har strukturen av en kärna med en valutapolitik som bygger på nationella valutor.

Storbritanniens position och svar på det fransk-tyska initiativet samt variabel geometri som uteslutningstaktik

Den brittiska reaktionen har till största del fungerat som svar på det fransk-tyska initiativet. Premiärminister John Major framlade i sitt bekanta tal vid universitetet i Leiden¹⁷ den brittiska positionen. I grunden får tanken om flexibel integration understöd från brittiskt håll och Major framhöll bland annat att det är fullt naturligt att vissa länder integreras fortare än andra. Han framhöll härvid EMU som exempel.

Den brittiska kritiken riktas främst mot tanken om Kärneuropa. Den flexibilitet som förordas från brittiskt håll är mer allmän och grundtanken är att alla medlemsstater skall få vara med och att alla skall kunna säga nej. Alla staterna skall godta utvecklingen och vara jämlika. Major ser Storbritannien som en del av Europas kärna. Britterna vill inte se hur balansen och initiativen i europeisk politik ytterligare glider mot Tyskland och Frankrike och i linje med detta tar de avstånd från alla tankar på permanentade konstellationer som är desamma i fråga efter fråga. Idén med två (eller flera) huvudhastigheter kritiserar från brittiskt håll. Man föredrar att flexibiliteten i huvudsak utgörs av möjligheten att säga nej. Flexibiliteten går med andra ord endast en väg, d v s man säger nej. I det fransk-tyska förslaget går flexibiliteten i två riktningar, man kan säga nej men för att ingå i kärnan krävs att man godtar ett paket av projekt. Envägsresonemanget hänger ihop med den brittiska oviljan till fasta konstellationer och med en rädsla för att hamna utanför utvecklingen. Den brittiska

¹⁷ Tal i Leiden, 7 september 1994

ekvationen, där man både vill ingå centralt i Europas beslutsfattande och samtidigt tillfredsställa opinionen och behålla tonvikten på nationalstaten, är svårlöst. Balansen mellan stater är central och briterna är rädda för en förskjutning mot en kärna där de kanske ej kommer att ingå.

Det brittiska förslaget med flexibilitet men utan fasta grupperingar har givit upphov till *à la carte*-debatten. I ett system där man kan välja att säga nej till förslag men ändå kräva att vara en del av beslutsprocessen kommer man i slutänden att få mer eller mindre av ett *à la carte*-system. Briterna framhåller att unionens beslut skall fattas gemensamt. Detta innebär i praktiken att det minst integrationsvänliga landet kan bestämma takten, men det visar också på ett problem med beslutsfattande och beslutsnivå som i det brittiska fallet blir extra tydligt. När besluten om Europas framtidsfrågor och då speciellt på GUSP-området kommer att utformas är det av största vikt för Storbritannien att vara en av beslutsfattarna. Men om besluten i realiteten kommer att åtminstone delvis kunna utformas av en mindre kärntrupp utan Storbritanniens medverkan, kommer detta givetvis att betraktas som ett hot mot landets nuvarande position. Att undvika alltför fasta grupperingar kommer därmed att ligga i landets intresse. En flexibilitet utan fasta konstellationer ger större möjligheter till egna kombinationer och därmed ett beslutsfattande *à la carte*. Frågan är om man skall se den brittiska reaktionen som ett förespråkande av ett *à la carte*-system eller om det mest är fråga om en reaktion och en rädsla för att hamna utanför beslutsprocessen eller åtminstone utanför den plattform som genom att implementera besluten starkt skulle komma att påverka dem.

Även den brittiske utrikesministern Douglas Hurd har framfört argument mot en kärnutveckling, samtidigt som han deklarerat att samarbete inom andra och tredje pelaren helt skall ske på mellanstatlig basis¹⁸ med en flexibilitet av Schengentyp, där man ansluter sig efter vilja och förmåga. Det försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet utgör grunden i Storbritanniens argumentation mot nya fasta konstellationer. Som John Major deklarerade i Leiden-talet utgör Storbritannien redan en del av kärnan på detta område och landet måste ingå i en sådan kärna.¹⁹ Major har vidare sagt att östutvidgningen och säkerhetspolitiken kräver variabel geometri.

Grunden i det brittiska resonemanget är nationalstaten och dess position, ingen skall tvingas in i ett samarbete. Mellanstatligheten och kopplingen till NATO gör att Storbritannien ställer sig avvisande till att VEU görs till en del av EU. Man förordar ett starkt säkerhetspolitiskt och utrikespolitiskt samarbete, men på nationalstatsbasis.²⁰ EU har ingen roll att spela inom försvarspolitik, som briterna framhåller till stor del bygger på säkerhetsgarantier inom VEU och NATO. Så länge länderna inom EU har olika säkerhetsstatus bör EU enligt brittiskt synsätt inte engageras försvarspolitiskt. Det GUSP-samarbete som man förordar är enbart säkerhetspolitiskt och skall grundas på mellanstatlighet. Man ser två säkerhetspolitiska sfärer inom EU. En där alla har samma status och en där man genom VEU, som ju bygger på ömsesidiga säkerhetsgarantier, har en annan säkerhetsstatus. Stor-

¹⁸ 12 dec. 1995, se Storbritanniens Note on position (Internetadress se not 14)

¹⁹ Premiärminister John Majors tal i Leiden, avsnittet om Second and third pillars

²⁰ Malcom Rifkind i DN den 29 mars 1996

britannien ser gärna en utveckling av VEU, men detta skall ske utanför EU och genom NATO. Man visar ett missnöje med en union där nationalstaternas roll minskar och den nationella politiska identiteten suddas ut.

Britterna vidhåller sina krav i den nyligen framlagda regeringsrapporten "A partnership of nations". Där framhålls vikten av att behålla enhällighetskravet i GUSP-frågor. Man menar att EU-utspel måste godkännas enhälligt för att kunna behålla sin tyngd internationellt. Man bör dock notera att ett regeringsskifte i Storbritannien kan ge vissa skillnader i den brittiska positionen. Möjligheten finns att en labourregering godtar viss vidgad överstatlighet. Labourpartiet har dock sagt sig stödja den nuvarande linjen när det gäller veto i GUSP-frågor.

I vilken mån påverkar risken för uteslutning staternas vilja att vara med? Om EU-utvecklingen får formen av en tvåhastighetslösning och man för att tillåtas delta i den högre hastigheten, d v s kärnan, tvingas godta en paketlösning kan detta få till följd att man godtar hela paketet hellre än att man tar risken att tappa för mycket kontroll över utvecklingen. En liknande uteslutningstaktik användes när de Gaulle på 1960-talet förhållade Storbritanniens inträde i gemenskapen. Uteslutningstaktiken fungerar givetvis också den andra vägen, d v s att man riskerar att uteslutas ur kärnan ifall man inte uppfyller kraven eller inte vill följa kärnans utveckling. Här kan en konflikt uppstå mellan kärnans kärna (Frankrike och Tyskland) och övriga kärnländer. Major underströk i Leidentalet vikten av balans bland annat mellan stora och små länder och mellan kärnans kärna och resterande delar av unionen. Han framhöll att risken finns att små stater tappar betydelse i förhållande till Frankrike och Tyskland. Det kan föreligga en fara för att de länder som inte följer de drivande staternas linje kastas ut. Denna draglokseffekt, där viljan att följa med främst utgörs av risken att inte få följa med, kan få effekter för bland annat Storbritanniens agerande i slutänden.

Analys av de beskrivna ländernas ståndpunkter

Rapporten skall nu gå in på ett försök till analys av de tre stora ländernas nu behandlade ståndpunkter. Av särskilt intresse är att söka skillnader och minsta gemensamma nämnare i de officiella franska, tyska och brittiska ståndpunkterna. Avsnittet inleds med en genomgång av de huvudsakliga skillnaderna.

Den centrala skillnad som visar sig är densamma som mellan à la carte-systemet och variabel geometri, nämligen målsättningen. Huruvida målsättningen måste vara gemensam eller inte är grundskillnaden mellan Storbritannien å ena sidan och Frankrike-Tyskland å andra sidan. Tanken på en kärna som förtrupp faller, om inte de övriga har åtminstone en framtida förhoppning att kunna följa efter. Givetvis kan kärnan ändå bildas, men tanken på att kärnan skall fungera som en föregångare är central. Tvåhastighetstanken faller om målsättningen faller och den kärna som i så fall bildas blir en union inom unionen med en klart definierad statusskillnad gentemot de övriga. En permanentad statusskillnad uppstår, där konsensus söks på två plan, antingen inom EU som helhet eller inom kärnan.

Djupt förknippad med frågan om målsättning är frågan om enhällighet. Grunden i det fransk-tyska resonemanget är att det långsammaste och minst integrationsvänliga landet

inte skall kunna stoppa de övriga. Storbritanniens position i frågan är att enhällighet alltid måste uppnås inom unionen som helhet. Genom möjligheten att stoppa beslut även inom kärnan tappar kärnan i så fall sin reella betydelse, eftersom även icke kärnmedlemmar måste sanktionera kärnans målsättning. Möjligheten finns dock givetvis att medlemsländerna enas om att inte enas, d v s man tillåter de resterande att fortsätta trots att man själv ställer sig utanför.

Redan i början av rapporten har det påpekats att regeringskonferensens möjligheter att nå konsensus kommer att sätta ramarna för framtidens variabla geometri. Med detta menas bland annat att om möjligheterna till uppgörelser inom EU töms ut, återstår för länderna inom den tänkta kärnan att gå vidare gemensamt utanför EU, d v s med olika uppgörelser av Schengen-typ. Möjligheten för länder som vill vara med och påverka Europas framtidsfrågor men inte vill vara en del av en kärna som till stor del består av försvarssamarbete minskar. Den franska positionen, där enhällighet från samtliga medlemmar inte krävs men där man ser flexibiliteten som en övergångslösning, kräver dock att man trots motsättningar i initialskedet behåller karaktären av en flerhastighetslösning med gemensamma mål.

Enhällighetsproblematiken är starkt förknippad med målsättningen och länken dem emellan är beslutsnivån. Ifall kärnan ej behöver söka vare sig enighet med den övriga unionen eller ha en gemensam målsättning kommer den viktiga beslutsnivån när det gäller EU:s framtidsfrågor att ligga enbart hos kärnan. Med ett enhällighetskrav kommer möjligheten till kontroll att finnas kvar hos samtliga medlemmar. Om kärnans målsättning radikalt skiljer sig från den övriga unionens, kommer besluten att fattas av kärnländerna, eftersom konsensus inte behöver uppnås.

Ytterligare en fråga som bör kopplas till målsättningsproblematiken är diskussionen om flexibilitet som ett tidsbegränsat undantagsfenomen. Med differentierad målsättning skapas permanenta skillnader, men framförallt Frankrike driver som nämnt tanken om variabel geometri som ett tidsbegränsat undantagsfenomen. Detta resonemang kräver givetvis att målsättningen är gemensam och att besluten som gäller kärnan måste fattas gemensamt av unionen som helhet. Den tyska linjen, där enighet inte är ett krav och ej heller tidsbegränsade flexibla lösningar är målet, borde bygga på en uppfattning att gemensamma mål åtminstone under den närmaste tiden och i vissa frågor är omöjligt att uppnå. Tanken med kärnan är dock att den skall fungera som ett lok i den gemensamma utvecklingen. Detta bör ses som ett långsiktigt mål.

I det förra avsnittet beskrevs den brittiska oviljan mot fasta konstellationer. Kärnbegreppet förutsätter en splittring i minst två kvalitativt skilda delar. Insynen och möjligheten att påverka kärnan, d v s risken för att beslutsnivån höjs och bara omfattar en mindre grupp länder, föranledde den brittiska skepsisen mot kärnidén. Gemensamma beslut och större möjligheter att säga nej är de brittiska lösningen. De fasta konstellationerna riskerar att ge en permanentad statusskillnad som kan medföra ett krav på paketlösningar, d v s man tar allt eller inget. Detta resonemang förutsätter dock att kärnan utvecklas vidare och inrymmer fler fält än vad som idag är aktuellt med i första hand säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete och valutaunionens tredje fas.

Den variabla geometrins grundläggande funktion har två sidor, antingen ett system som lämnar större utrymme för nationalstaten genom möjligheten att avstå från samarbete eller ett system som har som grundläggande mål att höja samarbetets kvalitet och stärka de gemensamma organens möjligheter. Den brittiska synen på flexibilitet, som utgår från mellanstatlighet, ger flexibiliteten en fundamentalt skild utgångspunkt jämfört med den fransktyska synen. Så är särskilt fallet med tanke på att flexibilitetens mål för britererna är att stärka nationalstatens position gentemot EU, och därmed det mellanstatliga samarbetet.

Flexibiliteten åberopas både från federalister och från förespråkare för ett mellanstatligt samarbete. Även här ligger vattendelaren vid målsättningen med flexibiliteten; gemensam målsättning som på sikt kan få ökade federala inslag eller medlemsstatsinriktad målsättning som lägger större vikt vid nationalstaten och mellanstatlighet.

Med båda utvecklingslinjerna föreligger risken att konsensuskravet minskar. Om flexibiliteten på sikt lämnar större möjligheter för flexibla nationella speciallösningar såsom förordas från brittiskt håll, kan följden bli att flexibiliteten används som en utväg för att undgå en uppsplitande EU-debatt inom många av Europas på EU-frågan splittrade partier. I frågor där man tidigare sökt konsensus kan man med flexibiliteten som verktyg undvika debatt. Likaså finns risken att en kärnutveckling leder till att den del som driver unionen framåt, d v s kärnan, nöjer sig med att söka konsensus inom kärnan. Detta kan då leda till en ytterligare polarisering av unionen mellan kärna och icke kärna. Den senare blir lätt en periferi.

Som framgått finns det klara, reella skillnader mellan de olika typer av flexibel integration som presenterades och definierades ovan. Den stora och grundläggande skillnaden ligger som framgått i målsättningen. Den är avhängig av flexibilitetens utgångspunkt och direkt kopplad till de andra huvudskillnader som behandlats och då främst frågorna om enighet, tidsbegränsning och fasta konstellationer (Kärneuropa).

Även EU-organen själva har kommit med rapporter om differentierad integration. Här märks främst rapporter av kommissionen och av reflektionsgruppen inför regeringskonferensen.²¹ Den senare var sammansatt av kvalificerade nationella representanter. Rapporterna för fram vissa tydliga begränsningar som bör gälla användningen av flexibilitet. Hit hör främst att alla typer av à la carte-lösningar avfärdas och att differentiering bara skall tillåtas om den stämmer överens med EU:s syften. Man understryker att den inre marknaden måste vidmakthållas. Den inre marknaden utgör grunden i gemenskapen men även detta kan som beskrivs nedan i avsnittet om östutvidgningen bli föremål för debatt.

Ytterligare en grundprincip är att den inre kärnan alltid skall vara öppen för alla medlemsländer som har möjligheten att ingå i kärnan. Man kan tänka sig tre grupper; först de som vill och kan ingå i kärnan, sedan de som kan men inte vill ingå och slutligen de som vill men inte kan. Frågan är hur mycket de två senare grupperna kommer att kunna påverka kärnan. En åsikt som framförs bygger på att endast de som ingår i kärnan skall vara de som slutgiltigt fattar besluten, d v s man skall i fördraget införa en differentierad rösträtt. Detta kan som redan beskrivits i vissa lägen vara svårförenligt med kravet på tidsbegränsning.

²¹ Reflektionsgruppens rapport, sid 6-9 & kommissionens rapport

Detta gäller speciellt i ett läge när olika huvudlinjer för EU:s utveckling föreligger, t ex i frågan om mellanstatlighet eller överstatlighet.

En fråga starkt förknippad med vad som nu berörts är finansieringen. Skall en stat som inte deltar i ett projekt ändå tvingas finansiera detta genom EU:s gemensamma budget? I ett läge där den gemensamma EU-utvecklingen är oklar, d v s någon gemensam målsättning inte finns, kan EU i så fall fortsätta att ha enbart en gemensam budget? Svaret ligger troligen i hur pass enig man blir om EU-utvecklingen som helhet; den gemensamma budgeten kräver en någorlunda gemensam linje.

Ytterligare en viktig fråga är hur EU i en framtid med differentierad integration skall kunna agera gemensamt mot en tredje part. Blir det ett EU som agerar som handelsunion och ett annat EU som agerar som försvarsunion? Hur går det då med olika system inom EU; kan man ha olika konkurrerande syften inom EU vid en uppdelning i olika kärngrupper? Återigen ligger svaret i den gemensamma framtidsutvecklingen. Ett system med differentierad integration kräver att någon typ av konsensus finns åtminstone om de långsiktiga målen. Den gemensamma basen avgör vilka risker man utsätter unionen för. Som tidigare beskrivits kan vissa länder med flexibla lösningar som medel slippa fatta beslut i känsliga framtidsfrågor och det ligger en risk i att vissa länder nöjer sig med den gemensamma basen för att slippa känsliga beslut.

Balansen mellan den gemensamma basen och en kärna som söker bredast möjliga konsensus kommer att avgöra huruvida de flexibla lösningarna kan vara tidsbegränsade eller inte

Flexibel integration och den variabla geometrins användning vid en utvidgning av EU

En stor utvidgning österut kommer radikalt att förändra EU:s nuvarande struktur. En stor del av debatten om differentierad integration och variabel geometri utgår från detta problem som huvuduppgiften för EU.

En union som ökar till ungefär dubbelt nuvarande storlek vad gäller antalet medlemsländer och med kraftigt ökade inre skillnader i ekonomisk utveckling m m kommer uppenbarligen inte att kunna fungera på samma sätt som dagens EU. Hur skall en eventuell differentiering organiseras? Kommer samma typ av flexibilitet att användas vid en östutvidgning eller finns det olika typer av flexibilitet, d v s kommer särskilda, nya typer av flexibilitet att användas enkom för östutvidgningen?

