Två expertrapporter till EU 96 - kommittén

Enklare och effektivare

Om EU:s komplexitet och maktbalanser

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1995:131

Två expertrapporter till EU 96 - kommittén

Enklare och effektivare

Om EU:s komplexitet och maktbalanser

SOU 1995:131

A. Top KB
Occ SOU
67

Statens offentliga utredningar
1995:131
Utrikesdepartementet

Enklare och effektivare

Om EU:s komplexitet och maktbalanser

Två expertrapporter till EU 96-kommittén
Stockholm 1995

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 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1995

ISBN 91-38-20115-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Hellström

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

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

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

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

Expertuppsatser

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

Uppdragen gäller i huvudsak följande frågekomplex:

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

– sysselsättningspolitik,
– gemensam utrikes– och säkerhetspolitik,
– rättsliga och inrikes frågor.

Sammanlagt kommer runt tjugo expertuppsatser att presenteras den närmaste tiden.

Föreliggande skrift innehåller två uppsatser. Den första, om EU:s komplexitet, är författad av professor Janerik Gidlund, statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet. Den andra, om maktbalansen mellan EU:s institutioner och medlemsländernas ställning, är författad av docent Göran Lysén, juridiska institutionen vid Uppsala universitet. Författarna svarar själva för innehållet i uppsatserna.

Följande skrifter med expertuppsatser har också givits ut:
– SOU 1995:123, Subsidiaritetsprincipen i EU (Magnus Jerneck).
– SOU 1995:132, Utvidgning och samspel. EU:s östintegration ur historiskt och ekonomiskt perspektiv. Förhållandet småstat-stormakt: svenskt identitetsbyte (Mikael af Malmborg, Åke E Andersson, Bengt Sundelius).

Andra skrifter

Vid sidan av expertuppsatserna ger kommittén ut en serie småskrifter, som i mer allmän form presenterar olika problemområden inför regeringskonferensen och sammanfattar seminarier och hearingar som kommittén arrangerat. Dessa skrifter är gratis och distribueras bl.a. till landets alla bibliotek. Hittills (december 1995) har åtta skrifter getts ut. De behandlar ämnen som EU:s andra och tredje pelare, unionens framtida utvidgning och EU-institutionernas rapporter inför regeringskonferensen. Några skrifter sammanfattar seminarier och hearingar som kommittén arrangerat.

Stockholm i december 1995

Björn von Sydow
Ordförande i EU 96-kommittén

Innehållsförteckning

Abstract till del 1 (kort sammanfattning på engelska) 6
1. Den "bysantinska komplexiteten" i Europeiska unionen
Janerik Gidlund 7
Inledning 7
Innebörden av komplexitet 8
EU och den institutionella komplexiteten 10
Komplexitetens konsekvenser 22
Strategier för att reducera komplexitet 25
En Europapolitik för lägre komplexitet 32
Noter 33

Abstract till del 2 (kort sammanfattning på engelska) 36
2. Maktbalansen mellan EG/EU:s institutioner jämte medlemsstaternas ställning
Göran Lysén *37*
Allmänna förutsättningar och införing i problematiken 37
Val av modell för institutionernas och medlemsstaternas roller 44
Problemområden och tänkta förändringar 51
Avslutande anmärkningar 61

Abstract

Key words: chaos, complexity, efficiency, multilevel governance, policy community, issue networks.

The European Union (EU) is a unique complex system which can be defined as multilevel governance. A typical feature of complex systems is that they exist in a narrow zone between stable "simple systems" like states and intergovernmental organizations, and "chaotic systems", which tend to disintegrate. The consequences of complexity are generally decreased predictability, inefficiency, "dead locks", corruption and low level of legitimacy. The institutional complexity of EU has increased over the years in terms of number of formal actors, number of rules and formal procedures, heterogenity etc. The discussed changes of EU at the intergovernmental conference tend to severely increase the complexity of EU. Given these proposed disturbances EU faces the possibility of developing a chaotic situation. The conclusion is that a necessary condition for the political sustainability of the EU is that its overall complexity should be reduced and, above all, must not be allowed to increase. The corollary is that every institutional change leading to more complexity must be balanced by other changes reducing the complexity.

1. Den "bysantinska komplexiteten" i Europeiska unionen

Janerik Gidlund

> (...) lämnas vidare till de högre domstolarna, i enlighet med vad den oavbrutna cirkulationen mellan domstolskanslierna fordrar, kommer tillbaka till de lägre och pendlar på det sättet fram och tillbakamed större och mindre svängningar, med större och mindre stockningar. Dessa vägar är oberäkneliga.
>
> Franz Kafka, *Processen*, 1935

Inledning

Som nyvald ordförande i kommissionen höll Jaques Santer ett tal i London inför T*he Confederation of British Industry*. Santers rätt långtgående bedömning var att "vi har Europafördrag av sådan sann bysantinsk komplexitet att även Kafka skulle haft svårt att beskriva dem".[1] I en aktuell utvärdering från kommissionen om erfarenheterna av Maastrichtfördraget framhålls: "Komplexiteten i Europafördragens struktur och EU:s beslutssystem är, tillsammans med den allmänna bristen på öppenhet, uppenbara handikapp".[2]

Santer och kommissionen betraktar uppenbarligen "komplexitet" som ett allvarligt problem i Europeiska unionen (EU). Organisationen framställs som kafkamässig och politiskt invalidiserad. Synpunkten är inte originell. Det är nog en allmän uppfattning i Europa att EU är ett sällsynt komplicerat och svårförståeligt fenomen. Mycket av den sedvanliga byråkratikritiken mot EU torde snarare handla om dess komplexitet än om antalet eurokrater. Även bildade européer torde avstå

från att utan särskilda förberedelser redogöra för vad som avses med "medbeslutandeproceduren" eller "kommittologin" i EU, eller ännu värre, vad som är syftet med jordbrukspolitiken (CAP). Frågan är naturligtvis om detta spelar någon roll. Kan européerna skaffa sig samma praktiska inställning till EU som till mobiltelefonen; något som är användbart men ändå outgrundligt?

I denna uppsats skall jag försöka besvara följande frågor: Vad innebär 'komplexitet'? Hur förhåller sig komplexiteten till den politiska integrationen i Europa? På vad sätt kan komplexiteten hanteras? Hur påverkas komplexiteten av de ändringsförslag som diskuteras inför 1996 års regeringskonferens (IGC)?

Innebörden av komplexitet

'Komplexitet' betyder ordagrant invecklad, intrikat eller sammansatt.[3] Etymologiskt kan ordet härledas från latinets *complexus*; omfattning, sammanhang. Komplexa fenomen är svåra att förstå sig på, det gäller för övrigt också själva begreppet, vilket ofta används på ett vagt och mångtydigt sätt.[4] Traditionellt har komplexitet uppfattats som en egenskap hos system med många komponenter. Ju fler komponenter desto större komplexitet. Motsatsen till komplexa system är enkla system. Numera är det vanligt att betrakta komplexitet som ett särskilt tillstånd i övergångszonen mellan kaos och ordning. Komplexa system ses då som en samlingsbeteckning för oordnade fenomen, där relationerna sinsemellan de många komponenterna och mellan komponenterna och deras omgivning står i fokus.

En central utvecklingsidé i sociologin är att den sociala komplexiteten tenderar att öka i moderna samhällen. Det sker genom s k funktionell differentiering i form av specialiseringen och arbetsdelningen i det industrialiserade produktionssystemet och genom s k social stratifiering i form av skillnader mellan individerna i status och belöningar.[5] De sociala förändringarna tenderar att resultera i pluralistiska samhällsbildningar. Resultatet är att vår vardag blir alltmer beroende av stora system. En konsekvens av denna utvecklingsprocess är att samhällsproblemen tenderar att bli mer komplexa, vilket i sin tur medför att de politiska lösningarna tenderar att bli institutionellt invecklade. Denna institutionella komplexitet har organisationsteoretiskt samband med "graden av horisontell och vertikal strukturell differentiering i politiska organisationer. Ökande komplexitet kan innebära både ökning av antalet organisationsenheter, hierarkiskt och funktionellt, och differentiering av olika typer av organisationsenheter".[6] Till detta kommer de ovan nämnda samspelsmönstren. Ju större komplexitet desto högre transaktionskostnader.