Stegvis inträde i unionen är ett sätt där man genom olika typer av övergångslösningar skapar en längre anpassningstid för kandidatländerna. Långa övergångstider tillämpades vid Spaniens och Portugals inträde i EU och är alltså en beprövad metod. Långa övergångslösningar får till effekt att man skapar olika integrationssteg och skräddarsyr dessa för varje enskilt land. I diskussionen förekommer förslag som går ut på att mycket långa övergångslösningar kan komma att användas. Ett system med mycket långa, i praktiken obegränsade övergångstider riskerar dock att skapa ett system med delmedlemskap. Detta väcker i så fall frågor om vad som bör ingå i ett sådant delmedlemskap. Vilka delar skall utgå och skall

samma typ av delmedlemskap tillämpas för samtliga CÖE - (central- och östeuropeiska) länder som söker medlemskap.

En viktig utgångspunkt är att prioriteringarna för CÖE-länderna skiljer sig väsentligt åt vid en jämförelse med den förra utvidgningen (Sverige, Finland och Österrike). För CÖE-länderna har medlemskap i EU:s andra och tredje pelare snarast högre prioritet än medlemskap i den första pelaren. Anslutningsproblemen för CÖE-länderna gäller snarare anpassningsproblem till den inre marknaden²² än anslutning till EU:s övriga två pelare. Här återfinns ett huvudproblem med tanke på tillämpningen av variabel geometri på unionen som helhet. Grundtanken med variabel geometri är att man skall ha en bred, gemensam och allmän bas som under inga omständigheter är förhandlingsbar. Grunden i den gemensamma basen ligger i första pelaren, d v s den inre marknaden och frågan blir då om samma typ av variabel geometri kan tillämpas inom den nuvarande unionen och i förhållande till CÖE-länderna. Är det möjligt att tillämpa variabel geometri men med en annan bas, d v s ha andra områden än den inre marknaden som grund? Kan samma typ av variabel geometri komma att tillämpas om prioriteringarna skiljer sig åt, d v s är anpassningen till den inre marknaden förhandlingsbar?

En lösning som lanserats är en s k rabattanslutning, d v s en typ av delmedlemskap. Här genomförs en långsam övergångsprocess där CÖE-länderna väntar med övertagandet av det gemensamma regelverket (*l'acquis communautaire*) men i utbyte ej heller få ta del av de fyra friheterna. Med detta system genomförs en omprioritering där den andra och tredje pelaren kommer först. Någon typ av variabel geometri, d v s en gemensam bas är givetvis nödvändigt för att undvika en *à la carte*-situation, men frågan kvarstår om samma typ av variabel geometri kan användas inom nuvarande EU och vid en anslutning av CÖE-länderna. Ett rabattsystem²³ där man endast är associerad till första pelaren men fullvärdig medlem i de två andra, skulle väcka komplicerade problem om beslutsnivå m m. Även enhällighetsproblemet måste lösas eftersom andra och tredje pelarens beslut fattas genom enhällighet. Detta aktualiserar också småstatsproblemet, när flera mycket små länder (t ex Malta och Cypern) vill ansluta sig och därmed i det nuvarande systemet skulle få vetorätt trots ett mycket litet befolkningsunderlag.

Ett nytt EES-avtal anpassat för CÖE-länderna kan vara ett första steg precis som för EFTA-länderna men detta kanske ej är troligt med tanke på de två gruppernas olika utgångspunkt och prioritering. När det för EFTA-länderna gällde att få vara med på så mycket som möjligt av den inre marknaden utan att behöva deltaga fullt ut i beslutsfattandet inom unionen gäller för CÖE-länderna det motsatta förhållandet.

Vilka grundtyper finns inom den variabla geometrin för användning vid en östutvidgning? Den första huvudskillnaden hänger samman med frågan om differentieringen baseras på olika övergångsperioder för olika CÖE-länder eller på differentierat medlemsinnehåll för varje enskild stat genom ett rabattmedlemskapssystem. Detta kommer då antingen att ske genom övergångstider, d v s ett differentieringssystem enkom för CÖE-länderna,

²² Ninna Rösiö, sid 32

²³ SOU 1996:15, sid 127

eller genom en typ av variabel geometri som kan ingå i ett allmänt differentieringssystem för unionen som helhet.

Flexibiliteten för CÖE-länderna är självfallet också avhängig av frågan hur flexibiliteten kommer att användas av de nuvarande medlemmarna, eftersom en ökad flexibilitet kan komma att medföra att nya och större frågor aktualiseras inom unionen som helhet.

För CÖE-länderna är GUSP-samarbetet det som anses mest eftertraktansvärt. Det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet har en tydlig koppling till VEU och därigenom till NATO. En EU-utvidgning kommer därför troligen att även innebära en VEU-utvidgning och därigenom även en NATO-utvidgning.

Möjligheten för CÖE-länderna att ta bakvägen in i NATO genom EU och VEU gör att utvidgningen, om den baseras delvis på ett utökat GUSP-samarbete, inte kan ses som enbart en fråga för EU:s medlemsländer. En EU-utvidgning innebär därigenom att Europas säkerhetsstruktur skulle kraftigt förändras, där nya problem kan uppstå med ett säkerhetspolitiskt isolerat Ryssland. Ett problem har varit att EU och VEU inte har varit så samstämmiga som krävs. Detta kan givetvis bero på att VEU:s eventuella kommande integration med EU:s andra pelare (d v s GUSP) varit oklar och under debatt. Man har en utgångspunkt där varken EU, VEU eller NATO:s medlemmar är desamma, något som medför att ett medlemskap i en av organisationerna inte automatiskt medför medlemskap i de andra organisationerna och att inte någon av organisationerna är överordnad en annan.

Grundproblemen vid en östutvidgning är dock de finansiella problemen och den finansieringschock som detta kan komma att medföra²⁴ samt de institutionella problem som en utvidgning medför inom EU. Röstviktningen och småstatsproblemet medför att nya lösningar på den snedvridning som nuvarande röstviktning medför måste fram. Från de stora länderna, t ex Storbritannien, är nya omröstningsregler ett krav. Från svensk sida framhålls dock vikten av att behålla dagens röstningsförfarande i ministerrådet.

Möjligheten till nya majoriteter måste kunna kontrolleras. Kommissionen har i yttranden sagt att en utvidgning kräver förändringar i andra och tredje pelarnas struktur. Den konkurrenssnedvridning som en differentiering kan komma att medföra måste också elimineras. En viktig fråga är om differentieringen skall sättas in före eller efter ett inträde av CÖE-länder. Differentieringen blir en stegvis process där den variabla geometrins tillämpning på unionen som helhet bestämmer slutsteget. Eventuellt kan alltså ytterligare ett system med variabel geometri bli aktuellt i och med östutvidgningen.

Kommissionen har lagt fram en rapport där vissa krav vad gäller en flexibel integration framförs. Här ingår bland annat kravet på att dagens institutionella ramverk inte ändras och att den inre marknaden bevaras.²⁵ Dessa krav går dåligt ihop med idén om rabattmedlemskap, speciellt ifall rabattmedlemmarna får full medlemsstatus.

²⁴ SOU 1996:15, sid 123

²⁵ Commission opinion, sid 18

Den svenska positionen i frågan om flexibel integration

Den svenska inställningen betraktar flexibel integration som något som eventuellt kan komma att bli nödvändigt i framtiden.²⁶ Ett krav är att flexibiliteten används inom EU:s gemensamma lagverk. En à la carte-lösning ses som en orimlig utveckling. Östutvidgningen framförs som ett huvudskäl till att flexibel integration kan komma att bli nödvändig. Östutvidgningen anses så viktig att den kan legitimera införande av viss flexibilitet.

I frågan om vetorätten framhålls att denna måste behållas när det gäller GUSP-frågor även i fortsättningen men även här kan man när det gäller östutvidgningen tänka sig en diskussion i frågan. Man kan alltså tänka sig en viss uppluckring i den svenska inställningen till enhällighetskravet.²⁷ Den svenska inställningen verkar sålunda vara att flexibel integration kan komma att bli nödvändig men då som en nödlösning motiverad av östutvidgningen.

Den stora frågan för svenskt vidkommande är dock GUSP-samarbetets karaktär och framtida utveckling. Hur hårt GUSP-samarbetet knyts till VEU är en nyckelfråga. Sverige har godtagit hela l'acquis communautaire, inbegripet vad Maastrichtfördraget innehåller om målsättningen för GUSP. Sverige kan tänka sig ett utökat GUSP-samarbete men då gärna med någon typ av reservationsmöjlighet inbyggt i systemet. Ett gemensamt försvarssamarbete anses däremot inte förenligt med den svenska alliansfrihetspolitiken och Sverige kommer inte att söka medlemskap i VEU.²⁸

Den säkerhetspolitiska gruppering som anknyter till frågan om medlemskap eller inte medlemskap i VEU ger en färdig kärngrupp på detta område. Det säkerhetspolitiska och försvarspolitiska samarbetet har flera sidor, där Sverige på vissa områden kan tänka sig ett långtgående samarbete, t ex när det gäller fredsbevarande styrkor. På detta område genomförde Sverige tillsammans med Finland nyligen ett utspel i frågan om kopplingen mellan VEU och EU. Enligt utspelet vill Sverige tillsammans med Finland ge EU befogenhet att besluta om fredsbevarande insatser inom ramen för VEU. Här visar Sverige en vilja att vara med och utforma framtidens koppling mellan EU och VEU även om något exakt förslag inte finns.

I denna typ av frågor avgörs mycket av omvärldens syn och förtroende för ett lands politik. En utveckling där samarbetet i GUSP-frågor för svensk del utvecklas mot ett ökat samarbete i vissa frågor (t ex försvarssamarbete) men inte andra kan skapa problem för länder utanför EU att skilja på vad som är svensk politik och vad som är EU-politik. Detta problem gäller allmänt vid en utveckling mot variabel geometri. Kan en kärna av EU-länder utåt sägas företräda en EU-linje? Grunden i det försvarspolitiska samarbetet bygger på säkerhetsgarantier antingen genom VEU eller NATO, något som omöjliggör för Sverige att med nuvarande politik delta fullt ut. I realiteten avgörs den svenska positionen av hur vi väljer att ställa oss till de projekt där variabel geometri kan tänkas användas, främst östutvidgningen och GUSP-samarbetet.

²⁶ Utrikesutskottets betänkande 1995/96:UU13, sid 22

²⁷ DN, 13 mars 1996

²⁸ Utrikesutskottets betänkande 1995/96:UU13, sid 97

Sammanfattning och avslutande slutsatser

Rapporten visar hur medlemsländernas olika utgångspunkter påverkar synen på flexibel integration och då särskilt variabel geometri. Diskussionen om införande av variabel geometri kan ses som en funktion av maktförskjutningen inom europeisk politik, men den kan också ses som ett sätt att bevara mellanstatligheten inom EU så långt som möjligt.

Man kan utgå från en principiell grunduppdelning i tre begrepp. Det första begreppet, Flerhastighetseuropa, där flexibiliteten endast utgörs av en differentiering i tiden och som har karaktären av en nödlösning utgör utgångspunkten, d v s det är så dagens flexibilitet är tänkt att fungera. Det andra begreppet, variabel geometri, är den form av flexibilitet som förefaller utgöra den troligaste utvecklingen av flexibel integration. Variabel geometri bygger i grunden på någon typ av paketlösning; en konstellation av de mest integrationsvänliga länderna bildas. Denna kärngrupp bygger på ett allt eller intet-resonemang, vilket i praktiken innebär att den har ett inbyggt uteslutningssystem. Detta kan i praktiken komma att bli intressant speciellt när det gäller Storbritanniens relation till den tysk-franska axeln. Det tredje begreppet, à la carte-Europa, är en lösning som åtminstone principiellt inte kommer att bli aktuell. Detta system baseras på deltagande endast i de EU-projekt som en stat finner lämpliga. I realiteten kan dock långa övergångsperioder eller en lösning med variabel geometri men med flera olika kärnkonstellationer i olika frågor ge upphov till en à la carte-situation.

Kopplingen till vetoproblematiken är genomgående i debatten om variabel geometri. Denna koppling hänger särskilt samman med utformningen av ett framtida, mera välutvecklat GUSP-samarbete, eftersom det är här djupgående meningsskiljaktigheter kommer i dagen. Att nå konsensus i försvarsfrågan mellan förespråkare för en tydligare EU-förankrad försvarsallians och med förespråkare för neutrala stater är med all sannolikhet en omöjlig uppgift. Enhällighetsprincipen stoppar idag alla planer på att integrera VEU i EU:s gemensamma fördragssystem. Här lanseras flera förslag, där alla går ut på att vetomöjligheterna måste reduceras. Detta kan uppnås antingen genom att konsensus endast skall behöva sökas inom den inre kärnan av EU-länder som gemensamt går vidare inom ramen för den föreslagna flexibiliteten, d v s någon form av variabel geometri, eller genom en övergång till beslut baserade på kvalificerad majoritet som i större utsträckning tar hänsyn till ländernas olika befolkningsmängder. När det gäller försvarspolitik förs det första alternativet fram.

Den verkliga huvudskiljelinjen i inställningen till flexibel integration visar sig emellertid i målsättningen. Man kan inte tidsbegränsa undantagen ifall en gemensam målsättning saknas. Saknas tidsbegränsade undantag byggs permanenta statusskillnader upp mellan de olika medlemsländernas EU-engagemang. Flexibiliteten får då en helt annan funktion än den nödlösning som den har fungerat som hittills. Idén med att en kärngrupp av länder drar fram en gemensam integrationsutveckling faller om en gemensam målsättning saknas.

Som beskrivits i det föregående kommer graden av konsensus på IGC-96 att sätta ramarna för den variabla geometrin. Den svenska inställningen att flexibel integration skall användas enbart inom ramen för EU:s nuvarande gemensamma regelverk, kräver att man når en relativt hög grad av konsensus, eftersom de länder som inte är nöjda med resultatet

har möjlighet att gå vidare med någon form av Schengen-lösning. För en grupp som varken önskar ökad integration eller ökad användning av flexibilitet innebär detta en omöjlig situation. Det krävs en balansgång där förespråkarna för ökad integration och förespråkarna för mellanstatlighet söker mötas.

De reella skillnader i synen på flexibel integration och variabel geometri som föreligger mellan de olika medlemsländerna bottnar i de skilda utgångspunkterna. Vissa gemensamma nämnare finns dock, främst uppfattningen att den flexibla integrationen skall ske utifrån en gemensam och oförhandlingsbar bas, en gemensam grund för alla medlemsländer. Detta kan dock som behandlats i det föregående visa sig bli ett problem vid en eventuell östutvidgning. Den kärna som bildas skall också vara öppen, d v s samtliga medlemsländer som kan och vill skall kunna ansluta sig.

I anslutning till den skilda synen på gemensam målsättning ligger frågan om var besluten verkligen skall fattas. Skall det vara gemensamma beslut inom hela EU eller skall det vara gemensamma beslut endast inom kärngruppen? Gemensamma beslut kräver en gemensam målsättning. Hit kopplas även frågan om finansiering. Vissa länder har framfört åsikten att man endast skall finansiera den del av EU där man deltar, andra ser fortsatt gemensam finansiering som det rimligaste alternativet. Även finansieringsfrågan har kopplingar till frågan om den gemensamma målsättningen. Gemensam finansiering kan knappast vara rimlig om en gemensam målsättning saknas.

Den svenska inställningen i frågan om variabel geometri har hittills varit avvaktande. I realiteten kommer saken för svensk del sannolikt att avgöras av hur man ställer sig i de frågor där variabel geometri kan tänkas komma att användas. Slutligen: Den variabla geometrin är i första hand konstruerad för att ge möjlighet till fortsatt integration på vissa speciella områden. Den viktigaste av dessa frågor är den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, men även östutvidgningen är en sådan fråga.

Källförteckning

Bernitz, U. & Lokrantz Bernitz H. (1996), *Medborgarskap i EU — räckvidd och innebörd*, SOU 1996:16.

Diskussionspapper om CFUSP, (Karl Lamers), *Internet*, adress: [HTTP://www.cec.lu/en/agenda/igc-home/index.html](http://www.cec.lu/en/agenda/igc-home/index.html).

Flexible integration, (1995), Centre for Economic Policy Research (CEPR), London.

Från Maastricht till Turin (1996), SOU 1996:24.

Keohane, R.O. & Hoffman, S. (red.) (1991), *The New European community*, Westview press, Boulder, Colorado.

Major, John, *Europe: A Future that works*, (1994), föreläsning av premiärminister John Major vid universitetet i Leiden, 7 september 1994.

Note on Position för Tyskland, Frankrike och Storbritannien (16/1 1996), *Internet*, adress: [HTTP://www.cec.lu/en/agenda/igc-home/ms-doc/statfr/positn.html](http://www.cec.lu/en/agenda/igc-home/ms-doc/statfr/positn.html).

Reflection Group's Report, (1995), Utrikesdepartementet, Stockholm.

Reflections on European Policy, (1994) CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages.

Reinforcing political union and preparing for enlargement, (1996), Commission Opinion, European Commission (cit. kommissionens rapport).

Rösiö, Ninna, *Östutvidgningen och dess eventuella konsekvenser för medlemskapsvillkoren*, Ninna Rösiö Consulting, 1966.

Sæter, Martin (1995), *Traktatkonferansen i EU mot ett hardkjerne-Europa?*, Norsk utrikespolitisk institutt (NUPI), Nr.196, december 1995, Oslo.

EU:s regeringskonferens (1996), Utrikesutskottets betänkande, 1995/96:UU 13, Stockholm.

Stability of the system in the case of a half-open state of the system

The system is stable in the case of a half-open state of the system if the condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied. In this case the system is stable in the case of a half-open state of the system. The condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied if the condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied. The condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied if the condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied.

The condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied if the condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied. The condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied if the condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied. The condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied if the condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied.

The condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied if the condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied. The condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied if the condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied. The condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied if the condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied. The condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied if the condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied.

The condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied if the condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied. The condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied if the condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied. The condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied if the condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied. The condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied if the condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied.

The condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied if the condition $\lim_{t \rightarrow \infty} x(t) = 0$ is satisfied.

Abstract

A legal perspective on the relations between states of different size in the European Union

The provisions of the treaties on European Union and on the Communities regulating the relations between states of different size are to be found in the chapters on the institutions and in the articles on decision-making. However, as the purpose of the EC, and to a certain extent of the EU as well, is to transform the international relations of the member states by establishing a quasi-federal order built on the rule of law, the subject of this article is investigated within the broader framework of the EU construction. In particular, it is analyzed within the context the role played by respectively public international law and community law in this construction.

The article starts by a description of the legal implications of different models, like "Europe à la Carte", "Kerneuropa" and the federal model, and it continues by an analysis of the present EU-construction. It is established that the cooperation based on public international law is not as subordinated to the quasi-federal EC as is claimed by Article A and B, and it continues by describing the confederal aspects of the Union as well as the quasi-federal ones. It demonstrates how the intergovernmental character of the building, even to some extent of pillars II and III, have ceded to relations based on federal principles.

The second part of the article contains an investigation of how the composition of the institutions and the rules on decision-making reflect the balance of power of the member states. The nature of the Ioannina agreement is observed in this context as well as the role of the doctrine of vital interests of the state. It is finally observed how minority interests may be protected by Article 100A(4), granting of exceptions and by institutional solutions within a multi-speed or a "Kern"-Europe.

2. Relationen mellan små och stora stater i EU

Pär Hallström

Inledning

En analys, som huvudsakligen skall vara juridisk, av relationen mellan små och stora stater i EU, begränsas naturligen av att det bara finns ett fåtal regler och principer som är tillämpliga på förhållandet. De folkrättsliga reglerna, som i huvudsak utgår från principen om suverän likställdhet, har begränsad tillämplighet i EU, och den EG-rätt som berör just denna specifika fråga återfinns huvudsakligen bland de regler som berör institutionerna och beslutsfattandet. Skapandet av EG, och i viss mån även EU, avsåg dock att upprätta en ny rättsordning som i federalistisk riktning omvandlade medlemsstaternas internationella relationer. Detta har avgjort också förhållandet mellan små och stora stater, och denna analys ställer just denna process i centrum.

EU som medel i den globala maktkampen

”Alla har möjlighet att välja färg på sin bil förutsatt att de väljer svart”: lär Henry Ford ha sagt. Om perspektiven är tillräckligt begränsade ger det moderna samhället stor valfrihet både för enskilda och stater. Omsatt på nutida förhållanden kan något tillspetsat sägas att alla har möjlighet att välja CD-spelare förutsatt att den är japansk, och alla artister i Sverige har möjlighet att spela in en CD förutsatt att de gör det på ett amerikanskt bolag, att alla stater fritt kan bestämma sin penningpolitik etc.

I allmänhet förklaras begränsningen av handlingsutrymme som en följd av staternas interdependens, och denna uppfattas som en automatiskt uppkommen process relaterad till global teknisk och ekonomisk utveckling. Vilken förklaring man än ger har det visat sig att

inte endast små stater utan även större, t.o.m. USA, kan bli utsatta för t.ex. en Soros' valutaspekulationer.

För att rätt analysera små staters förhållande i EU, och deras möjlighet att utnyttja sin ställning i EU för att behålla beslutsförmåga, krävs att det globala perspektivet behålls. Utgångspunkten bör helst vara en "internationella relationers sociologi", som tar med både juridiska, statsvetenskapliga, internationella relationer och sociologiska faktorer. Morgenthau's klassiska uppdelning i makten över politiskt beslutsfattande, ekonomiskt beslutsfattande och över tanken kan lämpligen tillämpas. Analysen inriktas på internationella strukturer där beslut fattas: bilaterala och multilaterala förhållanden mellan stater, särskilt mellan större stater; relationer i och mellan större multinationella företag (inom både industri- och bankvärld) och deras relationer med sina "hemstater"; och förutsättningar för internationellt opinionsbildande genom satellitsänd TV och data (Internet).

Utrymmet för nationellt beslutsfattande kan således anses bestämt av både ekonomiska, opinionsmässiga och politiska faktorer. Som politisk faktor i strikt mening räknas agerande av offentligt organ avsett att påverka samhället. Såväl de nationella samhällena som det internationella samhället påverkas av offentliga organs såväl juridiskt tvingande som icke juridiskt tvingande åtgärder. Icke minst för att dessa bestämmer ramen och förutsättningarna för andra aktörers handlande. Man kan anta att varje stat (regering) agerar rationellt för att säkra sitt handlingsutrymme, och att den gör så både nationellt, regionalt och globalt.

På grund av större staters resurser kan man på internationell nivå konstatera förefintligheten av en viss hierarki mellan stater. Beslut kan inte anses globalt och multilateralt giltiga — folkrättsligt — utan vissa större staters medverkan, och uppgörelser mellan dessa större stater — bilateralt eller multilateralt — kan både faktiskt och juridiskt bestämma ramarna för mindre staters agerande. Som etablerade fora för större makters överläggningar kan nämnas: FN:s säkerhetsråd, G7, G20, Baselklubben och bilaterala blandade kommittéer USA-Japan, USA-EU, EU-Japan, USA-Ryssland, EU-Ryssland, Tyskland-Frankrike, Tyskland-Ryssland, och infomella t.ex. Tyskland-Frankrike-Storbritannien, USA-Tyskland, USA-Storbritannien. Överläggningar mellan stormakterna inbördes kan avgöra juridiskt bindande beslut som fattas i en andra fas av ett större fora t.ex. NATO eller Världsbanken. Betydelsen av stormaktsöverläggningarna bevisades t.ex. under Uruguayrundan om WTO.

För de större EU-länderna — Tyskland, Storbritannien och Frankrike (i mindre mån Italien och Spanien) är det således inte alltid uppenbart att de skulle nå störst styrka genom att agera via EU. Den främsta orsaken till samarbetet i EU och ambitionen om EU:s enade uppträdande utåt på handelspolitikens, den allmänna utrikespolitikens, säkerhetspolitikens och tredjepelarfrågornas områden, är dock uppfattningen att samtliga staters makt och handlingsutrymme därigenom skulle stärkas. För Tysklands del tillkommer dessutom det faktum att det vill avstå beslutandemakt till EU:s institutioner (eller till NATO:s) för att inte anklagas för stormaktsambitioner, vilket har varit följden av autonoma beslut på det monetära området, och som skulle bli fallet genom t.ex. bilaterala säkerhetsarrangemang med Ryssland eller försvarsuppgörelser med Polen.

För de mindre staterna i Europa, som inte tillhör den exklusiva globala klubben och som dessutom har ett svagt förhandlingsläge i förhållandet med de större europeiska länderna,

vilka är deras viktigaste handelspartner och som de står i säkerhetspolitiskt beroendeförhållande till, kan medlemskap i Europeiska unionens institutioner anses vara det bästa sättet att delta i sådant europeiskt och globalt beslutsfattande som avgör deras egna beslutsutrymme. Detta var uppenbart när EG bestod av sex medlemsländer, men på grund av att EU även med tolv eller femton medlemmar i praktiken bestämmer ramarna för nationellt beslutsfattande mellan Atlanten och Bug gäller detta än, trots att var medlemsstats röst väger mindre.

Enligt utsago har EU:s beslutsfattande tyngts redan med utvidgningen till 15 medlemsländer, och med nästa utvidgning kommer kraven på effektivitet, demokrati, solidaritet och tillfredsställande avvägning mellan större och mindre staters ställning att kräva vissa institutionella förändringar. Utmaningen består både i att inte göra de mindre staternas betydelse illusorisk genom att de större staterna (Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Italien, Spanien och Polen) utvecklar ett direktorat, och i att inte bilda ett "Kärneuropa" för de ekonomiskt starkare staterna (större och mindre) som bestämmer om reglerna också för utanförstående stater.

Lösningen skall hittas i en situation och på en tidpunkt då både EG:s *acquis* skall bevaras, Ekonomiska och monetära unionen och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) skall kunna förverkligas, vilket medför centralisering av besluten, och EU skall utvidgas till medlemsländer med små möjligheter att leva upp till EG:s förpliktelser men med vilja att delta i beslutsfattandet.

Lösningen inom EG:s tillämpningsområde tycks bestå i att medbeslutsordningen utvidgas till fler fall, vilket säkrar Parlamentets medverkan och reducerar det demokratiska underskottet, samtidigt som ett system med dubbla majoriteter införs i rådet och, *nota bene*, ett större utrymme för nationella särlösningar tillåts genom minimiregler (t.ex. 100 A(4)) och tillämpning av subsidiaritetsprincipen.

På GUSP-området tycks det oundvikligt att gemensamma åtgärder, *joint actions*, kan beslutas och implementeras av ett begränsat antal stater och att övriga får en förpliktelse att inte hindra dessa samtidigt som de förblir juridiskt och finansiellt oförpliktade.

På den tredje pelarens område tycks den största svagheten bestå i EG-domstolens frånvaro.

Modeller för samarbete

Den nuvarande komplexa EU-modellen för samarbete, där en union av folk och stater av mer konstitutionell karaktär, EG, genom gemensamma institutioner och samma deltagande medlemmar, sammanlever med en union av enbart stater: folkrättsligt samarbete av mindre sammanhållen karaktär i andra pelaren (GUSP) och tredje pelaren (rätts- och inrikes samarbete), kan med mindre retuscheringar antas bestå också efter IGC-96.

Det är dock realistiskt att anta att denna grundmodell under förhandlingarna utvecklas mot modesta former av "Europe à plusieurs vitesses" (multi-speed) eller någon variant av "Kerneuropa".

En rent folkrättslig modell för hela EU-samarbetet, inklusive EG, eller en konsekvent "Europe à la Carte", tycks dock som ett mindre realistiskt resultat av förhandlingarna.

De federala modeller som presenterats har avsett reformer av EG. Tanken med dessa har dock varit att EG, såsom samarbetets kärna, skulle avgöra utvecklingen i federal riktning (Europas förenta stater), samt att EG redan inverkar i sådan grad på nationell suveränitet att demokrati och effektivitet kräver en federal modell. En analys av relationen mellan små och stora medlemsstater bör lämpligen relateras till utvecklingsmodellerna.¹

1) *Europe à la Carte*

Detta är en modell för differentierad integration enligt vilken medlemsstaterna kan välja som från en menu vilken politik de skulle vilja samarbeta i. Visst samarbete kan vara EG-rättsligt och annat folkrättsligt. De binder sig endast till att iakttä ett minimalt antal syftemål. I ett mer extremt "Europe à la Carte" behöver det huvudsakliga samarbetet inte ens vara knutet till EG/EU, utan några stater kan prioritera detta och andra Europarådet, EFTA, andra organisationer för europeiskt samarbete eller t.o.m. utomeuropeiska organisationer som NATO, OSSE, WTO eller OECD. Ett "Europe à la Carte" tycks mest tillfredsställa små stater som har Schweiz' utrikespolitiska ambitioner.

2) *Mellanstatlig eller konfederal modell*

Denna grundar sig på att medlemsstaternas suveränitet bibehålls och att de beslutar att utöva denna suveränitet gemensamt inom vissa väldefinierade områden. I detta system har de nationella regeringarna alltid sista ordet, på grund av att de har den demokratiska legitimitet som endast kan förlänas av demokratiskt valda parlament. Vad gäller EU:s institutioner betyder detta att Europeiska rådet framstår som det högsta organet även för EG och som dess främsta beslutande instans. Det fattar besluten med enhällighet. Parlamentet framstår som ett forum för offentlig debatt och Kommissionen blir till ett sekretariat som förbereder de beslut som antingen fattas av Ministerrådet eller av Europeiska rådet. Denna modell tillämpas vad gäller Europarådet, EU:s politiska samarbete och EU:s tredje pelare.

Eftersom förpliktelsen att företa allt samarbete inom organisationens ramar är svag utvecklar sig denna modell lätt till ett "Europe à la Carte" eller till ett "Kerneuropa" där ett färre antal stater samarbetar mer intimt. Förhandlingar i den mellanstatliga modellen är underkastade klassiska maktvillkor.

3) *En rent federal modell*

Denna modell återfinns hos förbundsstater som USA, Tyskland, Schweiz etc. Vad gäller EU:s institutioner skulle en sådan betyda att Kommissionen blev en federal regering vars president utsågs av Europaparlamentet eller var direktvald. Tillämpades en parlamentarisk modell skulle hans regering tillsättas av Europaparlamentet. Rådet skulle förvandlas till en senat, en representation för delstaterna. Parlamentet skulle vara direktvalt av medborgarna på proportionell bas, vilket skulle gynna de större staterna. Å andra sidan skulle staterna representeras i senaten på jämlik bas.

¹ Jfr. European Parliament, second report of the Committee on Institutional Affairs on the Constitution of the European Union, 9 February 1994, A3-0064/94

4) *En federal modell grundad på regioner*

Enligt denna modell anses demokratisk legitimitet bäst tillvaratas på den nivå som ligger närmast medborgarna. Regionen skulle därför vara grundstenen i EU och det organ som representerar dem (Regionernas råd) skulle inräknas bland institutionerna. Tillämpningen av subsidiaritetsprincipen skulle garantera att maximal makt fanns på denna nivå. Regionernas råd skulle ha talerätt inför Domstolen, som kunde kontrollera att subsidiaritetsprincipen efterlevdes. Regionernas råd skulle bli den främsta beslutsinstansen i stället för (Minister)Rådet, vars betydelse skulle minska. Regionernas råd skulle utöva medbeslutande tillsammans med Parlamentet, och (Minister)Rådet skulle snarast förvandlas till en senat. I ett Europa baserat på denna modell skulle alla länder bli småstater, men den skulle inte fungera utan ett starkt europeiskt exekutiv.

5) *En decentraliserad federal samarbetsmodell*

Denna grundas på dubbel demokratisk legitimitet: både på medborgarna och staterna. Enligt denna samarbetar medlemsstaterna och Gemenskapen i beslutsfattandets alla faser, men verkställandet av besluten lämnas till staterna (decentralisering). Medlemsstaternas representations, Rådets, och Gemenskapens, Parlamentets, medbeslutandeprocédur omfattar alla rättsakter: lagar, budget, utnämningar, avtal med tredje länder och konstitutionella frågor. Rådets och Parlamentets jämlika status avser alla frågor, men de kan också splittras upp på så sätt att Rådet får sista ordet beträffande vissa frågor och Parlamentet beträffande andra. Denna modell utgörde basen för EU-parlamentets förslag till konstitution för EU, 1994, eftersom det menade att den bäst motsvarade kraven på respekt för nationell identitet, effektiva beslut, öppenhet, demokrati och närhet till medborgarna.

6) *Europe à plusieurs vitesses (multi-speed)*

Denna modell utesluter inte att en mer federal modell tillämpas, men den tillåter en mer differentierad integration i så måtto att ett mer begränsat antal stater med förmåga och vilja att gå längre får göra det. Endast dessa stater binds fullt ut av de längre gående förpliktelserna, men syftemålen är gemensamma för samtliga medlemsstater och även eftersläntarna antas komma ikapp så småningom, när de har förmåga att göra det.

7) *"Kerneuropa" eller Europa med variabel geometri*

Enligt denna tillåts den differentierade integrationen att få en mer permanent karaktär. Detta leder till uppkomsten av en kärna av EU-medlemsstater som accepterar större förpliktelser inom vissa områden, och som också samarbetar närmare mellan sig, eventuellt inom en federal struktur fast troligare i en mellanstatlig. För den mindre staten tycks det som fördelaktigt att tillhöra kärnan om denna omfattar statens främsta handels- och politiska partner. Ett konsekvent "Kerneuropa" är ett permanent arrangemang i form av en "closed shop" för namngivna medlemmar och måste lösas genom samsamarbetsarrangemang mellan stater inom och utanför cirkeln.

EU:s nuvarande struktur

Förhållandet mellan EG-rättsligt och folkrättsligt samarbete

I EU:s nuvarande struktur sammanlever klassiskt folkrättsligt samarbete inom pelarna 2 (GUSP) och 3 (rättsliga och inrikes frågor) med EG:s kvasifederala inom pelare 1. I grunden vilar dock hela samarbetet på folkrättsliga fördrag. Syftet med den mellanstatliga konferensen (IGC) är således att anta ett nytt fördrag som reviderar Fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget). Frågan om att anta en konstitution i formell mening för Europeiska unionen hålls dock levande, inte minst av Europaparlamentets institutionella utskott. Det presenterade ett förslag 1984 som uppvisade en konstitutions egenskaper, men dock kallades "Förslag till fördrag för Europeiska unionen, och 1994 framlade det en "Konstitution för den europeiska unionen" som skulle antas av Europaparlamentet.²

Syftet med IGC 96 är inte heller att helt omstöpa den nuvarande strukturen utan att förändra där det är nödvändigt, och särskilt att företa nödvändiga anpassningar så att det kan överleva en avsevärd utökning av antalet medlemsländer.