Institutionell komplexitet ses här som en funktion av antalet formella institutioner och av reglerna för samspelet inom dem och dem emellan. Denna formella bild bör studeras mot fonden av det informella samspelet mellan institutionerna och aktörerna i deras politiska omgivning. Det ligger i sakens natur att det inte går att ge ett exakt mått på institutionell komplexitet. En utsaga av typen att EU:s komplexitet år 1995 hade indexvärdet 4.73 medan noteringen tjugo år tidigare bara var 3.46 är föga klargörande, eftersom det är oerhört svårt att veta hur de olika aspekterna på komplexitet skall viktas i förhållande till varandra för att kunna föras ihop till ett enda siffermått. Ändå menar jag att det i mindre precisa men fortfarande policyrelevanta utsagor är möjligt att hävda att EU:s komplexitet år 1995 är högre än den var tjugo år tidigare eller att EU:s komplexitet är betydligt högre än Nordiska rådets.

Det är i grunden en filosofisk fråga om det är möjligt att reducera den ökande sociala komplexiteten. I princip kan ett samhälle försöka vrida klockan tillbaka, men spåren från Kampuchea och dess röda khmerer förskräcker. Eftersom förändringarna bygger på globala processer riskerar lokala motstånd, vilka alltid torde ske till priset av stora mänskliga och materiella kostnader, att bli enbart temporära avvikelser från det dominerande mönstret. Filosofen Georg Henrik von Wright ser i sin pessimistiska framtidsbedömning för sin del inte någon anledning att vänta att de dominerande trenderna skulle avstanna eller förändras:

> Den globala industrialiseringen kommer att fortsätta och livet, med början i de högst utvecklade länderna, att bli alltmer beroende av avancerad teknologi i hemmen, av mekaniserad varuproduktion och av robotiserad service. Kort sagt: den vetenskapsbaserade industriella teknologien fortsätter sin uppsluppna dans i backantisk yra mot framtiden. Hand i hand med denna utveckling kommer naturen att ytterligare nedsmutsas och skövlas och de tillgångar, som förloras, att ersättas av konstgjorda produkter och nya former av energi.... Samtidigt som människan blir alltmer utsatt för naturens "hämnd", blir hon alltmer hänvisad till sin egen förmåga eller oförmåga att "styra" utvecklingen. I det högteknologiska samhället betyder ett sådant beroende "expertvälde" och "meritokrati" och en minskad marginal för demokratisk beslutsfattning och insyn. Det är något av en paradox, att ju mera mänskligheten måste lita till sin egen klokhet och uppfinningsrikedom, desto mera hjälplös blir den enskilda människan och desto omänskligare hennes samhälle.[7]

Det finns inte mycket som tyder på att den sociala utvecklingen mot ökad funktionell differentiering och globalisering skulle avstanna eller gå tillbaka. Det var onekligen enklare förr! Snarare förefaller incitamenten i världsekonomin peka mot förstärkningar av denna process. De strukturella förändringarna orsakar emellertid inte vissa politiska lösningar, t.ex. EU. Strukturella förändringar skapar däremot utmaningar och möjligheter. De skänker valmöjligheter till beslutsfattare.[8] Bemästrandet av komplexiteten är en enorm politisk uppgift, men också en stor vetenskaplig utmaning. Kanske öppnar sig här också en möjlighet att skapa en ny demokratisk ordning.

Daniel Zolo, italiensk professor i politisk filosofi, har genomfört en av de mest omfattade samhällsvetenskapliga studierna av komplexitet med utgångspunkt från den kognitiva situation i vilken aktörer, individer eller grupper, befinner sig. Hans fyra viktigaste slutsatser är följande:[9]

Den första är att ju fler handlingsalternativ och ju fler variabler som aktörer måste ta hänsyn till för att lösa problem ifråga om kunskap, anpassning och organisation, desto mer komplex är miljön. En storstad utgör en mer komplex miljö än en glesbygd.

För det andra förhåller det sig så att en miljö ökar sin komplexitet ju mer beroende variablerna blir av varandra. När variationer i en variabel ger effekter på andra variabler behövs mer information och kunskap för att hantera och kontrollera miljön. Vid en viss tröskelnivå minskar möjligheten att förutse konsekvenserna av en handling.

För det tredje finns det i komplexa system någon form av stabiliserande faktorer som gör att denna oordning inte vare sig övergår i kaos eller i ordning.

Slutligen, aktörer som blir medvetna om komplexiteten i sina omgivningar drabbas av "kognitiv cirkularitet". De tvingas inse att de inte kan definiera sin omgivning i objektiva termer, men förstår samtidigt att de inte kan definiera sig själva utan att hänvisa till den komplexitet och turbulens hos

omgivningen vilken påverkar deras kognitiva aktiviteter. Aktörerna är en del av den omgivning de försöker förstå och försöken att förstå omgivningen förändrar den.

EU och den institutionella komplexiteten

Europa var utan tvivel en komplex politisk konstruktion redan på medeltiden. Påvar, kejsare, furstar och hertigar styrde samma territorier i ett virrvarr av auktoritetsmönster och orderlinjer. Genombrottet för suveränitetsidén vid westfaliska freden år 1648 innebar en enorm förenkling av denna konstruktion. Plötsligt fanns färre maktcentra och ett fåtal ordnande hierarkiska principer, vilket röjde bort mycken förvirring och oklarheter. I dagens "postsuveräna" situation är Europa i någon mening tillbaka på ruta 1 i spelplanen. Återigen viner bildligt talat de många svärden över samma jordplätt. Finns det några nya ordnande principer som kan förhindra att Europa skall kastas in i ett nymedeltida mörker och kaos?

För att förstå EU är det viktigt att begrunda dess historia och särskilda betingelser. Den framgångsrika ambitionen att förhindra krig genom att väva samman arvfiender som Tyskland och Frankrike i nästan oupplösliga politiska nätverk innebär också att komplexa organisationer har setts som stabiliserande strukturer. Förlusten av enskilda staters handlingsfrihet var en del av själva poängen. Liksom i ett äktenskap innebär EU att parterna skyddar sig mot sig själva genom att ingå svårupplösta förbindelser. Det sätt på vilket EU har växt fram innebär att flera generationer av statsmän och eurokrater har successivt men på ett flagrant sätt utan tydliga slutmål arbetat på Europabygget. Eftersom grunden har varit frivillig anslutning av demokratier har beslutsfattandet kännetecknats av förhandlingar och kompromisser. Det samlade resultatet av alla dessa strävanden och maktspel har blivit en struktur som kanske ingen aktör någonsin önskat sig, men som alla i stort sett är delaktiga i. EU är något så ovanligt som en politisk struktur där begrepp som "statskupp" och "illegitimt maktövertagande" saknar varje rimlig mening.

EU:s väsen

En av de mest fundamentala frågor som kan ställas om EU gäller dess väsen, vad slags organisation den egentligen representerar. Den förhärskande uppfattningen har länge varit att EU utgör en blandning, en hybrid, mellan kända politiska fenomen: statsförbundet, förbundsstaten och förvaltningsunionen. Paradoxalt har den dominerande åsikten samtidigt varit att EU:s normgivning verkligen inte är en hybrid, utan att EG-rätten utgör en rättsordning *sui generis*, av sitt eget slag, självständig och samtidigt integrerad med medlemsstaternas nationella rättssystem. Hybridperspektivet har bl a kommit till uttryck i en konsekvensutredning inför folkomröstningen om det svenska EU-medlemskapet,subsidiaritetsutredningen: [10]

> Frågan om EU är demokratisk är komplex just på grund av organisationens hybridkaraktär. För var och en av de tre modellerna som den lånat drag av är det emellertid möjligt att skissera hur demokratiprincipen kan tillgodoses. För att analysera EU:s demokratiska legitimitet använder

> utredningen därför i tur och ordning de olika "glasögonen" utifrån övertygelsen att det är omöjligt att bedöma saken utan att utgå från någon av grundmodellerna. För varje sådan utgångspunkt kan sedan de för grundmodellen "främmande elementen" i det reellt existerande EU särskilt bedömas.[11]