EU:s struktur har betecknats som schizofren. Europeiska unionen, en samarbetsform utan juridisk personlighet som leds av en konferens (Europeiska rådet), överbryggar både de kvasifederala tre gemenskaperna (EG, EKSG, Euratom) och det föga förpliktande folkrättsliga samarbetet inom pelare två och tre. Dessutom tycks det folkrättsliga samarbetet i vissa situationer kunna vara överordnat EG:s kvasifederala i inte bara politisk utan också juridisk mening. Detta beror på att relationerna mellan de tre pelarna inte är fullt klar. I politisk mening är överenskommelser av Europeiska rådet, där konsensus för övrigt är regel som följd av deltagarnas status, ledande också för den första pelaren, men beslut fattade av Rådet, inom ramen för det politiska och inrikes/rättsliga samarbetet, kan också vara folkrättsligt bindande, och om ett sådant beslut innehåller anvisningar om vilka kommande aktioner som bör företas av EG, tycks Rådets folkrättsliga beslut överordnat. En sådan underordning av den första pelaren under den andra eller tredje är förvisso oförenlig med Unionens struktur och uppfattningen att EG utgör dess kärna och övrig politik vore flankerande (Artiklarna A, B och C EU), men praxis bevisar att problemet är reellt.³

Vid en analys av småstatens ställning i strukturen bör således både beslutsformen (inom vilken pelare och vilken beslutsordning skall tillämpas?) och problemområdet (är en förstapelarfråga relaterad till en andra- eller tredjepelelarfråga?) tas med i räkningen. En fråga som skall avgöras inom den kvasifederala EG kan vara beroende av ett mer övergripande politiskt beslut som avgörs av Europeiska rådet eller av Rådet inom andra eller tredje pelaren i en diplomatisk beslutsprocess med konsensus, där de större staternas förhandlingsstyrka är garanterad. Samarbetets grund i folkrätt medför även att vissa folkrättsliga

² Denna antogs inte formellt av Europaparlamentet men publicerades som ett annex till dess Resolution om den Europeiska Unionens Konstitution av den 10 februari 1994, OJ 1994, C 61/155

³ GUSP: Common action and EC Regulation on export control of dual use goods (OJ 1994, L 367 and OJ 1995, L 90; Tredje pelaren: the proposals for a Convention on Protection of the Communities' Financial Interests and an EC Regulation on administrative sanctions (OJ 1994, C 216)

regler har betydelse, i synnerhet vid fördragsrevision, tillämplighet av ömsesidighetsprincipen, suspension och tillämplighet av principen om vitala statsintressen.

EG som konstitution för en kvasifederal union mellan folk och stater — den övernationella lösningen på internationell maktkamp

Konstitutionens utveckling

Det kan konstateras att syftet med att skapa den första Gemenskapen, Kol-och stålgemenskapen (EKSG), var att begränsa och kontrollera de politiska följderna av att stormakten (Väst)Tyskland och dess industri återvann sin ekonomiska styrka. Detta kunde inte i längden uppnås genom att enbart Tysklands suveränitet beskars. Syftet uppfylldes i stället genom att de medverkande staterna upprättade en Gemenskap på ömsesidig bas, motsvarade folkrättens likställdhetsprincip, samtidigt som samtliga dessa stater i lika mån begränsade sin suveränitet till förmån för gemensamma institutioner av övernationell natur, som fick rätt att fatta beslut som direkt förpliktade och gav rättigheter såväl till medlemsstaterna som sådana som till staternas myndigheter och enskilda.

Beslutsfattarna i Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och (Väst)Tyskland var beredda att pröva en federalistisk modell för internationellt samarbete. På just det begränsade kol- och stålområdet var dessa kontinentaleuropeiska demokratiska stater särskilt beredda att begränsa sin suveränitet, och EKSG är fortfarande den mest övernationella av Gemenskaperna. I denna fattas besluten i huvudsak av Kommissionen. Rådet, bestående av ländernas ministrar, har enligt huvudregeln endast till uppgift att lämna yttrande innan Kommissionen fattar sitt beslut. Vad gäller viktigare och mer oförutsedda frågor är det däremot Rådet som skall fatta besluten.

Kommissionens, i EKSG ursprungligen benämnd Höga myndighetens, övernationella karaktär är tydlig. Det är visserligen medlemsstaterna som tillsätter Kommissionen, men den skall därefter vara oavhängig av medlemsstaterna och förpliktad att verka för hela gemenskapens bästa. De större staternas betydelse reflekteras av att de har två medlemmar var i Kommissionen, men tillsättandet sker av medlemsstaterna med enhällighet.⁴ Kommissionen fattar beslut med majoritet av sina medlemmar. Den är inte underordnad Rådets politiska kontroll utan kan av politiska skäl endast tvingas att avgå genom misstroendeavotum av Gemenskapens parlament (ursprungligen av EKSG:s parlamentariska församling)

Det övernationella draget hos EKSG:s parlamentariska församling var inte särskilt utpräglat, eftersom den bestod av medlemmar utsedda av de nationella parlamenten och den inte deltog i beslutsfattandet, men grundandefördraget förutsåg att den skulle väljas genom direkta val, och att dess ställning därefter skulle förstärkas.

Även hos den institution där staterna företräds, Rådet, framträder en viss övernationalitet. Detta eftersom Rådet enligt huvudregeln skall fatta beslut med majoritet, och dessa beslut

⁴ Enligt det ursprungliga EKSG-fördraget skulle medlemsstaterna endast utse åtta av de nio Kommissionsmedlemmarna, och dessa skulle därefter utvälja den nionde med en majoritet på fem av åtta röster

även binder de stater som röstat mot beslutet. I folkrättsliga förhållanden är majoritetsbeslut ingalunda ovanligt, men sådana beslut binder bara de stater som vill bli bundna. Beslut som berör organisationen som sådan kan dock oftast fattas med majoritet. I EKSG:s Råd framträder en viss gradering i förhållande till staternas betydelse, men avgörande för denna är ett ekonomiskt kriterium. I EKSG hade alla stater en röst. Dock, när fördraget krävde yttrande från Rådet skulle detta antas med absolut majoritet förutsatt att en av staterna representerar en sjättedel av Gemenskapens samlade kol- och stålproduktion.

För att garantera övernationaliteten hos EKSG upprättades en domstol som en fjärde gemenskapsinstitution, som ensam fick kompetens att pröva om institutionernas åtgärder var juridiskt sett korrekta. Alternativet hade varit att låta medlemsstaternas domstolar göra en sådan prövning, men då hade följden blivit att EKSG blev underordnad medlemsstaterna, och dessutom skulle deras skilda domstolsbeslut snart medföra att verkan och giltighet av Gemenskapens rättsregler skulle variera från en stat till en annan. För att göra domstolsprövning av att medlemsstaterna rätt uppfyllde gemenskapsrätten till en opolitisk normalitet fick domstolen även ensamkompetens till detta. Därigenom tillförsäkrades även att gemenskapsrätten behandlades som en särskild övernationell rättsordning och ej som folkrätt, vilket hade blivit följden om en vanlig internationell domstol, som den i Haag (ICJ), hade fått jurisdiktion.

Förutom att medlemsstaterna upprättade övernationella institutioner och beslutsordning, gavs EKSG:s rättsordning en övernationell natur. Den rätt som hade sitt ursprung i Gemenskapen integrerades på federalt sett i medlemsstaternas egna rättsordningar, och den skulle direkt tillämpas av deras myndigheter, domstolar och i förekommande fall av deras enskilda.

Även nästa initiativ till övernationellt europeiskt samarbete, Plevenplanen om en europeisk armé och Europeiska försvarsgemenskapen (EFG, 1952), syftade till att kontrollera Tysklands maktpotential. EKSG:s institutionella system tjänade som modell, men det föreslagna samarbetets inriktning mot ett högpolitiskt område demonstrerade att dess teknokratiska slagsida medförde brister i demokratin. Nödvändigheten till effektiv beslutsförmåga krävde dock att Kommissionen utrustades med nödvändiga befogenheter och att Rådet inte kunde fördröja viktiga beslut. Om slutliga beslutandemakten förblev hos Rådet kunde Gemenskapens ambitioner inte nå utöver ineffektiv samordning av ländernas krigsmakter — vare sig besluten fattades med enhällighet eller majoritet. Lösningen sågs i att Kommissionens starka ställning behölls samtidigt som Parlamentets makt ökades och det gavs tillräcklig legitimitet.⁵

Förslaget till Europeisk politisk gemenskap, EPG, (1953) reflekterade dessa överväganden. Den introducerade dessutom en rent federal struktur som dock inte uteslöt ett mer folkrättsligt ministerråd. EPG:s institutioner skulle vara: ett parlament med två kamrar — en folkvald som representerade folket i sin helhet och en senat med valda senatorer från varje medlemsstat, ett europeiskt verkställande råd (regering, kommission) med ansvar inför parlamentet, ett ministerråd och en domstol. EPG:s kompetens skulle omfatta EKSG,

⁵ Pär Hallström, *Europeisk Gemenskap och politisk union*, Norstedts, 1987, s.56 ff

Europeiska försvarsgemenskapen, utrikespolitik och upprättande av en gemensam marknad. Dessutom skulle den ha kompetens beträffande mänskliga rättigheter, där domstolen skulle ha viktiga uppgifter. Tanken var att allt fler uppgifter skulle överföras till att avgöras inom den federala strukturen, men ministerrådet behöll viktiga uppgifter under en övergångsperiod av oviss längd. Det skulle besluta då så förutsågs i EKSG- och EFG-fördragen, avgöra upprättandet av den gemensamma marknaden och samordna medlemsstaternas politik i utrikesfrågor eller ge mandat till det verkställande rådet att företa gemensam utrikespolitik.

Motiven till upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, EEG, (1958) var inte enbart ekonomiska utan lika mycket att fullfölja strävan att stävja den europeiska internationella maktkampen genom samarbete i en kvasifederal organisation byggd enligt EKSG:s modell. I EKSG var dock Höga myndigheten (Kommissionen) den centrala beslutande institutionen, medan besluten i EEG skulle fattas av Rådet, som dominerade organisationen, och som dessutom, genom att företräddas av kommittéer, kunde delta i verkställandet av sina beslut. Det mellanstatliga draget framträdde genom att enhällighetsregeln skulle tillämpas så snart som en fråga inte var klart förutsedd i fördraget (ex. Art.100 och 235), eller förutsatte ett större ingrepp i staternas ekonomiska (t.ex. skatter) eller kulturella förhållanden (t.ex. yrkesutbildning).

Medlemsstaternas inflytande över Kommissionen visade sig genom att dess medlemmar inte längre fritt utsåg ytterligare en medlem att tjäna som ordförande, som fallet var i EKSG, utan samma procedur, enhälligt beslut, gällde för tillsättandet av samtliga medlemmar. I praktiken kom varje medlemsstat att tillsätta sin eller sina medlemmar, och enbart ordföranden tillsattes enhälligt av medlemsstaterna, från sjuttioalet församlade i Europeiska rådet.⁶ Kommissionens roll att sörja för hela gemenskapens bästa, och därmed även om den stat som eventuellt hamnade i en minoritet vid majoritetsbeslut, säkrades dock genom att den gavs ensamrätt att ställa proposition om åtgärder, och Rådet kunde bara om samtliga medlemsstater var överens, och det fattade beslutet med enhällighet, göra ändringar i denna proposition.

Som en följd av att beslut, som skulle gälla i medlemsländerna, fattades i Rådet — enligt fördragets regler dessutom oftast med majoritet — utan nationella parlaments medverkan, ställdes frågan om demokratiskt underskott i EEG, och om detta kunde kompenseras genom att EG-parlamentet deltog i beslutsfattandet. EEG-fördraget förutsåg att Parlamentet, i en rad fall, skulle rådfrågas före beslut, men frågan tycktes inte akut, eftersom Rådet, genom en excessiv tillämpning av den s.k. Luxemburgprincipen, regelmässigt fattade sina beslut med enhällighet. Först då medlemsstaterna överenskom om att effektivisera beslutsfattandet genom att iakta majoritetsregeln beslöt de också att återgå till en mer federalistisk modell genom att förstärka det, sedan 1979 folkvalda, Parlamentets ställning. Enhetsakten (1986) införde en regel om vetorätt för Parlamentet i några frågor och en samarbetsprocedur som innebar att Rådet endast med enhällighet kunde fatta beslut i ett ärende som Parlamentet avvisat, något som i praktiken verkade som en vetomakt. Maastrichtfördraget (1993) kompletterade denna med en verklig federal medbeslutsprocedur, som skall användas för en rad

⁶ En större medlemsstats vetomakt visade sig då Storbritannien hindrade den belgiske politikern Dehaene att efterträda den dynamiske Delors

frågor om den inre marknaden, enligt vilken Rådet framstår som en senat och Parlamentet som en förbundsdag: Kommissionen lämnar sin proposition samtidigt till Rådet och Parlamentet, som båda beslutar i ärendet, och vars ordförande och talman undertecknar rättsakten.

För utvecklingen av EG:s konstitutionella egenskaper bör inte bortses från att medlemsstaterna med upprättandet av EEG-fördraget gav Domstolen en viktig uppgift, nämligen att genom prejudiciell talan sörja för att medlemsstaterna och deras domstolar gav EG-rätten rätt tolkning och tillämpning. Genom denna taleform (Artikel 177) kan inte enskilda stämma in en sak direkt till Domstolen. En sådan rent federal konstruktion var förutsedd i fördraget om Europeisk politisk gemenskap (EPG), 1953, och skulle ha medfört att Domstolen skulle framstå som en fjärde instans i medlemsländernas domstolshierarkier. Den prejudiciella taleformen medför dock en förpliktande samarbetsprocedur mellan nationella domstolar och EG:s domstol, där Domstolens utslag är tvingande för de nationella domstolarna. Tillsammans med Domstolens exklusiva kompetens att pröva och upphäva gemenskapsakter (Artikel 173) ger denna Domstolen en nära federal prägel.

EG-fördraget utgör en konstitutionell charta

EG-fördraget är en traktat i folkrättslig mening och inte en konstitution i statsrättslig bemärkelse, men det faktum att det upprättar en ny rättsordning och en självständig, omfattande och sammanhållen institutionell struktur medför att beteckningen konstitution är adekvat. Som nämnts ovan var det huvudsakliga syftemålet med EG att förändra förutsättningarna för medlemsstaternas internationella relationer genom att avsevärt förstärka det rättsliga inslaget och upprätta överstatliga institutioner. Dessutom skulle relationerna kvalitativt förändras genom att enskilda på federalt sätt fick ställning som rättssubjekt och som medverkande i normbildningen genom det direktvalda Europaparlamentet.

Grunden för de traditionella internationella relationerna utgörs av folkrättens tes om suverän likställdhet. Principiellt kvarstår denna också för medlemsstaterna i EG. De har tillträtt EG-fördraget på ömsesidig bas, och de har inte avstått från att utöva delar av sina suveräna rättigheter till förmån för någon annan stat utan till förmån för de gemensamma institutionerna. Detta faktum är av betydelse vid en rättslig analys av medlemsstaternas ställning och för förhållandet mellan stora och små stater i EG.

Förutom vid de fall att fördraget skall ändras eller nya medlemmar tillträda fördraget har dock folkrätten försumbar betydelse. På EG-rättens tillämpningsområde bestäms staternas ställning av EG-rätten, vilken utgör vad generaladvokat Lagrange kallat Gemenskapens interna rätt.⁷ De medel som stater kan tillämpa enligt folkrätten vid sina förbindelser, och som ger större makter fördelar i förhållande till mindre, t.ex. om motåtgärder, är dem i stort avhända i det EG-rättsliga sammanhanget. Tvistlösning och också normbildningen i allmänhet är underkastad EG-institutionernas medverkan. Såsom Domstolen uttalade i yttrandet 1/91 utgör "EEG-fördraget, trots att det slutits i form av ett internationellt fördrag, icke desto mindre den konstitutionella chartan för en Gemenskap grundad på rättsstatsprin-

⁷ Aff. Fédération Charbonnière de Belgique, Rec.1956, 277

cipen”⁸, och enligt fallet *les Verts* utgör denna ”ett komplett system med rättsmedel och procedurer som tillåter Domstolen att granska lagligheten hos de åtgärder som institutionerna vidtar”.⁹

EG:s konstitution bryter folkrättens mellanstatlighet genom att ge enskilda rättssubjektivitet och unionsmedborgarskap

Principiellt sett har alltså den folkrättsliga ömsesidigheten i staternas relationer inte brutits i och med att de avstått suveränitet i förhållande till de gemensamma institutionerna, men däremot har mellanstatligheten reducerats. Denna har ytterligare begränsats av att enskilda är rättssubjekt och unionsmedborgare och därmed har rättigheter som de kan stödja sig på i förhållande till EG:s medlemsstater. EG-rätten har gjort en första ansats till att skapa rättsligt status för, om icke kosmopoliten så dock för ”europoliten”.

Redan EKSG-fördraget gjorde den enskilde till ett rättssubjekt, något som bekräftades av EEG-fördraget, och som domstolen utvecklade och preciserade i sin mest berömda rättspraxis om gemenskapsrättens direkta verkan och företräde. Detta medförde att den enskilde både kunde iklädas förpliktelser enligt EG-rätten och, ännu viktigare, kunde stödja sig på sina EG-rättsliga rättigheter i förhållande till statliga myndigheter och, i förekommande fall, andra enskilda.

Med reservation för EG:s konstitutions folkrättsliga bas, fick den enskilde därigenom en ställning som i viktiga avseenden liknade medborgaren i en federation. Hon blev inte enbart subjekt i sin egen stat utan även i Gemenskapen, och åtminstone enligt allmänna rättsliga principer kunde hemstaten inte utan vidare göra den enskilde förlustig de rättigheter hon förvärvat på grund av EG-rätten.

Det unionsmedborgarskap som Maastrichtfördraget införde är således en logisk följd av den enskildes ställning i EG-rätten och EG/EU:s syfte att upprätta en självständig juridisk konstruktion med federalistiska drag. Den enskilde kan grunda sina rättigheter och skyldigheter både på sin nationalitet och sitt medborgarskap i Unionen. Hon företräds i de institutioner som fattar politiska beslut som påverkar hennes ställning både av landets parlament på det nationella planet och på unionsplanet direkt av Europaparlamentet och indirekt genom landets minister i Rådet.

EG:s konstitution upprättar på federalt sätt en institution för att företräda de nationella intressena (Rådet) och en för de ideologiska/sociala (Parlamentet)

I förslaget, 1953, till en europeisk politisk gemenskap (EPG) skulle de nationella intressena representeras av två institutioner: Ministerrådet och Senaten.