EU uppfattas utifrån detta synsätt ha vissa drag av mellanstatligt samarbete, t.ex. när det gäller dess grundfördrag och institutioner som Europeiska rådet och Coreper. Det finns också federala drag i form av exempelvis unionsmedborgarskapet, parlamentet och kommissionen. I den europeiska integrationens snart femtioåriga historia har europeisk federalism och konfederalism spelat avgörande ideologiska roller. En konfederation eller statsförbund är i grunden ett frivilligt samarbete mellan olika regeringar. Samarbetet grundas på folkrätten och överenskommelserna har karaktären av fördrag. Beslutsfattandet sker genom samstämmighet och varje regering har i princip vetorätt. En federation eller förbundsstat är en statsrättslig ordning, där det finns en konstitutionellt grundad maktdelning mellan den federala nivån och delstaterna. Den federala rättsliga nivån har företräde framför rätten på delstatsnivå.[12] En vanlig analysuppläggning är att man försöker tolka EU:s utveckling i termer av om organisationen för ögonblicket är inne i en federalt eller mellanstatligt inriktad fas. Därigenom kan man söka bestämma vilken ideologi som för tillfället har övertaget. Maastrichtfördraget kan sålunda ses som en framgång för federalistisk krafter, medan IGC 1996 möjligen kan bli en framgång för konfederalismen. EU har sålunda betraktats som en företeelse vilken likt prästens lilla kråka slinker än hit och än dit mellan dikena. Perspektivet var och är djupt otillfredsställande.

De flesta bedömare torde vara överens om att EU på grund av de starka nationella motkrafterna inte under överskådlig tid kan bli en europeisk statsbildning. Enigheten är säkert lika stor om att EU inte heller kan reduceras till traditionellt mellanstatligt samarbete på grund av risken för politisk destabilisering och ekonomisk marginalisering av Europa.

Det nuvarande komplexa läget har alltså en påfallande politisk stabilitet. I matematiska termer kan man formulera det som att det komplexa systemet har funnit en sadelpunkt. Samtidigt är en renodling av EU till någon av dessa två idealtyper just den hästkur som skulle drastiskt kunna reducera dess institutionella komplexitet. Om EU återfördes till mellanstatligt samarbete skulle t ex behovet av parlamentet, domstolen, regionkommittén och kommissionen upphöra. Om EU blev en federal stat av modell förstorad nationalstat, skulle dess grundfördrag kunna göras om till konstitution, EG-rättens snårskog kunna siktröjas och rådet kunna omvandlas till en senat i parlamentet. Det direktvalda parlamentet skulle kunna omvandla kommissionen till regering och självständigt besluta om inkomster och utgifter.

På denna fundamentala punkt om EU:s väsen pågår emellertid en omvärdering i det internationella forskarsamhället, särskilt inom de statsvetenskapliga subdisciplinerna internationella relationer, policyanalys och jämförande politik samt den interdisciplinära regionalvetenskapen. Den nya internationella forskardiskussionen om EU:s väsen har pågått sedan 1980-talet och stimulerades särskilt av den tyske statsvetaren Fritz Scharpfs bok om "Politikverflechtung".[13] I post-Maastricht-Europa har denna vetenskapliga diskurs blivit allt mer utvecklad. Det är angeläget för den svenska statsvetenskapen och deltagarna i Europadebatten att uppmärksamma denna omvärdering och delta i den nya diskussionen. Konsekvensen av omvärderingen kan visa sig vara be-

tydande för synen på reformbehovet inom EU och för vad slags intressen som Sverige har att företräda och slå vakt om vid IGC.

Omvärderingen innebär att lika litet som EG-rätten kan förstås med hänvisning till tidigare kända rättsordningar, statsrätt och folkrätt, lika litet kan EU analyseras utifrån traditionella föreställningar om statsförbund, förbundsstat eller förvaltningsunion. Valet av betraktelsesätt utifrån någon av dessa idealtyper är en politisk handling med funktionen att söka återbörda EU till den enkla världen, ett projekt som har litet att skaffa med förståelsen av dagens komplexa verklighet, men som är den outtalade värdepremissen för många såväl motståndare till som förespråkare för EU. Föreställningen att statsförbund och förbundsstater tillhör den enkla världen innebär naturligtvis inte en underskattning av hur invecklade även dessa strukturer kan vara, utan är ett framhävande att att de representerar enkla system ur styrnings- och legitimitetssynpunkt.

EU är utifrån dessa nya tankar nämligen något så märkvärdigt som en ny idealtyp av politisk organisation som växer fram inför våra ögon. Det är inte första gången något sådant händer i Europa. När suveräniteten och nationalstaten en gång lanserades fanns inte heller några tidigare motsvarigheter. Småningom kom dessa europeiska innovationer att prägla hela världsordningen. Vi bör, enligt det nya synsättet, försöka förstå EU:s väsen utifrån dess egna förutsättningar och acceptera att unionen är varken ett statsförbund eller en förbundsstat. EU är inte ens hybrid mellan några enkla system. Orsaken till att EU varit i stånd att skapa en originell rättsordning är att EU utgör en originell politisk struktur. Denna slutsats är vare sig trivial eller någon teoretisk abstraktion som bör förvisas till slutna akademiska seminarier. Innebörden är nämligen att EU kan väntas ha en utvecklingslogik som är annorlunda än såväl federationens som konfederationens. Den innebär även att verklighetsfrämmande föreställningar om att EU måste bli en federation för att erövra demokratisk legitimitet riskerar att ställa nödvändiga demokratiseringsförsök i ett ofruktbart vänteläge.[14]

Omvärderingen av EU:s väsen begränsas inte till forskarsamhället. Även inom EU-systemet finns en ny självförståelse vilket kommer till uttryck i exempelvis följande utdrag ur en artikel skriven av en EU-tjänsteman:

> The *institutional and political system* of the Union is *sui generis*; it has no equivalent. The Community is obviously much more than a classic intergovernmental organisation: it has extensive powers of its own, its own budgetary resources, its own exclusive competences, its own law which is binding for the lawmakers of its Member States and may adress directly the citizens of the Union. However, the tendency of some commentators to assmilate the Community to a state and to compare Community institutions with national ones is wrong.[15]

Den nya teoretiska förståelsen, som jag ansluter mig till, innebär att EU skall ses som en *multi-level governance*, vad som kan översättas till "flernivå-system".[16] Liesbet Hooghe karakteriserar systemet sålunda: "The emerging picture is that of a polity with multiple, interlocked arenas for political contest."[17] En annan forskare, Gary Mark, formulerar det på följande sätt:

> Structural policy in the EC does not fit along a continuum running from continued national state predominance to the emergence of a Euro-state. Instead, it appears to be a two-sided process, involving decentralization of decision-making to subnational levels of government as well

> as centralization of new powers at the supranational level. If we encompass the experience of structural policy in our notion of the future European policy, it can be viewed as the leading edge of a system of multilevel governance in which supranational, national, regional and local governments are enmeshed in territorially overarching policy networks.[18]

Europa uppfattas i detta nya perspektiv som en uppsättning territorier med viss politisk självständighet vilka överlappar varandra som ryska dockor och där samspelet mellan territorierna är en viktig grund för politisk dynamik. Förutsättningen för denna nya modell är att den europeiska integrationen har omvandlat nationalstaten och suveräniteten. Vidare har integrationen inneburit framväxten av en europeisk politisk gemenskap av fastare karaktär än vad som brukar avses med "internationell regim" och internationella organisationer. Integrationen har visserligen inte inneburit att medlemsstaterna och regeringarna har blivit obsoleta, men den utrikespolitiska monopolställningen för regeringarna har brutits.
Den europeiska utvecklingen innebär en utmaning mottraditionella territoriella uppfattningar, men även mot grundläggande synsätt i den statsvetenskapliga disciplinen. Internationell politik och inrikespolitik, suveränitet och internationellt samarbete, stater och regioner är klassiska motsatspar vilka börjar framstå som föråldrade analytiska instrument.[19] Allt fler viktiga politiska sakfrågor, men långt ifrån alla, är faktiskt varken "international politics" eller "domestic politics" utan både och -- vad som har kallats "intermestic politics".[20] På svenska kanske det nya politikområdet kan kallas "interländsk politik". Det som är typiskt för den interländska politiken är att den hämtar vissa drag från traditionell inrikespolitik, andra drag från utrikespolitiken. Det nya politiska landskapet innehåller numera således inrikespolitik, interländsk politik och utrikespolitik.

Från inrikespolitiken hämtas den öppna demokratiska traditionen med stort utrymme för politisk debatt och partimotsättningar. Härifrån kommer även nya aktörer som tidigare i stort sett ägnat sig åt inrikespolitik: de olika departementen i regeringskansliet och de ämbetsverk som sorterar under dem. Hit hör även kommuner, landsting och länsstyrelser för vilka en ny värld öppnar sig.

Från utrikespolitiken hämtas föreställningar om behovet av genuint svenska handlingslinjer och behovet av nationell samling. Motsvarande tankar finns på andra nivåer om behovet av formulera genuint regionala eller lokala strategier och åstadkomma samling kring dessa. Enade vi stå, söndrade vi falla. För att åstadkomma denna mobilisering krävs förhandlingar och åter förhandlingar mellan tämligen självständiga parter på de olika planen. Det ligger i sakens natur att förhandlingarna förutsätter ett visst mått av slutenhet. När sedan processen fortsätter i Bryssel är det åter ofta fråga om många och invecklade förhandlingsturer innan frågorna hamnar på dagordningen för beslut.

I det europeiska flernivå-systemet är den institutionella komplexiteten i hög utsträckning en följd av samspelet mellan de olika nivåerna eller territorierna. Statsvetarna Stein Rokkan & Derek Urwin hävdade tidigare att varje statsbildning har fundamentala egenintressen. Varje statsbildning eftersträvar att bevara den territoriella integriteten och upprätthålla legitimiteten inom dess gränser genom folkligt stöd för och samtycke för dess politiska auktoritet.[21]

Rokkan-Urwins tes kan utvidgas till att i högre eller lägre grad avse alla territoriella enheter i den interländska politiken. Varje politisk styrelse, vare sig vi talar om en primärkommun, en region, en stat eller EU, kan antas eftersträva territoriell integritet och legitimitet även om förmågan och fram-

gången varierar. Integration handlar om relationer mellan delarna i ett system. Genom att aktörer inom ett integrerat territorium är länkade till varandra på ett visst sätt fortplantas en förändring hos en aktör till andra aktörer. Ju mer integrerat ett territorium är desto mer betyder interna förhållandena därför för vad som sker på det aktuella territoriet. Integration förutsätter ett visst mått av självständighet för de politiska institutionerna i förhållande till andra politiska nivåer.

När flera politiska nivåer samtidigt utövar makt över ett visst territorium uppträder integrativa krafter i olika riktningar. Europa har genom integrationen tillkommit som nytt territorium vilket också omvandlar det traditionella samspelsmönstret mellan stat, region och kommun. Vissa krafter söker etablera en europeisk integration, andra en nationell och åter andra en regional eller lokal integration. Det pågår många integrationsprocesser i Europa!

De traditionella ideologierna federalism och konfederalism besväras inte av någon otydlighet i denna fråga, det handlar om att integrera det europeiska territoriet respektive upprätthålla integrationen i de suveräna territorierna. De har det gemensamt att de eftersträvar tydliga territoriella hierarkier -- den enkla världen.

En enastående källa till institutionell komplexitet på det europeiska territoriet är sålunda att de europeiska institutionerna har ett otydligt integrationsuppdrag. Det typiska för EU som flernivåsystem är att den territoriella hierarkin, sådan vi känner den från medlemsstaterna, inte upprätthålls. EU har blivit den politiska scen i Europa där det samtidigt kämpas om att integrera såväl det europeiska territoriet som statliga, regionala och lokala territorier. Slagorden är utformade därefter: Är det fråga om att etablera Europas Förenta Stater, "Europe des Patries", Regionernas Europa eller Kommunernas Europa? Jag är övertygad om att en omröstning i frågan i Europaparlamentet skulle befästa denna oklarhet. Flernivå-systemet vet helt enkelt inte vilket territorium som det skall satsa på, eller rättare, EU är något för varje territorium.

Redan i Romfördragets huvudtext framträder den territoriella otydligheten i formuleringen "en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska *folken*".[22] Europa uppfattas således av integrationsfäderna som en samlingsbeteckning på många folkgrupper på ett visst territorium. Men det är inte tal om att det bara finns *ett* europeiskt folk. Redan här framskymtar ett avgörande dilemma för tankarna om en europeisk demokrati; det finns inte ett europeiskt *demos*, utan flera *demoi*! Hur skall insynen, det offentliga samtalet och det politiska ansvarsutkrävandet arrangeras under denna särskilda förutsättning, demokrati utan demos, för att EU skall kunna leva upp till elementära demokratiska standarder?[23] Situationen underlättas inte precis av att det politiska ledarskapet i Tyskland, särskilt dess författningsdomstol, uppfattar *Volk* som basen för medborgarskapet i den moderna nationalstaten och som identisk med demos för den politiska demokratin. Definitionsmässigt innebär kombinationen av Romfördragets syn på Europas *demoi* och tyskarnas demokratisyn att EU aldrig kan bli en demokratisk gemenskap.

Paradoxalt kan inte ens Tyskland sägas förverkliga kriterierna. Den tyska nationen i etniskkulturell mening är tvivelsutan större än Tyskland, men tyskarna iomgivningen och förskingringen har likafullt ingen rösträtt i Tyskland. Befolkningen i Tyskland har, liksom i alla länder i Europa, fått en mångkulturell prägel genom den stora invandringen, vilken naturligtvis borde försvaga föreställningen om homogena *Volk*. Den tyska författningsdomstolen har för säkerhets skulli sin Karlsruhedom år 1993 också fastslagit att Tyskland aldrig kan vara medlem i en europeisk stats-

bildning.[24] Tolkningen måste bli att EU under förutsebar framtid inte kan bli en federation, eftersomEU utan Tyskland är otänkbart!

Av detta men också andra skäl tycks EU således ha en tämligen stabil karaktär av flernivå-system. Det är därför viktigt att analysen av möjligheten att förändra och demokratisera EU vilar på denna förutsättning, för att inte hamna i sterila och ointressanta visionära landskap.

På ett intressant sätt kan EU:s institutioner grupperas utifrån vad man kan uppfatta som skilda integrationsuppdrag. Parlamentet, domstolen och kommissionen brukar räknas som europeiskt orienterade enheter, rådet och Coreper är nationellt orienterade, medan regionkommittén kan anses ha en kombinerad regional och kommunal inriktning. Samspelet mellan institutionerna får därmed inte så litet en karaktär av dragkamp mellan olika territorier, d v s karakteriseras av territorialitet. En förstärkning av parlamentet innebär indirekt en förstärkning av Europa-territoriet etc. I diskussionen om "det demokratiska underskottet" i EU glöms ofta denna territoriella dimension bort. Den ömtåliga avvägningen av maktfördelningen mellan rådet, parlamentet och i någon mån regionkommittén är i grunden en fråga om balansen mellan nivåerna i EU:s flernivå-system.

EU är emellertid inget stereotypt system. Tvärtom har organisationen visat en nästan oöverträffad förmåga att anpassa sig till tidens skiftningar i maktpositionen mellan de olika aktörerna och nivåerna och i grunden inkorporera de många målkonflikterna. Inom ramen för institutionerna har glidningar tillåtits mellan olika representationsprinciper, vilket emellertid har haft den olyckliga konsekvensen att den institutionella komplexiteten ökat.

I rådet har den mellanstatliga principen om en röst per medlemsstat fått ge vika för ett hänsynstagande till befolkningsstorleken. Hänsynstagandet är emellertid begränsat, och i matematiska termer får en stat utdelning ungefär i proportion till kvadratroten av befolkningstalet.Samspelet mellan staterna i EU sker således på andra villkor än traditionella mellanstatliga relationer, vilket naturligtvis särskilt gynnar de mindre staterna.Samtidigt är det inte så litet problematiskt att rådet befinner sig i den schizofrena situationen att också ha huvudansvaret för att integrera det europeiska territoriet.