Ministerrådet skulle inom områdena för EKSG och EFG i vissa fall tvingande konsulteras och i andra ha beslutandemakt, och vid frågor om upprättande av den gemensamma marknaden skulle Rådet fatta besluten — ofta med enhällighet. På det utrikespolitiska området skulle Rådets ställning snarast kunna liknas vid ett folkrättsligt ministerråds. De över-

⁸ Avis 1/91, EEE, Rec.I-6079

⁹ Aff.294/83, *Les Verts*, Rec.1986,1365

nationella institutionernas medverkan — Parlamentets och Kommissionens — vid beslutsfattandet på alla områden skulle även i det sista fallet skilja Rådet från ett sådant ministerråd, men dess sammansättning, dess underorganisation med ständig ambassadörskommitté (Coreper), ett otal förberedande kommittéer bestående av experter från ländernas ministerier och strävan inom hela organisationen att nå konsensus skulle få Rådet, såsom fallet är även idag för EU:s råd, att ha stora likheter med det folkrättsliga Ministerrådet. Utgångspunkten för staternas medverkan i ett ministerråd är dock att tesen om suverän likställighet skall vara huvudregeln, medan befolkningstalet fått allt större betydelse inom EU:s råd, något som kommenteras nedan.

EPG:s senat skulle vara den del av det på federalt sätt organiserade Parlamentet där varje land representerades i samma mån av valda senatorer. Senaten skulle ha till uppgift att stifta lagarna tillsammans med den direktvalda folkförsamlingen på de områden som succesivt skulle föras över till denna rent federala struktur. I en senats natur ligger att det enskilda landets intressen inte på folkrättsligt sätt skyddas genom en enhällighetsregel utan genom en spärminoritet.

Eftersom Europeiska politiska gemenskapen inte realiserades, kom inte heller uppdelningen mellan en senat och ett ministerråd att prövas. EG:s råd fick därför inta olika roller, och Europeiska unionens råd har blivit en hybrid som ibland uppträder som ett folkrättsligt ministerråd, ibland som ett EG-rättsligt råd med beslutandemakt och ibland som ett EG-rättsligt råd som liksom en senat delar beslutandemakten med Parlamentet/folkförsamlingen.

Europeiska unionen är en union mellan stater och deras folk (Artikel A). Folken är företrädesvis representerade genom Parlamentet tillsatt i direkta val. På grund av den demokratiska princip som ett sådant parlament uttrycker är det snarare folket än folken som deltar med sin stämma i detta. Den nationella tillhörigheten är mindre viktig än att de valkretsar som utser parlamentsledamöter omfattar lika många unionsmedborgare oavsett vilket land valkretsen gäller. Detta reflekteras av Maastrichtfördragets Art.8b, som ger unionsmedborgare valbarhet och rösträtt till Europaparlamentet i det land där de är bosatta. Genom att parlamentsledamöterna är utsedda av de lokala valkretsarna skall de dock tillvarata sina väljares både nationella och regionala intressen, men uppfattningen de senaste hundra åren är att de framför allt skall framföra sina väljares ideologiska och sociala uppfattningar. Vad gäller förhållandet mellan små och stora stater i samband med parlamentet kan därför överväganden med rättslig anknytning göras vad gäller: valkretsarnas storlek (de får inte vara så stora att viktiga regionala intressen försummas), valmetoder (nationella respektive enhetlig europeisk för val till Europaparlamentet; proportionella val respektive enmansvalkretsar), lagar om politiska partiers verksamhet och slutligen allmänna regler om grundläggande fri- och rättigheter.

Slutligen är att märka att regionala och sociala intressen är företrädade inom EU:s struktur genom Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén, som visserligen inte har institutions status, men som skall höras före beslut i vissa fall och som i andra kan lämna yttrande på eget initiativ. I dessa organ är medlemsstaterna företrädade i förhållande till sin befolkningsstorlek i relationen 24 medlemmar för de större staterna och 6 för Luxemburg.

Statsrättsliga snarare än folkrättsliga principer avgör röstavvägningen i Rådet och förslaget om dubbla majoriteter

Det är ingalunda ovanligt för internationella organisationer att röststyrkan viktas med hänsyn till medlemsstaternas storlek. Detta kan ske genom att skapa ett speciellt råd med mer kvalificerade uppgifter för de största länderna, typ FN:s säkerhetsråd, eller genom att gradera medlemsstaternas röster. En graderad rösträtt baserad på olika kriterier tillämpas av flera internationella organisationer som handhar ekonomiska frågor.

Reglerna om majoritetsbeslut och EG-rättens federala verkan gör dock att frågan om demokratisk legitimitet ställs i EG, vilket föga är fallet i folkrättsligt sammanhang. Befolkningstalet har därför fått allt större betydelse för röstavvägningen i Rådet. Den federala modellen där befolkningstalet reflekteras i ett representanthus eller förbundsdag och varje stat representeras av två ledamöter i en senat tycks heller inte fullt tillämplig i EU, vars medlemsstater uppvisar mycket skilda befolkningstal. När t.ex. USA bildades hade Virginia 538 000 invånare och den minsta staten, Rhode-Island, 45 000, men i EU har Tyskland 81 miljoner och Luxemburg 390 000.¹⁰

Sett i ett utvidgningsperspektiv kan konstateras att endast sex stater mellan Irland och Bug/Donaus utlopp har en befolkning som överstiger 35 miljoner, nämligen Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Italien, Spanien och Polen. De fem förstnämndas befolkning uppgår sammantaget till 290 miljoner och utgör 330 miljoner tillsammans med Polens. Tolv medelstora stater (inklusive Nederländerna med 15 och Rumänien med 23 miljoner) samlar en befolkning på cirka 130 miljoner, ett tiotal små stater (med mellan 1,5 och 5 miljoner) räknar fyrtio miljoner och fem mikrostater har sammantaget mindre än 2 miljoner invånare. I ett utvidgat EU representerar de sex största staterna två tredjedelar av befolkningen medan ett trettioital andra stater endast når en tredjedel.

Fördelen med det förslag som ställts om dubbla majoriteter, i förhållande till förslaget att tilldela de större staterna fler röster, är att det samtidigt motsvarar krav på demokrati och underlättar nya utvidgningar, eftersom det inte krävs att frågan om röstavvägningar mellan staterna löses var gång en ny stat vinner medlemskap. Klarast har förslaget formulerats i Artikel 20 i parlamentets utkast till konstitution av den 10 februari 1994. Det skiljer på: a) enkel majoritet, som omfattar majoriteten av staterna och samtidigt majoriteten av EU:s befolkning; b) kvalificerad majoritet, som omfattar två tredjedelar av staterna i den mån de också omfattar två tredjedelar av befolkningen; c) en mycket kvalificerad majoritet, som inte uppnås om en fjärdedel av staterna är emot om dessa stater också omfattar en åttondel av befolkningen eller alternativt om en åttondel av staterna är mot förslaget och dessa också omfattar en fjärdedel av befolkningen. Den mycket kvalificerade majoriteten skulle också tillämpas för att ändra konstitutionen.

¹⁰ Maurice Duverger, *L'Europe dans tous ses Etats*, Paris, 1995, s.74

Europeiska unionen som förbund mellan stater

EU som statsförbund

Den tyska författningsdomstolen har kvalificerat EU som ett statsförbund, en konfederation.¹¹ Den gjorde inte detta för att understryka att EU är mer än en traditionell internationell organisation, utan för att klargöra att ett lands medlemskap i EU, inklusive i den kvasifederala EG-pelaren, inte medförde att landets mest grundläggande författningsbestämmelser upphörde att gälla. Denna tyska uppfattning delas av de flesta medlemsstater och bland dem Sverige (Kapitel 10, para.5). Frågan ställdes eftersom det var osäkert hur pass långtgående konsekvenser EG, och särskilt upprättandet av Ekonomiska och monetära unionen, kunde tillåtas få. Domen sätter en gräns för utvecklingen i federal riktning av en organisation grundad på folkrättsligt fördrag.

Det är att märka att detta klargörande föranleddes av att ny makt skulle tillföras EG med anledning av Ekonomiska och monetära unionen, och inte på grund av upprättandet av Europeiska unionen som sådan. Europeiska unionen berör inte nationell suveränitet. Den är en samarbetsform som inte ens har juridisk personlighet. Europeiska unionen kan inte jämföras med en federation, eftersom endast ett av en federations nödvändiga kompetensområden, nämligen den monetära politiken befinner sig i den kvasifederala EG, och kan underställas ett snarast federalt system. En federations två andra nödvändiga kompetensområden, utrikes- och försvarspolitik, är folkrättsligt reglerade. Författningsdomstolens beteckning statsförbund kan därför anses fullt adekvat. Inom detta statsförbund utgör det kvasifederala EG kärnan, och dess verksamhet är utan tvekan betydelsefull för viktiga delar av nationell politik, men Europeiska unionens mellanstatliga delar är ofrånkomliga.

Unionens leds av en mellanstatlig regelbundet återkommande konferens, Europeiska rådet, bestående av medlemsstaternas stats- och regeringschefer, som fattar beslut med konsensus. Detta kan jämföras med en konfederal diet, men Europeiska rådet är inte någon institution, och sekretariatsfunktionerna utövas av det land som har ordförandeskapet i EU med bistånd från rådets sekretariat.

Analysen av relationen mellan små och stora stater bör ta hänsyn till denna mellanstatliga ledning och den vikt ordförandelandet har,¹² men den bör också beakta det faktum att EU:s institutioner spelar en viss roll också för Unionens mellanstatliga delar, d.v.s. förutom för ledningen genom Europeiska rådet också för samarbetet inom den andra och tredje pelaren. Gemenskapsrättsliga element har alltså insprängts i det folkrättsliga samarbetet. Europeiska rådet och Rådet rapporterar till Parlamentet, som då eller vid andra tillfällen kan utfärda resolutioner, Parlamentets utskott samarbetar med Rådet, och Kommissionen är närvarande vid Rådets sammanträden och får, förutom medlemsstaterna, oftast ta initiativ till åtgärder. Beslut inom de mellanstatliga, folkrättsliga, delarna fattas antingen av medlemsstaterna församlade i konferens i Europeiska rådet, eller av Rådet såsom folkrättsligt ministerråd eller av representater för medlemsstaterna församlade i Rådet. Men medlemsstaterna kan med

¹¹ 2 BvR 2134/92; 2 BvR 2159/92

¹² Observera att ett stort land fr.o.m. 1999 alltid kommer att vara närvarande i trojkan av föregående, innevarande och kommande ordförandeländer

enhällighet avgöra att beslut inom ramen för den andra och tredje pelarens "gemensamma åtgärder" kan fattas med majoritetsbeslut, vilket är ett gemenskapsrättsligt element.

Det utrikes- och försvarspolitiska samarbetet och samarbetet beträffande rätts- och inrikes frågor

Samarbetet inom de folkrättsliga andra och tredje pelarna har långt ifrån den första pelarens kvasifederala och konstitutionella natur. De förutsätter inte ens att samtliga medlemsstater skall medverka fullt ut i kommande verksamhet (Art.J.4, K.7). Vad gäller försvars- och utrikespolitik uttrycker Maastrichtfördraget att större enhetlighet eftersträvas i ett längre perspektiv, och den innehåller en lojalitetsförpliktelse för staterna i förhållande till Unionen (Art.J.1.4), men det förutsätter samtidigt att samarbete kan ske enligt principerna för ett "Europe à la Carte". Historien kan ge en förklaring till detta. Behovet av ett europeiskt fredssystem föreslogs, som konstaterats ovan, bli löst inom ett federalistiskt system (EFG, EPG), men försvarfrågan ansågs få en bättre lösning i ett atlantiskt perspektiv inom NATO och genom att förstärka den svaga folkrättsliga Västeuropeiska unionen.¹³ Vad gäller den tredje pelaren har Schengenavtalet visat att inte heller dess förpliktelser är större än att ett begränsat antal medlemsstater kan ingå ett mer förpliktande samarbete och upprätta en variabel geometri.

Förhållandet mellan mindre och större stater och staternas ställning över huvud taget inom de två folkrättsliga pelarna är beroende av tre förhållanden där den juridiska situationen är osäker. Den första gäller frågan om de nya instrumentens rättsliga verkan d.v.s. gemensamma ståndpunkter, deklarationer och gemensamma åtgärder. Medlemsstaterna skall med enhällighet avgöra vilka frågor för en gemensam åtgärd som skall fattas med majoritet, men det är osäkert om minoritetens ställning skall bedömas traktaträttsligt eller om lojalitetsregeln skall tilläggas betydelse.

Den andra frågan gäller kompetensgränserna mellan den första pelaren och de två folkrättsliga. Den aktualiserades som ovan observerades t.ex. angående handel med produkter som både kunde ha användning för krigs- och fredsändamål (dual use). Den tredje pelarens "passereller", enligt vilka frågor kan överföras från den tredje till den första medelst förenklat förfarande, visar hur svagt markerad gränsen är.

Det tredje förhållandet gäller institutionernas ställning. Andra och tredje pelarens kompetensområden sträcker sig mycket långt och medlemsstaterna i Rådet har frihet att avgöra när de anser lämpligt att handla, och i vissa fall kan de besluta om att åtgärder kan vidtas med majoritet. Detta kan accepteras ur folkrättslig synvinkel, men i Unionen ställer sig frågan om rättslig och demokratisk kontroll. Domstolen har fått uppgift att slita tvister och tolka vissa konventioner som antagits inom den tredje pelaren, men den har ingen befogenhet att kontrollera tillämpningen av t.ex. bemyndiganden om gemensamma åtgärder. En bredare

¹³ Det var i synnerhet de små Beneluxstaterna som under femtio- och sextiotalen ville ha med USA och Storbritannien i ett försvarsarrangemang för att balansera ett annars hegemonialt tyskt-franskt samarbete, och i avtal om västeuropeiskt säkerhetssamarbete har därefter regelmässigt funnits en hänvisning om att detta inte påverkade samarbetet med NATO, t.ex. fransk-tyska avtalet 1963, Enhetsakten och Maastrichtfördraget

och allmän kompetens för Domstolen skulle både förbättra de mindre staternas och de enskildas ställning.

Den demokratiska kontrollen sker genom att de nationella parlamenten kontrollerar sina ministrar, men den kontroll som Europaparlamentet utövar över Ministerrådet i två- och trepelarfrågor anses otillräcklig. Maastrichtfördraget innehåller därför en förklaring om att de nationella parlamenten skall sammanträda tillsammans med Europaparlamentet som en parlamentskonferens. En förstärkning av detta konfederala element skulle något förbättra den demokratiska kontrollen.¹⁴

Det faktum att det är Rådets ordförande som bestämmer dagordningen och "styr" det folkrättsliga samarbetet ger visserligen de mindre staterna likställighet med de större, men det har också resulterat i ineffektivitet, och förslag har ställts om förändringar. Ett sådant har bekräftat de större staternas ställning, eftersom en sådan stat alltid skall finnas representerad i ordförandetrojkan i GUSP-fall. Förslag har ställts om att förbättra Kommissionens rätt och möjlighet (genom att öka dess administrativa resurser) att ställa proposition, och andra om att öka rådets kapacitet genom att förstärka dess sekretariat genom att t.ex. tillföra det, hellre än Kommissionen, en självständig utrikespolitisk analysgrupp och sekreterare.

Styrkebalansen mellan EU:s medlemsstater i EU-institutionerna

Styrkebalansen mellan medlemsstaterna i Rådet

Befolkningstalet tillmäts större vikt

De små staterna har under EG:s historia åtnjutit en överrepresentation i förhållande till de stora. Röstfördelningen vid majoritetsbeslut i Rådet fram till 1973, då EEG bestod av sex medlemmar, var: fyra röster för vardera Frankrike, Italien och Tyskland, två röster för vardera Belgien och Nederländerna och en röst för Luxemburg.

För att anta en rättsakt krävdes tolv röster om den enligt fördr. krävde proposition av Kommissionen. Det räckte således med de större staternas röster, men Kommissionens medverkan garanterade att de mindre staternas intresse tillvaratogs. Om proposition av Kommissionen inte krävdes måste de tolv rösterna komma från minst fyra stater. Vilket betydde att minst en mindre stat måste alliera sig med de större för att majoritet skulle uppnås och samtidigt att en större stat, ensam eller tillsammans med Luxemburg, kunde komma i minoritet. En större stat tillsammans med Belgien eller Nederländerna kunde däremot alltid hindra beslut.

Efter Danmarks, Irlands och Storbritanniens inträde, 1973, behölls proportionen mellan de ursprungliga sex och röstfördelningen blev enligt följande: tio röster för vardera Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland, fem röster för Belgien och Nederländerna, tre för Danmark och Irland och två för Luxemburg.

¹⁴ Maurice Duverger, op.cit.s.62

Majoritet bestod av fyrtioen röster om beslutet fordrade proposition av Kommissionen, och i annat fall av fyrtioen röster avgivna av minst sex medlemsstater. I det första fallet måste de större staterna således understödjas av minst en mindre, och i senare fallet måste alltså de fyra stora kompletteras med minst två mindre stater. Spärngränsen var arton röster, vilket betydde att två stora stater eller samtliga mindre eller en stor och de tre minsta eller en stor och Belgien tillsammans med Nederländerna kunde spärra ett beslut.

Efter Greklands, Spaniens och Portugals inträde på åttiotalet var visserligen de mindre staterna fortfarande överrepresenterade och proportionerna bibehållna, men så väl de små som de stora länderna hade individuellt förlorat i betydelse. Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland hade tio röster, Spanien åtta, Belgien, Grekland, Nederländerna och Portugal fem, Danmark och Irland tre och Luxemburg två.