I parlamentet är förhållandet mellan storleken av de "nationella delegationerna" mer proportionellt mot befolkningsfördelningen -- det krävs ungefär dubbelt så stort röstunderlag för ett parlamentsmandat i de stora staterna som i de mindre. Även här sker således en viktning som gör att den federala proportionaliteten inte får fullt genomslag, denna gång sker viktningen i länderkvoter.

I kommissionen och domstolen är de stora staternas representation ännu något lägre än i parlamentet i förhållande till invånarantalet, även om de fortfarande har fler "företrädare" än de mindre staterna. I kommissionen rekryteras två kommissionärer från vardera av de stora staterna och en kommissionär från varje övrigt medlemsland. I domstolen består de stora ländernas "kompensation" i en alternerande domare utöver rekryteringen av en domare från varje medlemsland. I regionkommittén finns en ömtålig balans mellan företrädare för regioner och för kommuner.

EU:s politiska processer

När Fritz Scharpf, som tidigare framhållits, på 1980-talet präglade begreppet "Politikverflechtung" menade han att de avancerade industristaterna alltmer kännetecknas av politiska processer som ingalunda var styrda av de formella beslutsvägarna. Han underströk med emfas att detta gällde i synnerhet inom EG. Vad som pågick var att beslutsprocesserna alltmer styrdes av diffusa och omfattande nätverk, med stora inslag av samstämmighetsbyggande och förhandlingar, vilka inbegrep en stor mängd såväl offentliga som privata aktörer. Några år tidigare hade den norska maktutredningen fört fram likartade tankar om "förhandlingsekonomi" och "järntrianglar" på det nationella planet. Det är därför alltför snävt att betrakta EU som uteslutande en arena för mellanstatliga förhandlingar. Det har gjorts en hel del studier av policybildningen och beslutsprocessen inom EU. En viktig slutsats är att den politiska kontrollen av de många tillfälliga policynätverken och mer stabila policygemenskaperna är påfallande begränsad. Den brittiske statsvetaren Jeremy Richardson karakteriserar den politiska processen i EU på följande sätt i en aktuell essä:

> The EU is, of course, a complex and unique policy-making system. Its multi-national, neo-federal nature, the extreme openness of decision-making for lobbyists, and the considerable weight of national politico-administrative elites within the process, create an unstable and multi-dimensional policy-making environment. Even the relationships between key institutions ... are still in a considerable state of flux. Indeed, no-one quite understands how the new post-Maastricht decision rules will operate and there will be much jockeying for policy space amongst the different institutions.[25]

En viktig källa till komplexitet är således funktionelloch verkar i "sidled" för de territoriella nivåerna. Kommissionen är spindeln i nätet, men här finns även den korporativt sammansatta ekonomiska och sociala kommittén och andra funktionella intressen som artikuleras via näringslivet och olika intresseorganisationer. Dessa intressen finns bl a representerade i den omfattande kommittéapparaten knuten till kommissionen. Till detta skall läggas att även de olika administrativa strukturer på olika nivåer som är inblandade tenderar att utveckla egenintressen.Lika litet som ifråga om den mångskiftande territoriella integrationen finns några entydiga föreställningar om vilka funktionella intressen som EU skall gynna. Den politiska grundinställningen är att intressena skall avvägas utifrån hänsynstaganden till allmänintresset. En vanlig kritik mot EU är att organisationen särskilt gynnat jordbruksintressen och storföretag på bekostnad av bl a småföretags- och konsumentintressen. I princip drabbas emellertid alla politiska styrelser av detta avvägningsproblem oavsett om det är fråga om EU, en stat eller en region.

Det ligger i sakens natur att ett flernivå-system som EU med intrikata politiska samspel mellan de olika nivåerna och där policynätverk och -gemenskaper växer fram med företrädare för stater, regioner, näringsliv, intresseorganisationer etc i ständigt växlande konfigurationer karakteriseras av komplexa processer.

Även det formella samspelet mellan EU-institutionerna är komplicerat.[26] Besluten i EU fattas av ministerrådet, oftast i samspel med kommissionen och vanligen efter hörande av parlamentet. I fråga om antagande av generella rättsakter och liknande beslut brukar man tala om olika beslut-

sprocedurer. Det kan sägas finnas tolv olika sådana procedurer. Rådet kan besluta utan att höra parlamentet, eller efter en enkel konsultation, eller efter en samarbetsprocedur, eller efter en medbeslutandeprocedur, eller efter en samrådsprocedur; det kan inte besluta utan att ha kontaktat en varierande mängd organ beroende på sakfrågan, eller genom enkel majoritet, eller genom en kvalificerad majoritet, eller genom enhällighet; vanligen beslutar rådet efter förslag som det inte kan ändra från kommissionen, utom genom enhällighet, men ibland kan det besluta utifrån ett förslag från en medlemsstat eller en enkel rekommendation från kommissionen, vilket inte medför denna konsekvens. Det mesta av den exekutiva makten som lagts på kommissionen av rådet skall följa någon av de sju olika och komplicerade procedurer som fastställdes i rådets beslut år 1987, benämnt "kommittologibeslutet". Själva budgetproceduren beskrivs på flera sidor i artikel 203 Romfördraget och förutsätts kompletteras av viktiga gemensamma deklarationer och interinstitutionella uppgörelser.[27]

EU kan utfärda fem olika typer av rättsakter enligt artikel 189 i Romfördraget. Förordningar är till alla delar omedelbart bindande och tillämpliga i varje medlemsstat. Direktiv är bindande för medlemsstaterna beträffande resultat och tidsfrist. Staterna avgör själva hur resultatet ska uppnås. Ett direktiv skall senast angiven dag vara införlivat i den nationella lagstiftningen. Beslut är bindande för den part det berör och blir gällande genom delgivning. Rekommendationer och yttranden är inte bindande. Resolutioner saknar rättsligt bindande verkan. Utöver dessa typer av rättsakter förekommer ytterligare varianter.

Kommissionen skall förse rådet med förslag till beslut och tillhandahålla beslutsunderlag. Rådet får, i de fall beslut skall fattas på förslag från kommissionen, inte frångå kommissionens förslag annat än genom enhälliga beslut. Kommissionen kan ändra eller återta förslaget under hela beslutsprocessen. Beredning av kommissionens ärenden sker inom generaldirektoraten och kabinetten, men också i speciella expertgrupper. Det handlar om tusentals ärenden varje år, varav flera hundra leder fram till ny lagstiftning. Ofta remitteras ärenden för synpunkter till de rådgivande ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén. När förslagen anses vara okontroversiella kan besluten fattas genom att förslaget till beslut cirkulerar mellan kommissionärerna och signeras av dem. Kontroversiella ärenden utgör en mindre del av ärendemängden och hanteras mer aktivt i kabinetten och kommissionen.

När rådet delegerar befogenheter till kommissionen, föreskrivs ofta att kommissionen skall förelägga sina förslag till åtgärder för en kommitté som består av representanter för medlemsstaterna med en kommissionstjänsteman som ordförande. Det finns en ymnig flora av sådana kommittéer, vilka är av tre slag: rådgivande, förvaltande respektive föreskrivande. Vilket slag av kommitté som tillsätts beror på vilken grad av inflytande som medlemsstaterna vill försäkra sig om. När kommitténs ställning är rådgivande finns störst manöverutrymme för kommissionen. De förvaltande och föreskrivande har det gemensamt att om kommittén inte biträder kommissionens förslag skall rådet underrättas och ges möjlighet att besluta i frågan.

Kommissionen är måltavla för en omfattande verksamhet från olika lobbygrupper. Antalet lobbyister har uppskattats till ca 10 000 personer, vilka företräder ungefär 3 000 olika organisationer. Här finns en rik provkarta på europeiska intressen såsom företag, jordbrukarsammanslutningar, fackliga organisationer, städer och regioner.

Rådet har som kollektiv en oklar ansvarsställning. Å ena sidan är ledamöterna representanter för de olika regeringarna, å andra sidan finns det inte något europeiskt organ inför vilket rådet som helhet är ansvarigt. Ikraftträdandet av Enhetsakten innebar att rådet fick ökade möjligheter att frångå enhällighetsprincipen, i synnerhet i frågor som gällde genomförandet av inre marknaden, och att fatta beslut med kvalificerad majoritet. Enligt Maastrichtfördraget ska tillämpningen av majoritetsbeslut i rådet utvidgas och bli huvudregeln, bortsett från bl a jordbrukspolitik, skattepolitik, utrikespolitik, gränskontroll, industripolitik och kulturfrågor.

Rådets beslut skall antingen fattas genom enkel majoritet (med en röst från varje medlemsstat), kvalificerad majoritet (där medlemsstaterna har olika röstetal) eller enhälligt. Den formella huvudregeln är att rådet fattar beslut med enkel majoritet. Flertalet bestämmelser i fördragen föreskriver emellertid att beslut skall fattas enhälligt eller med kvalificerad majoritet. Sedan den informella s k Luxemburgkompromissen 1966 anses ett medlemsland kunna anmäla veto mot beslut som kan fattas med kvalificerad majoritet och som berör dess vitala nationella intressen. Det finns dock exempel på att majoritetsbeslut fattats trots påpekanden om hotade vitala nationella intressen.[28]

Tabell 1. Beslutsregler inom EU[29]

Område	**Rådet**[1]	**Parlamentet**[2]
Inre marknaden	Maj	MedB
Konkurrensfrågor	Maj	SamR/SamA
Skatter	Enh	SamR
Gemensam handelspolitik	Maj	–
Gränskontroll	Enh	SamR
Jordbrukspolitik	Maj	SamR
EMU	Maj	Info
Kultur	Enh	MedB
Folkhälsa	Maj	MedB
Konsumentskydd	Maj	MedB
Transeuropeiska nätverk	Maj	SamA/MedB
Industripolitik	Enh	SamR
Ekon/soc samordn	Enh/Maj	Godk/SamA
Forskning/tekn utv	Enh/Maj	SamR/MedB/SamA
Miljöfrågor	Enh/Maj	SamA/MedB
Utvecklingsbistånd	Maj	SamA
Sociala frågor	Enh/Maj	SamA/MedB
Utbildning	Maj	SamA/MedB

[1] Beslutsfattande med kvalificerad majoritet (Maj) eller enhällighet (Enh) som huvudregel inom området.

[2] Parlamentet kan ha rätt till information (Info), samråd (SamR), samarbetsprocedur enligt artikel 189c (SamA), medbeslutande enligt artikel 189b (Medb), eller godkännande (Godk.).

I tabellen ovan finns en översiktlig förteckning över beslutsreglerna i rådet och parlamentet inom olika sakområden.

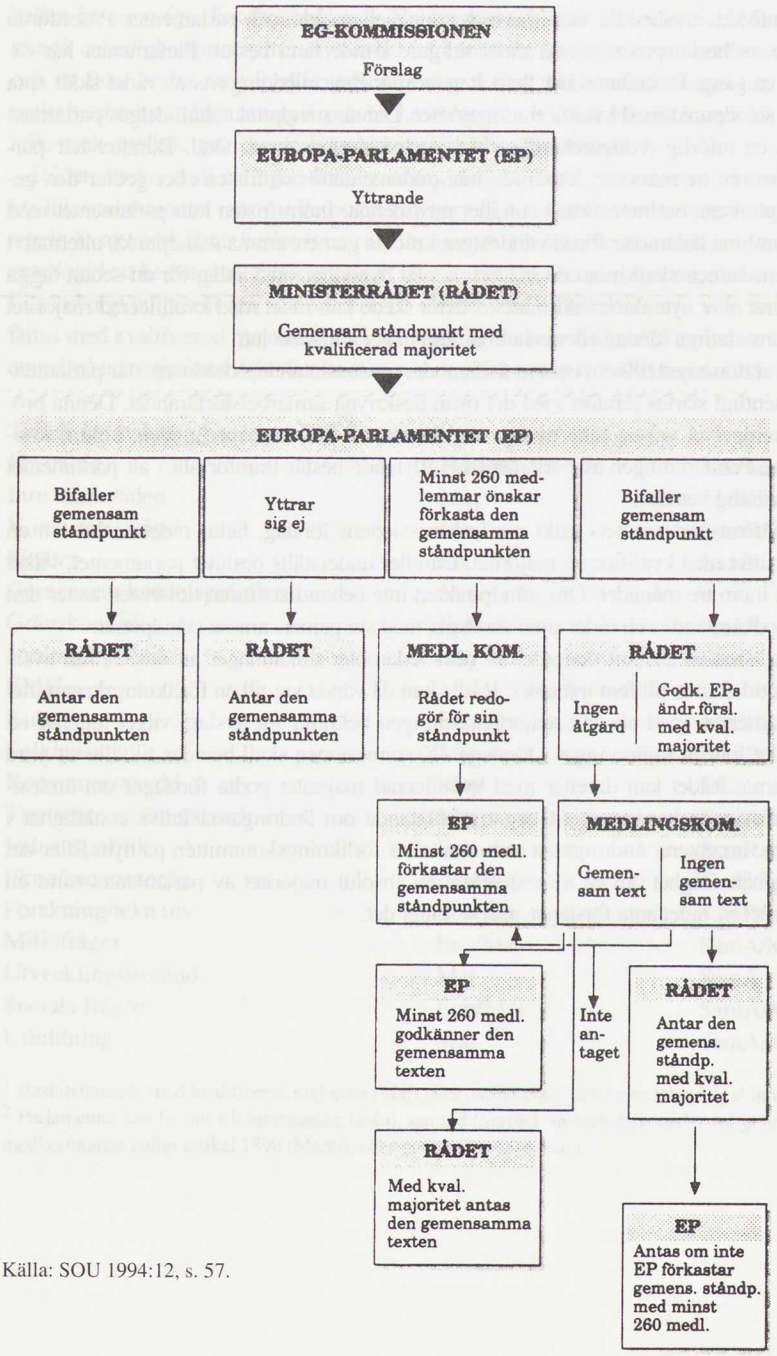
I Enhetsakten infördes en särskild samarbetsprocedur mellan rådet och parlamentet. Proceduren inleds i det skede av beslutsprocessen då rådet tidigare kunde fatta beslut. Parlamentet har inledningsvis hörts en gång. Proceduren har flera steg och innebär inledningsvis att rådet skall anta en s k gemensam ståndpunkt med kvalificerad majoritet. Denna ståndpunkt skall delges parlament tillsammans med en utförlig redogörelse för rådets och kommissionens skäl. Därefter har parlamentet en tidsfrist om tre månader. Yttrar sig inte parlamentet inom fristen eller godtar den gemensamma ståndpunkten, beslutar rådet i enlighet med denna. Inom fristen kan parlamentet med absolut majoritet av sina ledamöter föreslå ändringar i rådets gemensamma ståndpunkt, alternativt avvisa den. Kommissionen skall inom en månad på nytt överväga sitt förslag för att sedan lägga fram det i oförändrat eller nytt skick inför rådet. I detta skede kan rådet med kvalificerad majoritet anta kommissionens slutliga förslag eller enhälligt fatta något annat beslut.

Genom Maastrichtfördraget tillkom ett nytt förfarande, medbeslutandeproceduren, där parlamentets inflytande väsentligt stärkts jämfört med det ovan beskrivna samarbetsförfarandet. Denna procedur omfattar exempelvis upptagande av nya medlemmar i EU, inre marknaden, kultur, konsumentskydd m m. Förstärkningen av parlamentets inflytande består framför allt i att parlamentet fått en reell, självständig vetorätt.

Efter att ha inhämtat parlamentets åsikt om kommissionens förslag, fattar rådet beslut om en gemensam ståndpunkt med kvalificerad majoritet. Därefter underställs beslutet parlamentet, vilket kan godkänna det inom tre månader. Om ståndpunkten inte behandlats inom tidsfristen anses den ha parlamentets godkännande och rådet antar förslaget med sin gemensamma ståndpunkt.