För rådsbeslut krävdes minst femtiofyra röster när beslut fordrade proposition av Kommissionen och femtiofyra röster från minst åtta medlemmar i andra fall. Majoritet i det första fallet fordrade att de fem större understöddes av minst två mindre stater eller att samtliga mindre måste få understöd av minst Spanien och två större stater. Spärminoritet låg på 23 röster vilket betydde att två stormakter dessutom måste få med minst Danmark eller Irland för att hindra beslut. Samtliga fyra länder med fem röster måste likaledes ha med också dessa två stater för att uppnå spärminoritet. Intressant är också att Sydeuropa respektive de nordeuropeiska staterna kan spärra beslut, men att de traditionellt frihandelsvänliga ländernas ställning ingalunda är stark, vilket visades av bananaffären.

Efter Finlands, Sveriges och Österrikes inträde, då EU kom att bestå av femton medlemsstater, har antalet kombinationer mellan medlemsstater för att uppnå kvalificerad majoritet för att genomdriva ett beslut eller för att uppnå spärminoritet blivit så stora att förutsebarheten minskat. Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland åtnjuter fortfarande tio röster, Spanien åtta, Belgien, Grekland, Nederländerna och Portugal fem, Sverige och Österrike fyra, Danmark, Irland och Finland tre och Luxemburg två röster.

För att ett beslut skall antas på proposition av Kommissionen krävs nu enligt fördragstexten sextiotvå röster, och kvalificerad majoritet utan proposition består av sextiotvå röster från minst tio medlemmar. Spärminoriteten ligger på 26 röster vilket betyder att två stormakter måste få med minst Spanien eller två mindre stater för att hindra beslut.

Ioanninabeslutet som garant för minoritetsintresse

Fördragets regler har dock kompletterats med Ioanninabeslutet 1.1 1995 om en mindre spärminoritet. Denna genomdrevs av Storbritannien och Spanien, som gjorde dess antagande av övriga medlemsstater till ett villkor för att de skulle godkänna Finlands, Sveriges och Österrikes inträde i EU. Storbritannien ville säkerställa sin egen röstvikt inom en spärminoritet och försäkra sig om att det kunde bilda en spärminoritet tillsammans med de nordiska länderna, och Spanien ville säkerställa en spärminoritet för Medelhavsländerna.¹⁵

Ioanninaöverenskommelsen betyder att vid det fallet att den nya spärminoriteten om 26 röster inte uppnås men likväl den gamla om 23 röster, ” skall Rådet göra allt som är i dess

¹⁵ Editorial Comm., CMLR 31 (1994), p.453

makt att inom en rimlig tid . . . finna en lösning som kan antas med minst 65 röster".¹⁶ Ioanninaöverenskommelsen gäller således förhandlingar och ej vetorätt, och den hänvisar inte till vitala statsintressen.

I motsats till Luxemburgöverenskommelsen är detta en av alla medlemsstater och i alla delar accepterad kompromiss, och den är därför ett juridiskt fullt giltigt instrument fattat som ett rådsbeslut gällande Rådets interna procedurer.

Risk att spärminoritetens makt resulterar i beslutsoförmåga

De olika kombinationsmöjligheterna för att bilda beslutsmajoritet respektive spärminoritet är emellertid nu så stora att situationen börjar likna schackspelets. Detta skulle bli än mer uppenbart vid en utökning av antalet medlemmar i EU. Bland kandidaterna finns både en stat av Spaniens storlek, Polen, stater av medelstorlek, och några rena småstater som Malta, Cypern och de baltiska länderna. Kvalificerad majoritet eller spärminoritet skulle i denna situation inte bara grundas på intressegemenskap mellan stora stater respektive små och frihandelsvänliga respektive protektionistiska och nordeuropeiska respektive Medelhavsländer, utan också på östeuropeiska respektive västeuropeiska och östeuropeiska respektive sydeuropeiska eller öst- och sydeuropeiska respektive nordeuropeiska. Spelteorin har visat att risken för att det uppstår minoritetskoalitioner som strävar efter optimala fördelar växer med antalet aktörer, men då EG bestod av endast tolv medlemsstater kunde inte påvisas att någon sådan koalition för att hindra EG:s verksamhet bildats.¹⁷

Risk för att minoriteters intressen försummas i en utökad union

Trots att Kommissionens propositionsmonopol skall vara en garanti för att hela Gemenskapens bästa tillvaratas, är det uppenbart att den varken skulle kunna säkerställa fasthet eller effektivitet om Rådet dominerade Gemenskapen på så sätt som var fallet fram till 1987. Den utveckling mot mer federalistiska principer för beslutsfattandet som då inleddes ses allmänt som en förutsättning för Gemenskapens överlevnad om den utvidgas till fler medlemsstater. En viss samstämmighet tycks också råda att detta innebär att större hänsyn skall tas till befolkningstalet, vilket skulle ge de större staterna ökad tyngd. Ett förslag i denna riktning gäller dubbla majoriteter för majoritetsbeslut och ökad användning av medbeslutsproceduren. En rättsakt skulle för att antas kräva en majoritet av staterna i Rådet representerande en befolkningsmajoritet och majoritet av Parlamentets ledamöter.

Den möjlighet som Kommissionen hade i en gemenskap av färre medlemmar, att tillvarata samtliga medlemmars bästa, försvagas dock i en gemenskap med 15 eller 30 medlemmar, där Parlamentet dessutom deltar i beslutsfattandet. För att försäkra sig om att beslut verkligen fattas måste Kommissionen i första hand klara den svåra uppgiften att samla tillräcklig majoritet för dess proposition. Kommissionen måste dessutom numera ofta ta hänsyn till Parlamentets åsikt, vilken i princip inte skall vara nationellt betingad utan allmänt socialt. Det finns en risk för att en enskild medlemsstats intresse inte då helt till-

¹⁶ Rådsbeslut 1.1 1995 förändrande dess beslut 29.3 1994, JO Nr. C 1/1 1.1. 1995

¹⁷ Philippe de Schoutheete, *The European Community and its sub-systems*, Bruxelles, 1988

varatas. Det faktum att kommissionen ofta förbereder pakettlösningar kan möjligtvis medföra att staten i fråga kan få gehör för sitt intresse i en annan fråga.

Den mindre statens intresse riskeras lättare än de större

Alla medlemsstater har viss möjlighet att påverka Kommissionen, antingen genom att övertyga "sin" Kommissionsmedlem eller genom att avisera att den inte tänker rösta för ett förslag till proposition. Grunden till de enskilda staternas makt ligger dock onekligen i deras ställning i Rådet. Med hänsyn till deras röststyrka och övriga diplomatiska styrka kan därvid konstateras att det koalitionsskapande som krävs för att blockera ett beslut respektive skapa beslutsmajoritet kräver större förmåga hos den lilla staten än hos den större. Den lilla staten måste både hitta fler meningsfränder bland andra mindre stater och/eller övertyga också ett par större stater. I detta sammanhang kan konstateras att Sverige inte klart ingår i någon preeatbulerad allians; det har visat sig att det nordiska samarbetet inte utgör något block. Men inte heller den större statens ställning är skyddad i ett utvidgningsperspektiv. Dess röststyrka och diplomatiska ställning, som var en garanti mot för den oönskade beslut, får i en allt större gemenskap mindre värde. Betydelsen av det samarbete som finns mellan större stater, t.ex. inom ramen för det fransk-tyska avtalet från 1963, kommer därför att kvarstå.

I förhållande till den mindre staten framträder dock den större statens starka ställning såväl då beslut fattas med majoritet som med enhällighet, eftersom man först strävar efter att uppnå konsensus, men även då beslut fattas med enhällighet lär den mindre staten ha svårare än den större att genomdriva sina synpunkter och inte föga sig till en majoritet. Dessutom har denna vetomöjlighet successivt minskat, eftersom fördragen, 1986 och Maastricht 1992, infört regler om kvalificerad majoritet för fler frågor, och IGC väntas leda till ytterligare minskad betydelse av enhällighetsregeln och att den ersätts, i de flesta fall, med en regel om beslut med mycket kvalificerad majoritet (VQM) d.v.s. mycket kvalificerad dubbel majoritet. Skulle denna VQM kunna tillämpas för att ändra en proposition av Kommissionen, skulle enhällighetsregelns garanti för att hela Gemenskapens intresse tillvaratas bortfalla.

Artikel 100A (4) som skydd för minoritet

Införandet genom enhetsakten 1986 av majoritetsbeslut genom Art. 100A var betydelsefullt ur både praktisk och principiell synvinkel. Artikel 100, om beslut med enhällighet, reflekterar medlemsstaternas skepsis till att överge en mer mellanstatlig suveränitetsregel på området för harmonisering av de lagar som kunde inverka på upprättandet av den gemensamma marknaden. Artikel 100A, som begränsar sig till den inre marknaden, medger däremot både harmonisering genom direktiv och utfärdande av andra rättsakter, såsom förordningar. Staterna avstår från suveränitet genom att införa majoritetsregeln, och de nationella parlamenten mister både viss lagstiftningsmakt och makt över beslut i Rådet, men eftersom medbeslutsproceduren skall iaktas minskar det demokratiska underskottet något genom Europaparlamentets medverkan.

En annan principiell aspekt är att staternas självbestämmanderätt behålls på vissa områden, eftersom en stat kan behålla sina regler om de grundar sig på väsentliga behov, trots att gemenskapsbeslut på området fattats. Artikel 100A (4) innebär därför ett uttryckligt skydd för en minoritet från en majoritets beslut. Den uttrycker också EG-rättens uppdelning i de typiska frågor som berör den inre marknadens ekonomi och är under EG:s kompetens och de som berör offentlig säkerhet, hälsa och miljö och som är under medlemsstaternas huvudsakliga ansvar.

Den folkrättsligt inspirerade enhällighetsregeln som garant då en stats vitala intressen är i fråga

Trots EG-fördragets bestämda beslutanderegler, enligt vilka beslut med enkel majoritet i Rådet är huvudregeln, och regeln om kvalificerad majoritet skall tillämpas i ett övervägande antal fall, har enhällighet som en generellt tillämpbar regel, då en stats vitala intressen är i fråga, fortfarande betydelse. Det är dock inte fullt klart om den kan anses som en accepterad sedvanerättslig EG-rättsregel.

Den folkrättsliga regeln om vitala statsintressen skulle kunna tillämpas på EG-rättsliga förhållanden som en följd av den s.k. Luxemburgöverenskommelsen¹⁸, som blev ett resultat av den s.k. tomma stolens kris vintern 1965-66. Enbart dess första och fjärde del kan dock anses utgöra en skriftlig klar överenskommelse, under det att det inte fanns någon enighet om den "veto rätt" som behandlas i dess andra del. Luxemburgöverenskommelsen skulle alltså kunna anses gälla, inte som ett rådsbeslut, såsom Ioanninaöverenskommelsen, utan antingen i egenskap av grundläggande folkrättslig regel eller som en sedvanerättsligt grundad EG-regel.

Under perioden 1966-1982 fattades så gott som alla beslut, såväl viktiga som oviktiga med enhällighet. Enbart i budgetärenden och administrativa ärenden tillämpades majoritetsprincipen. Enhällighet var alltså praxis då Danmark, Irland och Storbritannien trädde in i EG, och det anses att detta betydligt underlättade beslutet om Storbritanniens inträde. Det faktum att enhällighet generellt tillämpades betyder dock ej att detta skulle ske med grund i Luxemburgöverenskommelsen, som begränsar sig till vitala statsintressen.

Det fanns således en generell uppfattning att enhällighetsregelns tillämpning inte var förenlig med EG-rätten, men man ifrågasatte inte möjligheten att tillämpa principen om vitala statsintressen. Det framgår t.ex. ur Tindemansrapporten 1976,¹⁹ "De tre vises" rapport 1979, och Genschel-Colombo initiativet 1981. Frågan gällde inte existensen av principen utan hur dess missbruk skulle förhindras.

Sedan Enhetsakten trädde i kraft 1987 tillämpas majoritetsreglerna i EG, men redan 1982 nåddes en viktig uppgörelse om Luxemburgöverenskommelsens tillämpning. Den skulle endast få åberopas om EG:s beslut verkligen gällde en fråga av vitalt intresse för den berörda staten. Bakgrunden var att Storbritannien, för att få igenom sitt förslag om minskat nettobidrag till EG:s budget, lade in sitt veto till ett beslut på jordbruksområdet. Den

¹⁸ Bulletin CEE, 3/1966, p.8 ff

¹⁹ EC Bulletin 1/1976 p.9 et seq

belgiske ordföranden för Rådet, som ville komma bort från enhällighetsregelns allmänna tillämpning, beslöt om omröstning. Danmark, Grekland och Storbritannien menade att varje medlemsstat själv hade rätt att avgöra vilken fråga som var av vitalt intresse medan Frankrike och Irland intog en mellanposition. De ansåg att en stat måste hävda att dess vitala intressen verkligen berörs av den fråga som omröstningen i Rådet gäller och inte, som i det förevarande fallet, hävda sina vitala intressen beträffande en fråga som bara har indirekt anknytning till den som berör de vitala intressena. Tyskland, Italien och Benelux ville begränsa tillämpningen ytterligare. Storbritannien blev därefter överröstat. Vid toppmötet i Stuttgart 1983 vidhöll medlemsstaterna samma ståndpunkter de uttryckt 1982, och de kunde alltså uppdelas i tre grupper, vilka inte bestämdes av deras storlek utan av deras vilja till europeisk integration.²⁰

Förutom medlemsstaternas ändrade uppfattning har, sedan Enhetsakten och Maastrichtfördraget trätt i kraft, majoritetsregelns tillämpning underlättats av att Parlamentet, som fått något förbättrad legitimitet, skulle gå förlustig den ställning som utlovas av samarbets- och medbeslutsprocedurerna (Art. 189C och B) om vetoregeln vidmakthölls. Dessutom har en procedurfråga haft betydelse. Under det att frågan om man skulle skrida till omröstning tidigare helt avgjorts av Rådets ordförande är han numera förpliktad till detta om en enkel majoritet understöder ett initiativ till en sådan taget av en medlemsstat eller av Kommissionen. Slutligen bör åter betonas att det inte kan fastställas att principen om vitala statsintressen är så bekräftad av EG-praxis att en säker sedvanerättslig *opinio forefinns*. Frågan hänger "til syvende og sidst" samman med relationen mellan EG-rätten och dess folkrättsliga grund.

Ordförandeskapet i Rådet

Av de två ordförandena i Europeiska unionen är Kommissionens ordförande personligen tillsatt för att på heltid och i fullt oberoende enbart ägna sig åt sin europeiska uppgift medan Rådets ordförande fått sin post på grund av att hans land skall stå för ordförandeskapet. Ordförandeskapet i Rådet kan dock anses överordnat, eftersom det inte endast inbegriper ordförandeskapet för hela Rådsorganisationen, (inbegripet Coreper och dess arbetsgrupper) utan även för Unionens ledning, Europeiska rådet.

För att betona staternas likställdhet och undvika dominans av de större staterna bestämdes redan då EKSG upprättades att ordförandeskapet skulle alternera i sexmånadersperioder mellan medlemsstaterna. För små stater innebär det dock en avsevärd ansträngning av resurserna. Ordförandeskapet omfattar inte bara EG-pelaren, utan vid de två folkrättsliga pelarna, där Kommissionens roll är svag, skall landet stå för både utredningskapacitet, sekretariatsfunktioner och initiativkraft, och det skall dessutom representera EU utåt mot tredje land. Vid Maastrichtförhandlingarna bestämdes därför att förändra bokstavsordningen på så sätt att en större stat skulle finnas bland trojkan av ordförandeland, dess företrädare och efterträdare fr.o.m. år 1999.

²⁰ Jfr. Volkmar Götz, *Mehrheitsbeschlüsse des Rates der Europäischen Union*, i *Festschrift für Ulrich Everling*, Baden-Baden, 1995

Inte minst regeringskrisen i Italien det viktiga första halvåret -96 har visat ordförandeskapets betydelse, och inför regeringskonferensen har förslag framlagts för att säkra större kontinuitet och fasthet. Det mest realistiska syftar till att uppdelat ordförandeskapet och införa en vice ordförande. Ordföranden skulle väljas av Rådet med dubbel majoritet för en period av två-fyra år och ha ansvar för regeringsfrågor d.v.s. ordförandeskap i Europeiska rådet, utrikes- och säkerhetspolitik och rätts- och inrikes frågor. Vice-ordföranden skulle däremot som nu automatiskt skifta var sjätte månad och ansvara för lagstiftningsfrågor inom EG-pelaren.²¹

Fördelningen av platser i Parlamentet med hänsyn till medlemsländer

I enlighet med den demokratiska princip som kommenterades ovan är det valkretsarnas storlek och inte nationalitet som skall vara bestämmande för platsfördelningen i Parlamentet. Därför anses att större hänsyn skall tas till ländernas befolkningstal än nu. Detta skulle betyda att de mindre staternas överrepresentation i Parlamentet ytterligare skulle minska.

Historiskt sett hade platsfördelningen med krigets utgång att göra. I det ursprungliga EKSG hade Nederländerna 10 platser, Belgien 10 och Luxemburg 4, d.v.s. totalt 24 platser. Frankrike, Italien och Tyskland hade 18 platser var, men detta medförde att segrarmakterna (Frankrike och Benelux) fick en majoritet om 42 platser i förhållande till Tysklands och Italiens 36.

1957, i och med att EEG grundades och den gemensamma parlamentariska församlingen upprättades, togs inte längre hänsyn till denna aspekt och de tre stora staterna fick var 36 platser, Belgien och Nederländerna 14 och Luxemburg behöll sina 4, vilket gav Tyskland och Italien 72 platser sammanlagt i förhållande till 68 för Frankrike och Benelux.

Denna fördelning bestod till 1973 då Parlamentet utökades med 36 platser för Storbritannien, 10 för Danmark och 10 för Irland. Efter direktvalet 1979 och inträdet av Medelhavsländerna reflekterade Parlamentet befolkningstalet än mer. Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland hade vardera 81, Spanien 60, Nederländerna 25, Belgien, Grekland och Portugal vardera 24, Danmark 16, Irland 15 och Luxemburg 6.