Om parlamentet med en absolut majoritet av dess ledamöter tillkännager att den ämnar avslå förslaget, förlängs tidsfristen till fem månader. Rådet kan då vända sig till en förlikningskommitté. Därefter kan parlamentet, med absolut majoritet, antingen bekräfta sitt avslag, vilket innebär att förslaget faller, eller föreslå förändringar i förslaget. Kommissionen skall beredas tillfälle att yttra sig över ändringarna. Rådet kan därefter med kvalificerad majoritet godta förslaget om ändringarna. Om kommissionen har avgett ett negativt utlåtande om ändringarna krävs enhällighet i rådet. Om rådet inte accepterar ändringarna sammankallas förlikningskommittén på nytt. Efter det att kommittén uppnått enighet om en ny text måste en absolut majoritet av parlamentet samt en kvalificerad majoritet av rådet anta förslaget, annars faller det.

Figur 1. Beslutsprocessen i EU enligt medbeslutandeproceduren.



Källa: SOU 1994:12, s. 57.

Om kommittén inte lyckas skapa enighet kring ett nytt förslag anses förslaget som inte antaget, såvida inte rådet med kvalificerad majoritet inom sex veckor efter det att kommitténs sex veckor långa tidsfrist löpt ut, bekräftar den ståndpunkt man hade innan förlikningsprocessen påbörjades, eventuellt med parlamentets ändringsförslag. I sådant fall antas förslaget, såvida inte parlamentet, inom sex veckor från rådets bekräftelse, med absolut majoritet förkastar förslaget. I sådant fall betraktas förslaget som avslaget. Godkännande innebär att parlamentet med absolut majoritet måste godkänna förslaget.

EU:s regelsystem är omfattande och nästan oöverskådligt. Här begränsar jag analysen till den generella omfattningen av EG-rätten samt till de delar av EU:s normgivning som avser spelreglerna för institutionerna och som reglerar förhållandet mellan EU:s olika s k pelare. Detta är alltså inte rätta platsen att försöka reda ut syftet med den gemensamma jordbrukspolitiken.

Grundstrukturen är att gemenskapen grundas på principen om begränsade eller tilldelade kompetenser. EU har i princip inte kompetens över sina kompetenser, utan ändringarna skall ske genom fördrag mellan medlemsstaterna. Inte desto mindre sker kontinuerligt en utveckling av gemenskapsrätten genom domstolens rättspraxis. De grundläggande gemenskapsfördragen är framför allt Romfördraget och Maastrichtfördraget. Publicas sammanställning av Europafördragen (1995) upptar hela 555 sidor juridisk text. På vissa områden anses EU ha s k exklusiv kompetens, inom vilka medlemsstaterna har ett mycket begränsat utrymme för nationell lagstiftning. På en stor del av de politikområden som berörs av gemenskapssamarbetet gällers k delade kompetensområden. Det är också här som subsidiaritetsprincipen skall användas som vägledning för uppdelningen av normgivningen mellan EU och medlemsstaterna. EU skall agera endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås av gemenskapen.[30]

Det finns emellertid många olika uppfattningar om var gränsen skall gå för den exklusiva kompetensen och om hur subsidiaritetsprincipen skall tillämpas. Här slutar således juridiken och börjar politiken.

Genom Maastrichtfördraget kom det europeiska samarbetet att utvidgas till nya områden, varav vissa av olika skäl inte gick att inordna i EG-rätten. Den nya samarbetskonstruktionen ses ofta som uppburen av tre pelare. I den första pelaren finns det fördjupade EG med inslag av överstatlighet och domstolsprövning. Den andra pelaren gäller det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet. Den tredje pelaren, slutligen, avsersamarbete rörande invandrings- och asylärenden, polis- tullfrågor, civilrätt etc. De nya pelarna är strikt mellanstatliga, vilket innebär att gemensamt beslut förutsätter samstämmighet och att de gemensamma insitutionerna har en mycket begränsad roll i sammanhanget. När det gäller den s k sociala dimensionen i Maastrichtfördraget om arbetsmiljö, jämställdhet, arbetsvillkor, handikappstöd etc finns en undantagsbestämmelse om Storbritannien. Ifråga om den ekonomiska och monetära unionen, EMU, ingår inte vare sig Storbritannien eller Danmark.

Den institutionella komplexiteten inom EU har således ökat som ett resultat av oklarheter om vilken nivå som gör vad ("vad är exklusiv kompetens?", "hur skall subsidiaritetsprincipen tillämpas?"). En ytterligare komplicerande faktor är att den politiska integrationen har drivits så hårt att den fått ske till priset av bestående oenighet bland de fördragsslutande medlemsstaterna. Den poli-

tiska lösningen har blivit att vissa kompetensområden har inkluderats på mellanstatlig bas och skapat en påfallande inkongruens (pelare två och tre) och att vissa länder medgetts undantag från samarbetet (t ex ifråga om EMU, unionsmedborgarskapet och sociala dimensionen).

En särskild källa till komplexitet är de interinstitutionella relationerna inom EU. Många juridiska finsnickerier har inarbetats i regelverket för att exempelvis balansera rådets ställning mot parlamentets eller för att ge regionkommittén ett visst inflytande.

Upplevelsen av den institutionella komplexiteten kan variera åtskilligt mellan olika aktörer. För ett exportföretag kan man anta att den inre marknadeninnebär att mängden regler totalt sett minskar dramatiskt eftersom de gemensamma spelreglerna ersätter en stor mängd nationella regler i femton medlemsstater i EU. För ett småföretag som opererar på nationella eller regionala marknader kan däremot de gemensamma spelreglerna innebär en ökad komplexitet om den nationella regelmängden är mindre i det enskilda landet. Gemensamt för näringslivet är att den tröga EU-processen och det svåröverskådliga regelverket på ett praktiskt plan kan omintetgöra företagens möjligheter att bemästra handelshinder. Det finns ingen kongruens mellan den snabba pulsen på den inre marknaden och den tröga lunken i EU-institutionerna. För en medborgare som önskar påverka inomnationell politik ökar avståndet till beslutsfattarna och komplexiteten i det politiska spelet. För en regering innebär den europeiska scenen att politiken får ytterligare en svårighetsgrad. Samtidigt tillkommer en möjlighet som tidigare i praktiken inte funnits, nämligenatt inifrån påverka den europeiska politiken

Komplexitetens konsekvenser

Ett generellt problem med komplexa system är att de kan utveckla kaos om de utsätts för vissa störningar. I sådana fall blir systemet oförutsägbart även om det i princip går att ex post förklara vad som skett. Kaosforskningen är en ung vetenskap och tillämpningarna inom det samhällsvetenskapliga området är fortfarande mycket begränsade. De tolkningar som kan göras av kaotiska ekonomiska och institutionella förlopp måste i detta skede därför med nödvändighet bli preliminära och mycket schematiska. Den teoretiska analysen behöver troligen göra analogier med teorier om entropi i termodynamiska system och de termodynamiska lagarna i naturvetenskapen. I kaosforskningen har man funnit att komplexa tillstånd inte behöver ha komplicerade orsaker utan kan skapas av dynamiskt samspel mellan enkla system.[31] Typiskt för komplexa system är att skalan är viktig och att förutsägbarheten är låg eftersom bl a en liten störning kan få stor verkan.[32] Ett kaotiskt system tenderar att ha en irreversibel utveckling och kastas från det ena jämviktsläget till det andra under inverkan av spontana interna fluktuationer. Även en liten störning riskerar att orsaka "wobbling" i hela systemet och bryta sönder dess ursprungliga struktur. "Timingen" är avgörande i sådana system och det går inte att förutse den framtida utvecklingen på basis av historien. Varje ny förändringsfas börjar med en störning som utlöser systemets inneboende omvandlingsförmåga och tvingar in det i en instabil omvandlingsfas. Om de mer eller mindre slumpmässiga kasten mellan olika tillstånd inte förstör systemet kan det så småningom hamna i ett vägval ("bifurkationspunkt") där det kan stabiliseras i någon av de möjliga riktningarna. När en riktning har valts kan systemet komma att utsättas för nya störningar som åstadkommer en

ny omvandlingsfas etc.[33] Jag föreställer mig att exempelvis Sovjetunionens sönderfall år 1991 och valutaoron år 1992 kan analyseras som sådana kaotiska förlopp.