Efter Tysklands återförening och inträdet av Finland, Sverige och Österrike korrigerades antalet platser ytterligare med hänsyn till befolkningstalet och Tyskland fick 99 platser, Frankrike, Italien och Storbritannien 87, Spanien 64, Nederländerna 31, Belgien, Grekland och Portugal vardera 25, Sverige 22, Österrike 21, Danmark och Finland vardera 16, Irland 15 och Luxemburg 6 platser.

Denna platsfördelning medför fortfarande att en Parlamentsledamot från en större stat representerar ett större antal röstande än en från en mindre, men statsvetarna får förklara om detta också medför att de politiska partierna från de större staterna skulle ha proportionellt mindre möjlighet att göra sin stämma hörd i Parlamentet. Förhållandet torde vara det om-

²¹ Maurice Duverger, op.cit.s.71 ff; Justus Lipsius, The 1996 Intergovernmental Conference, European Law Review, No3, 1995 s.248

vända. Parlamentet är organiserat i partipolitiska former, och partierna från de större länderna dominerar inom de olika partigrupperna.

Kommissionens ställning i förhållande till medlemsstaterna

Kommissionens oberoende från medlemsstaterna understryks av EG-fördraget. Den skall i Gemenskapens allmänna intresse fullgöra sina skyldigheter under full oavhängighet, och vid fullgörandet av dessa skall de varken begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller något annat organ. Varje medlemsstat förbinder sig att respektera denna princip och att inte söka påverka Kommissionens ledamöter när de utför sina uppgifter (Artikel 157). Detta oberoende skall garanteras av att dess ledamöter under ämbetsperioden endast skall kunna avsättas på grund av rättsliga fel av EG:s domstol (Artikel 157, 160) och av politiska skäl av Europaparlamentet genom misstroendevotum mot Kommissionen i sin helhet (Artikel 144).²²

Kommissionens ledamöter skall alltså enligt fördraget inte representera sina hemstater, men det preciserar samtidigt att endast medborgare i medlemsstaterna får vara ledamöter av Kommissionen, och att minst en medborgare från varje medlemsstat skall ingå i den (Artikel 157). Varje större stat har därför tillsatt två kommissionsmedlemmar, och bland Kommissionens nuvarande 20 medlemmar ingår således två från vardera Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien och Tyskland. Vid omröstningar fattar Kommissionen sina beslut med enkel majoritet av sina medlemmar, och i och med Finlands, Sveriges och Österrikes inträde i EG ändrades ett förhållande som gällt dittills, nämligen att de större staterna haft röstmajoritet. Under föregående perioder hade röstfördelningen varit 6-3, 8-5, 8-6, 10-7.

Med kommande utvidgning hamnar de större staterna i minoritet, och frågan har ställts om varje land också fortsättningsvis skulle ha en Kommissionsmedlem eller om ett system där mindre stater endast skulle få utse ställföreträdare eller "junior commissioners" skulle inrättas. Tillämpning av nuvarande principer skulle utmyнна i en alltför stor Kommission, som skulle förvandlas från regering till församling, där koalitionsbildning till förfång för Gemenskapen skulle kunna utvecklas. Diskussionen reflekterar dock att Kommissionsmedlemmarna och deras kabinett har betydelse för att tillvarata sina hemstaters intressen.

Fördraget reflekterar emellertid tanken att förhållandet mellan Kommissionen och medlemsstaterna är av begränsad betydelse och Kommissionens förhållande till Parlamentet är det viktiga. Detta skall inspireras av parlamentaristiska principer. Visserligen betonade EKSG-fördraget effektiviteten hos en självständig "eurokrati", eftersom de åtta av regeringarna tillsatta medlemmarna själva skulle utse den nionde, som skulle tjäna som ordförande, men misstroendeinstitutet gav samtidigt makt åt den politiska majoriteten i den parlamentariska församlingen att kontrollera den politiska inriktningen av kommissionens beslut. Denna möjlighet, som på grund av maktförhållandena i Parlamentet stannat på pap-

²² Margareth Thatchers regering bröt mot denna regel då den förmädde Lord Cockfield att avgå som Kommissionsmedlem under sin ämbetsperiod till förmån för Leon Brittan

pret, förstärktes genom EEG-fördraget, som medgav att misstroendeförklaring kunde avges när som helst, och inte enbart i samband med déchargedebatten.

Den parlamentaristiska principen har också fått ett uttryck i fördragets bestämmelser om tillsättandet av ny kommission. Som ovan konstaterats skall Kommissionens ledamöter utses genom konsensus av medlemsstaterna, men i praktiken utser var stat sin ledamot(er) och endast ordföranden tillsätts genom konsensus. Enhetsakten (1986) införde dock regeln att Parlamentet skulle uttala sig om Kommissionens ordförande, innan han officiellt tillträtt, och att Parlamentet skulle avge förtroendevotum till den nya Kommissionen.

Maastrichtfördraget förstärkte ytterligare det parlamentariska inslaget genom att kommissionärernas ämbetsperiod skulle sammanfalla med Parlamentets valperiod, 5 år, och genom tillsättningsproceduren. Medlemsstaterna skall med konsensus utse ordföranden efter att de inhämtat Parlamentets yttrande om kandidaten. Övriga ledamöter skall nomineras i samråd med ordföranden och hela Kommissionen skall med konsensus av regeringarna slutligen utses efter det att den godkänts genom en omröstning av Parlamentet.

Medlemsstaternas ställning vid tillsättandet är fortfarande mycket stark. Turena vid nomineringen av Santer 1994 demonstrerar dessutom de större staternas avgörande betydelse, men fördragets parlamentaristiska principer visar samtidigt på en vilja att bryta mellanstatligheten till förmån för ett federalistiskt och parlamentariskt synsätt.

Fördelningen av platser i Domstolen och Förstainstansdomstolen med hänsyn till länder

Kraven för domarnas kvalifikationer gäller deras personliga egenskaper, de skall utses bland personer vars oavhängighet inte kan ifrågasättas etc., och berör inte deras nationalitet. Fördraget bestämmer inte ens att de skall vara medborgare i någon av medlemsstaterna, och det säger inte heller att varje medlemsstat har rätt att utse domare. De utses dock av medlemsstaternas regeringar i samförstånd (Art.167 EG), och ingen regering vill underlåta att se en domare av sin nationalitet i Domstolen.

Fördragets bestämmelse om antal domare reflekterar därför i huvudsak medlemsstatsantalet, men för att undvika jämn röstfördelning vid plenoavgörande måste antalet domare vara ojämt. Då Gemenskapen räknade sex medlemmar var således antalet domare sju. Den sjunde domaren kunde då mycket väl komma från en mindre medlemsstat. Domarantalet reflekterade medlemslandsantalet efter den andra utvidgningen (9), men efter de tre Medelhavsländernas inträden blev antalet åter jämt, och ytterligare en domare utsågs (en trettonde), men denna gång tillsattes den av de större medlemsstaterna. Efter den sista utvidgningen är antalet domare och medlemsstater åter lika (15).

De större staterna anses dock ha rätt att utse två medlemmar av Domstolen, och då generaladvokaterna räknas till Domstolen, om ej bland dess ledamöter, får Frankrike, Italien, Tyskland och, efter den andra utvidgningen, också Storbritannien utse en generaladvokat var, förutsatt att landet inte redan har två reguljära domare. Då antalet domare var sju var antalet generaladvokater därför två, därefter var relationen 9-4, och efter Greklands inträde 10-5, en ökning av antalet som eftergivit till de mindre medlemsländerna. Efter Spaniens

och Portugals inträde ökades antalet till sex. Efter den senaste utvidgningen utökades antalet till nio, som reduceras till åtta efter en övergångsperiod.

För att lindra domstolens arbetsbörda överenskom medlemsstaterna i Enhetsakten att upprätta en Förstainstansdomstol för att döma i mål som enskilda stämt in. Denna bildades 1989. Domstolen hade föreslagit att den skulle utgöras av sju domare, men ingen medlemsstat ville avstå från möjligheten att tillsätta en domare av sin nationalitet, och den har därför bestått av lika många domare som det finns medlemsstater, d.v.s. 12 och nu 15. I Förstainstansdomstolen finns inga generaladvokater.

Den nationella tillhörigheten har dock haft föga betydelse i Domstolen, och dess ledamöter har bildat ett från medlemsstaterna oberoende kollektiv. För att förhindra allt slag av press på domarna har skiljaktiga meningar till Domstolens domslut inte heller redovisats, utan generaladvokatens yttrande har varit enda alternativa åsikt.²³ Resultatet har blivit en sant europeisk rätt, i vilken delar från olika europeiska rättssystem kan spåras men dock sammanflutit till en enhet.

Med ökningen av antalet medlemsstater har frågan ställts om samtliga medlemsstater också fortsättningsvis skulle ha rätt att ha en domare av sin nationalitet. Domstolen och Förstainstansdomstolen räknar redan nu tillsammans 30 domare och 9 generaladvokater som tillsammans har 102 rättssekreterare och ett stort antal jurister som arbetar i domarnas kabinett. Alla dessa finns i Domstolens komplex i Luxemburg.

Ett förslag är att länderna skulle uppdelas i grupper efter rättsfamiljer och dessa grupper skulle utse var sin domare, och ett annat förslag är att regionala domstolar skulle upprättas. De små staternas intresse skulle knappast tillgodoses i det första fallet, och EG-rättens enhet skulle riskeras i det andra. Troligare är dock att Domstolen även i fortsättningen kommer att bevara relationen en domare per medlemsstat, men med den reservationen att generaladvokatskategorin också räknas in i den kvotan. Vad gäller Förstainstansdomstolen kommer sannolikt nuvarande princip att tillämpas även där, men i detta fall kan uppdelningen i avdelningar efter måltyper att kunna tillämpas mer konsekvent. Vad slutligen gäller specialdomstolar, som dem om varumärken²⁴, plantor,²⁵ och patent,²⁶ kan de utgöras av färre antal domare än medlemsstater.

²³ I klassiska internationella domstolar, och beklagligt nog även i domstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg, brukar den domare vars hemland är part i målet med stor regelmässighet anse sitt land som oskyldigt och redovisa detta i sin skiljaktiga mening

²⁴ Förordning No 40/94, 20 December 1993

²⁵ EG-förordning No 2100/94, 27 Juli 1994

²⁶ Luxemburgöverenskommelsen 15 december 1989, OJ, 1989, L 401, 1

Förhållandet mellan små och stora stater och frågan om Europa med variabel geometri och flera växlar (multi-speed)

Variabel geometri som svar på skillnader hos medlemsstaterna och som säkerhetsventil

Det är uppenbart att ett ökat antal medlemsländer i EU medför ökad grad av ekonomisk, politisk, kulturell och rättslig variation, och större svårighet att uppnå sådan homogenitet som är nödvändig för att fullfölja EU:s syften. Det kan samtidigt anses som legitimt för svagare europeiska stater, vilka står i beroendeförhållande till EU, att komma i åtnjutande av dess fördelar. Det är också uppenbart att det finns ett legitimt intresse hos stater som vill och kan integrera sig i större omfattning än andra att också göra det utan att träffas av juridiska eller politiska hinder. Detta är en orsak till frågan om ett Europa med variabel geometri eller med flera växlar (multi-speed). Den kan antingen finna sin lösning inom Europeiska unionen eller genom samarbetsarrangemang mellan Europeiska unionen och europeiska tredje stater. På grund av svårigheterna att upprätta ett till EU parallellt kvasifederalt institutionellt system måste ett Kerneuropa bestående av ett fåtal avancerade EU-stater få en folkrättslig lösning.

En orsak till variabel geometri och "multi-speed" inom ramen för EU är att medgivande av undantagsbestämmelser eller godtagande av att vissa regler bara skall gälla för vissa stater är en förutsättning för att beslut skall kunna fattas med majoritet. Det fungerar som en säkerhetsventil (ex. Artikel 100 A(4) och GUSP).

Principer för beviljande av undantag i EU

Några både politiska och juridiska principer bör beaktas vid frågan om att tillerkänna vissa stater annan ställning än andra. Subsidiaritetsprincipen (artikel B och 3b) innebär att makten skall decentraliseras till så lokal nivå som är möjligt. Artikel F innehåller en skyldighet för Unionen att respektera den nationella identiteten hos medlemsstaterna. Solidaritetsprincipen (Art.A) innebär inte enbart en lojalitetsförpliktelse utan även ett erkännande av att medlemsstaternas situation varierar och en förpliktelse för rikare stater att genom t.ex. Gemenskapens fonder understödja de svagare. Den juridiska ömsesidighetsprincipen uppställer en gräns för oproportionelig diskrepans mellan staters förpliktelser²⁷ och detta gör även den mer ekonomiskt betonade regeln om ömsesidiga fördelar och jämlika konkurrensbetingelser vilken kan aktualiseras vid frågor om t.ex. social eller miljödumpning.

Slutligen bör den politiska erfarenheten beaktas att olikheter bara accepteras om de tillerkänns en minoritet av medlemsstater. Detta har visat sig vid tillerkännande av övergångsbestämmelser för nya medlemmar eller vid Europeiska monetära systemet. Så snart

²⁷ Det är dock att märka ömsesidighet i EG har ett annat innehåll än den folkrättsliga ömsesidighetsprincipen

en avvikande juridisk regim skulle tillerkännas en större stat (ex. Storbritanien) eller ett flertal stater (Storbritanien och Danmark eller EFTA) har begränsningar gjorts för deltagande i EG:s beslutsfattande.²⁸

Institutionella lösningar av multi-speed och variabel geometri

Inom ramen för EU

Det kan inte fastställas att undantag lättare beviljas en stat som är liten och fattig än den som är stor och stark. Däremot har Storbritannien ofta tillerkänts uttryckliga undantag, liksom fattigare Medelhavsländer, medan så inte varit fallet för EU:s nyckelländer: Tyskland och Frankrike. Möjligheten till undantag och den institutionella strukturen för sådana regleringar påverkar dock förhållandet mellan mindre och större stater. En första anmärkning till problematiken är att de två folkrättsliga pelarna erkänner möjligheten till variabel geometri, vilket observerats ovan, och en andra att frågan om att tillerkänna permanenta undantag i det nya fördraget om europeisk union, som onekligen kommer att ställas under regeringskonferensen, kräver enhälligt beslut och därmed de mindre staternas medgivande.

Vad gäller samarbetet inom EG:s kompetensområde påverkas förhållandet mellan små och stora medlemsländer framför allt av att vissa undantag inte påverkar medlemsstaternas deltagande i institutionerna medan andra inte är förenliga med deltagande.

En juridisk gräns för beviljande av undantag i EG är att om ett sådant är förenligt med EG:s syftemål kan det tillåtas i en sekundärrättslig akt (t.ex. förordning eller direktiv), men är det inte förenligt krävs fördragsrevision.

1) Hemliga protokoll

På senare tid har observerats att beslut i Rådet om direktiv har ledsagats av hemliga protokoll. Detta har kritiserats och deras framtid är oviss, men de har tjänat som säkerhetsventil vid majoritetsbeslut. Tyskland röstade t.ex. för TV-direktivet sedan det i ett sådant protokoll fått Rådets och Kommissionens tillförsäkran att regeln om programinnehåll skulle anses som politisk och inte som juridiskt tvingande.

2) Temporära undantag enligt Artikel 7C

Denna artikel innehåller tre principer beträffande undantag som beviljas stater med anledning av upprättandet av den inre marknaden. En temporalprincip (multi-speed), en proportionalitetsprincip (minsta möjliga störning av den gemensamma marknadens funktion) och undantaget skall vara föreslaget av Kommissionen.

3) Artikel 100A (4)

Denna artikel, som behandlats ovan, ger stater möjlighet att behålla sina nationella regler på områden för gemenskapsrättslig reglering om de svarar mot väsentliga behov.

4) Variabel geometri förutsatt beträffande områden för supplerande politik.

Beträffande dessa har EG bara en koordinerande och inspirerande roll och medlemsstaterna har viss möjlighet att inte delta fullt ut. Artikel 130K om forskning och

²⁸ Jacques Delors, *Le nouveau concert européen*, Paris, 1992, s.161

teknisk utveckling förutser t.ex. att endast vissa medlemsstater samarbetar och står för finansieringen.

5) Ej deltagande i institutionernas beslutsfattande för länder med permanenta undantag (opt-out) i Maastrichtfördraget från bestämmelserna om Ekonomisk och monetär union från protokollet och överenskommelsen om socialpolitik

Permanent undantag från att delta i dessa har godkänts under det villkoret att de stater som har undantag (Storbritannien och Danmark i första fallet och Storbritannien i det andra) utesluts från institutionerna då dessa frågor skall beslutas. Majoritetsreglerna i Rådet har därför reviderats genom Artikel 109K och länderna i fråga är dessutom utestängda från Europeiska centralbankens styrelse.

Samarbetsarrangemang mellan EU och andra europeiska stater

Slutligen bör observeras att EU har upprättat samarbetsarrangemang med europeiska stater som vill ha regler som i stor utsträckning är identiska med EU:s, utan att dessa länder vill eller kan vara medlemmar. Man kan skilja på två olika typer av sådana arrangemang. Dessutom kan övergångsordningar till viss grad jämföras.

1) Övergångsperioder för nya medlemmar (common but unequal)

I strikt mening bör detta klassificeras som tidsbegränsade undantagsregler för medlemmar i EU, men under det att landet i fråga har säte och stämma i EU:s institutioner, kan det åtnjuta frihet från att fullt ut träffas av EG:s förpliktelser under en avsevärd period, upp till tio år, men i motsats till fallet vid multi-speed är en bestämd tidsgräns utsatt då förpliktelserna skall gälla fullt ut.

2) Europeiska samarbetsområdet (EES) (separate but equal)

Detta är uppbyggt på att EG:s regler om den inre marknaden och några om den gemensamma marknaden skall vara och tillämpas identiskt i EU och EFTA-länderna (utom Schweiz). Arrangemanget kännetecknas av skilda institutioner för EG och EFTA samt en gemensam institutionell ordning där EG och EFTA-staterna uppträder som två parter och beslut fattas med konsensus mellan EG å ena sidan och EFTA-staterna å den andra. EFTA-staterna har viss möjlighet att få sina synpunkter framförda beträffande de regler de kommer att bli bundna av under EG:s beslutsprocess (decision-shaping) men de får ej delta i EG:s institutioner och beslutsfattande.

3) Europaavtalen med central- och östeuropeiska länder (separate and unequal)

Detta är icke reciproka arrangemang till de central- och östeuropeiska ländernas fördel, och syftar till att dessa under en tioårig period skall anpassa sin lagstiftning och ekonomi till EU:s. Det innehåller inte något gemensamt institutionellt arrangemang mellan länderna och EU, utan bilaterala organ, eftersom avtalen inte är avsedda att vara permanenta. De beräknas ersättas av medlemskap med övergångsperioder.

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.
 17. Bättre trafik med väginformatik. K.
 18. Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
 19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
 20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
 21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
 22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
 23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
 24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
 25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
 26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
 27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
 28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
 29. Forskning och Pengar. U.
 30. Borgenårsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
 31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
 32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
 33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
 34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
 35. Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. Ju.
 36. Högskola i Malmö. U.
 37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
 38. Nationalstadsparker. M.
 39. Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. M.
 40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
 41. Statens maritima verksamhet. Fö.
 42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
 43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
 44. Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. Fi.
 45. Presumptionsregeln i expropriationslagen. Ju.
 46. Enskilda vägar. K.
 47. Cirkelsamhället. Studiecirklaers betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
 48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
 49. Regler för handel med el. N.
 50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
 51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
 52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
 53. Kalkning av sjöar och vattendrag. M.
 54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
 55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
 55. På väg mot egenföretagande. A.
 55. Vägar in i Sverige. A.
 56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
 57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
 58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och
utvidgningens effekter på den gemensamma
jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder – olika takt. Om flexibel integration
och förhållandet mellan stora och små stater i EU.
UD.
62. EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av
socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader.
Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer
och landsbygd. In.
72. Rättssykiatriskt forskningsregister. S.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer,
formalia. Sammanfattning av ett seminarium i
april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i
Sverige. Fi.
78. Elberedskap. Organisation, ansvarsfördelning och
finansiering av elberedskapen. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumptionsregeln i expropriationslagen. [45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]

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 statstjänstemäns 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]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställtheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitik. [60]
Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenårsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationn av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. [51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskap. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering av elberedskapen. [78]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

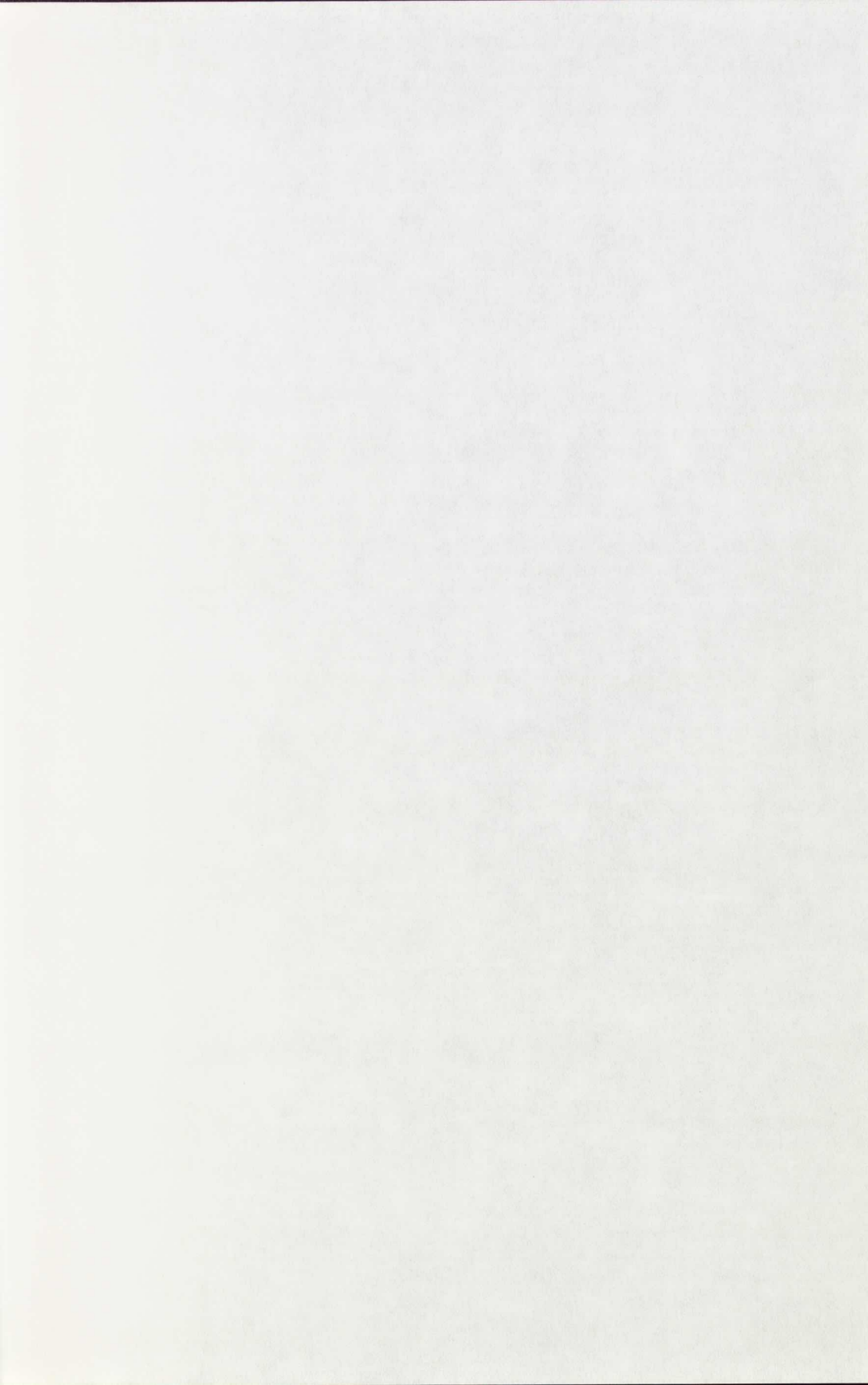
Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]

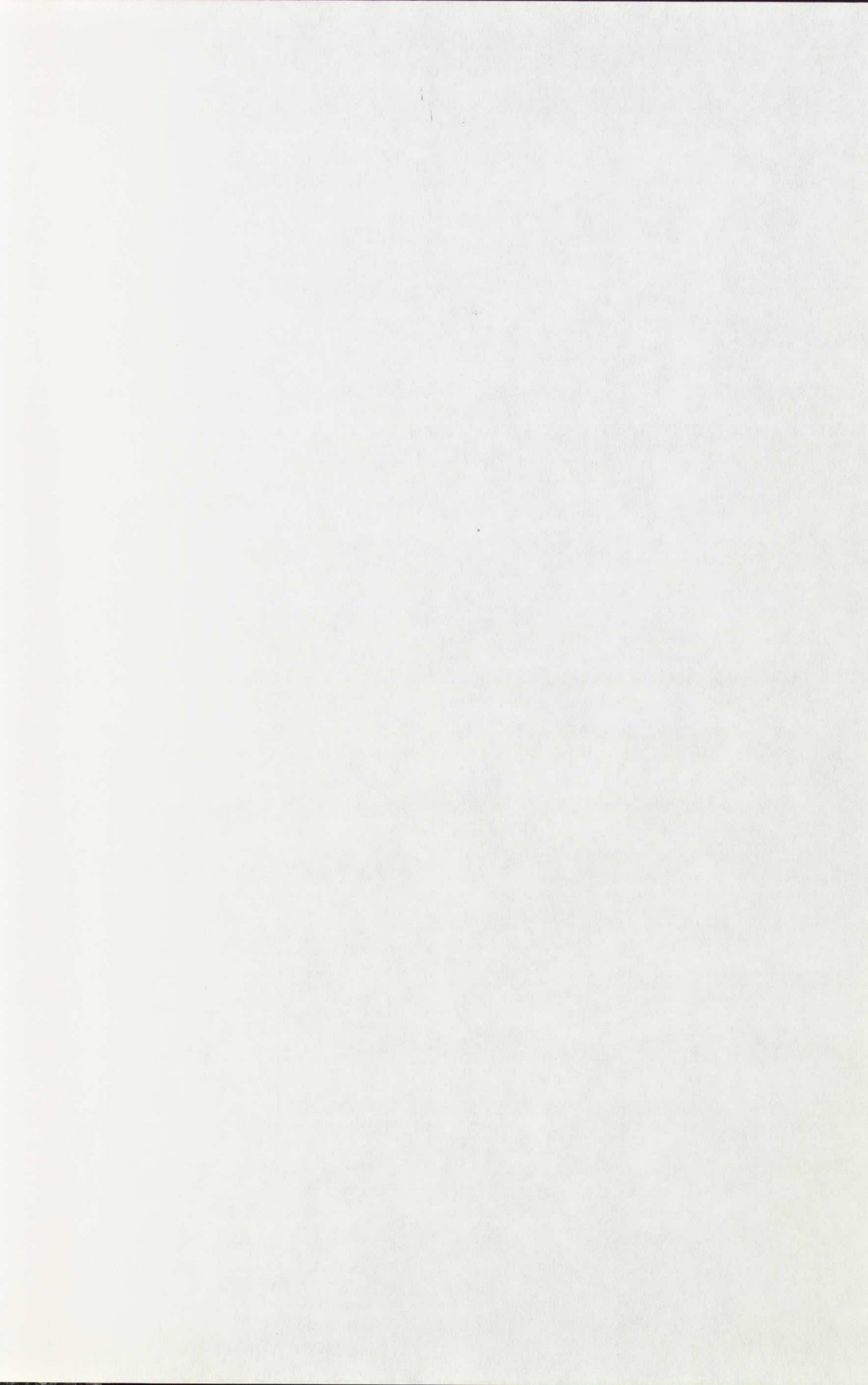
Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. [74]



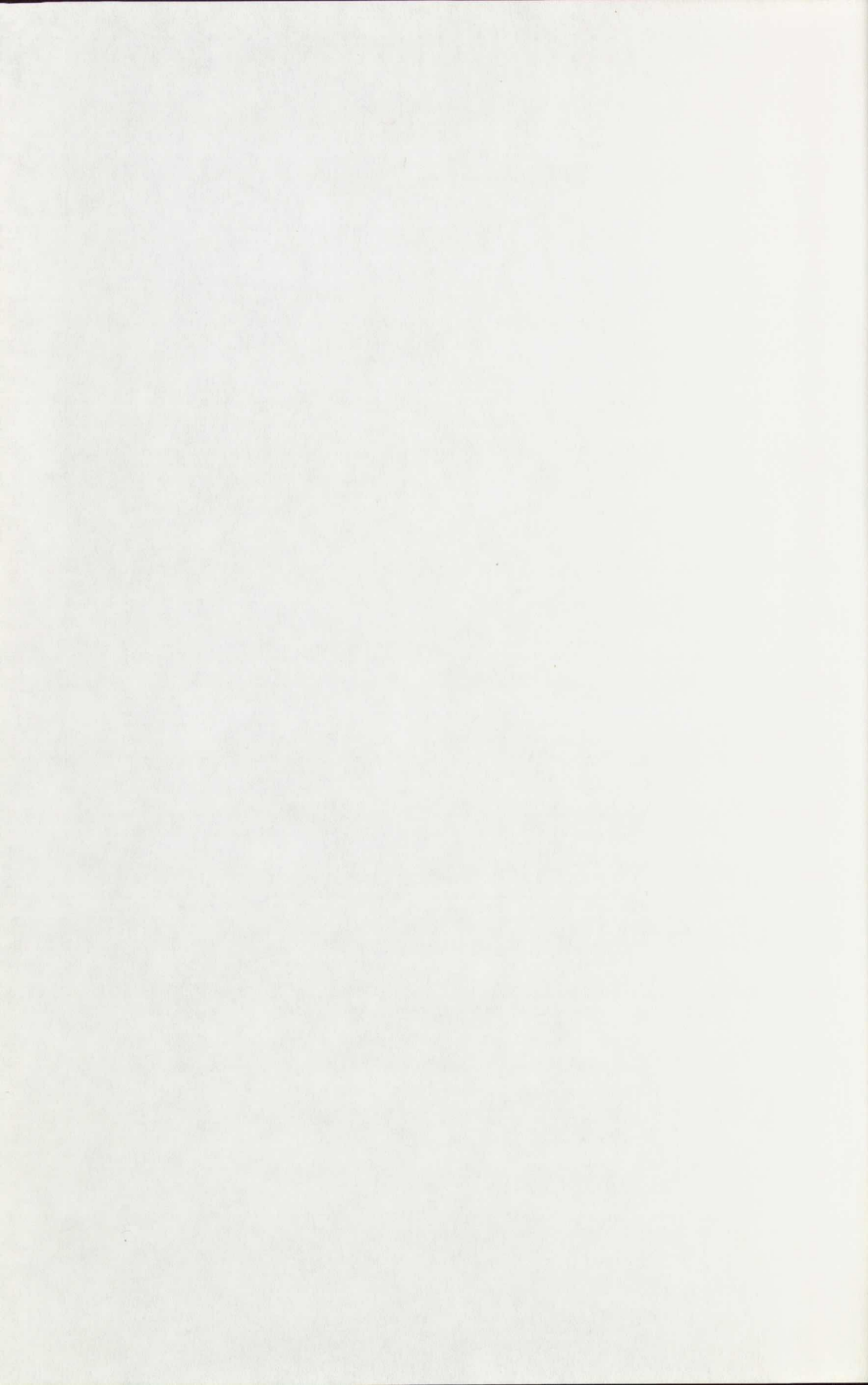


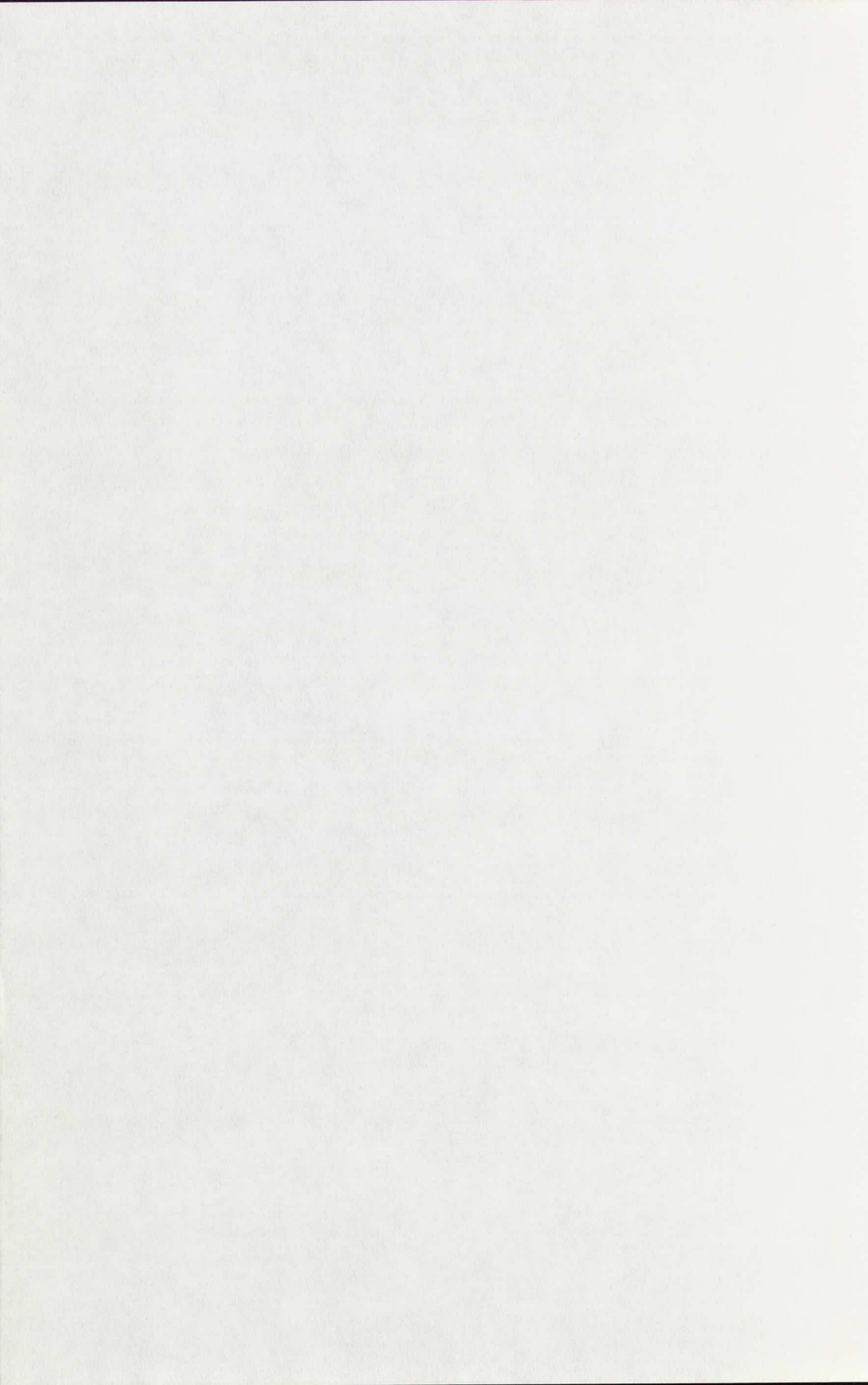












FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-205021, TELEFON 08-6909190

ISBN 91-38-20248-4
ISSN 0375-250X