Ett viktigt hot också mot EU som komplext system är att det riskerar att bli kaotiskt. Som Jeremy Richardson framhåller: "At worst it may exhibit some of the extreme aspects of a garbage can model of decision-making".34 Ett annat sätt att formulera saken är, för att följa Peter Haas:

> First, in the face of uncertainty ... many of the conditions faciliating a focus on power are absent. It is difficult for leaders to identify their potential political allies and to be sure of what strategies are most likely to help them retain favour. And, second, poorly understood conditions may create enough turbulence that established operating procedures may break down, making institutions unworkable. Neither power nor institutional cues to behaviour would be available, and new patterns of action may ensue.[35]

Det är mycket sannolikt att en kaotisk utveckling mycket snart skulle slå sönder den territoriella integriteten så att hela EU-konstruktionen upplöses i sina beståndsdelar. Möjligheten att demokratiskt legitimera ett kaotiskt system saknas helt, inte minst som ansvarsförhållandena blir oerhört otydliga och möjligheten försvinner att rationellt välja mellan handlingslinjer med förutsebara konsekvenser. Även en ökad instabilitet kan skapa sådana störningar att stater och regioner finner det lämpligt att bryta sig loss. Mindre dramatiskt men ändå viktigt är att redan dess existerande karaktär av komplext system minskar stabiliteten i policyskapandet och förutsägbarheten. Med komplexiteten följer en osäkerhet bland aktörerna om förutsättningarna för beslutsfattandet och om möjligheten att förverkliga olika program.

Som tidigare framhållits är det fundamentalt för varje politisk styrelse att eftersträva territoriell integritet och legitimitet. Huruvida ett komplext system som EU kan förankras på det folkliga planet och få demokratiska kvaliteter är en statsvetenskapligt intrikat fråga. En allmän tes skulle kunna vara att ju lägre komplexitet desto större möjlighet till legitimitet. Argumentet är främst att legitimiteten som moralisk grund för politiken har att göra med den folkliga förståelsen av det politiska systemet och möjligheten att göra politiska vägval och förutse konsekvensen av olika politiska handlingar. En av de starkaste förklaringsfaktorerna för den folkliga inställningen till EU är betecknande nog utbildningsnivån! Om folkflertalet inte begriper sig på hur politiken fungerar och det dessutom inte är möjligt för de politiska eliterna att presentera något så när trovärdiga handlingsprogram blir sannolikt resultatet, för att citera Jacques Santer ovan, kafkamässigt och även illegitimt.

EU befinner sig i ett besvärande dilemma ur legitimitetssynpunkt. På ett faktiskt plan kan påvisas att de europeiska länderna har internationaliseras i många avseenden och att det blir allt svårare att effektivt lösa vissa samhällsproblem inom ramen för den gamla politiska ordningen med självständiga stater. Europeiska samhällsproblem löses i princip effektivast just på europeisk nivå!På ett annat plan sviktar det folkliga stödet för den fortsatta fördjupningen och risken är betydande att det europeiska enhetsverket håller på att förlora fotfästet. Ett skäl till legitimitetsproblemetligger, som tidigare framhållits, i EU:s konstruktion, nämligen hur EU upprättats och fördjupats genom mellanstatliga överenskommelser på sedvanligt sätt inom internationellt samarbete samtidigt som EU delvis är överstatligt. Den politiska formeln är att mellanstatligt samarbete skall

förankras genom den nationella demokratin. Folket kan utkräva ansvar för statens utrikespolitiska handlande vid riksdagsvalen genom att byta regering. Men hur förankras en överstatlighet som beslutas i ett råd med regeringsföreträdare? En regering som blir överkörd av EU skall väl intebehöva avgå vid nästa val? Lösningen i både Enhetsakten och Maastrichtfördraget har blivit att förstärka det direktvalda parlamentets roll genom en mångfald av ytterst komplicerade beslutsprocedurer. Framtiden för överstatligheten vilar ytterst på parlamentet. Varje förstärkning av parlamentets ställningär emellertid också ett sätt att förskjuta balansen inom flernivåsystemet från de nationella territorierna till det europeiska. Men också parlamentets folkliga förankring är bräcklig, vilket inte minst demonstreras av att valdeltagandet i Europavalen regelmässigt är klart lägre än i de nationella parlamentsvalen i medlemsstaterna. Dilemmat är således att en radikal förändring av EU:s komplexa flernivåsystem till en enkel ordning -- mellanstatlig eller federal -- försvagar EU:s legitimitet. En övergång till mellanstatlighet förutsätter troligen att EU totalt omvandlas och avlövas vilket skulle kunna leda till att politikens möjligheter att lösa de europeiska problemen allvarligt försvagas. Därigenom skulle den folkliga tilltron till de nationella politiska systemen undermineras. En övergång till en europeisk federation är ett allvarligt hot mot den politiska demokratin, eftersom det politiska ansvarsutkrävandet och det medborgerliga deltagandet skulle kunna hamna i kris. Lösningen på EU:s legitimitetsproblem måste därför sökas inom ramen för en komplex struktur, låt vara att komplexiteten säkert kan reduceras en del.

Franz Kafka aktualiserade i *Processen* (1935), den bok jag antar att Jacques Santer åsyftade i det inledningsvis nämnda citatet, följande sårbarhet hos komplexa system: "Och vad är meningen med denna stora organisation, mina herrar? ... Hur skulle man när det hela är så meningslöst kunna förhindra att ämbetsmännen hemfaller åt den svåraste korruption? Det är omöjligt, det kan inte en gång den högste domaren genomföra ens för egen del". En komplex organisation som hanterar stora resurser och är omgiven av en härskara av intressenter kan antas exponeras för större korruptionsrisker än enkla strukturer av det skälet att risken för upptäckt är så mycket mindre i det förra fallet. I och med att organisationens handlande är svår att förutse blir det också svårt att kontrollera rationaliteten och integriteten i verksamheten. Såvitt bekant har paradoxalt nog inga stora korruptionsskandaler skakat EU:s institutioner. De stora oegentligheter som ofta påvisas har inte så mycket med beslutsprocessen att göra som med genomförandet av EU:s program i medlemsstaterna, där det ofta rapporteras om bidragsfiffel och felaktig användning av de många olika stödformerna. Det är alarmerande att ungefär en tredjedel av de svenska bönderna i syfte att få högre bidrag uppgett felaktiga uppgifter i underlaget för beräkningen av arealstödet. En aktuell rapport från revisionsrätten ger vid handen att inemot en femdel av EU:s budget kan förses med frågetecken rörande korrekt förfarande, rätt användning, fiffel etc. I anslutning till en aktuell studie av regionala lobbykontor i Bryssel frågade jag ett antal lobbyister huruvida det förekom pengar i lobbybranschen. Ingen ville medge något sådant, inte ens att de hade hört rykten om detta. Det är möjligt att jag är naiv på denna punkt, men jag tror dem. Om min föreställning om att EU faktiskt inte är korrupt är korrekt måste det (fortfarande) finnas starka etiska normer och sociala institutioner som bildar höga osynliga barriärer mot bestickning. En mer prosaisk delförklaring kan väl också vara att eurokraterna och parlamentsledamöterna är så välbetalda att det vill till väldigt höga mutor för att de ska frestas att riskera sina åtråvärda positioner. Det är dyrt att skapa komplexa system som är immuna mot korruption.

En grundfråga är hur den institutionella komplexiteten påverkar EU:s effektivitet och problemlösningsförmåga. Det kan förhålla sig så att själva uppbyggnaden av ett sådant flerskiktat politiskt instrument är just den omständighet som paradoxalt gör det praktiskt taget oanvändbart för sina centrala syften. Huruvida denna konstruktion var den enda politiskt möjliga lösningen eller inte är en helt annan fråga. Mycket talar för att exempelvis Förenta nationerna (FN) har drabbats av detta bryderi i sina insatser i Somalia och Bosnien. Det finns en god dokumentation av EU:s ineffektivitet och tungroddhet, även internt genom kommissionens och revisionsrättens uppföljningar och utvärderingar.Många stora europeiska problem väntar fortfarande på sin lösning, t ex miljöproblemen, arbetslösheten och knarkhandeln. Anklagelserna mot EU för byråkratisering, klåfingrighet, slösaktighet och allmän ineffektivitet är legio. Samtidigt som detta konstateras är det lätt att glömma bort att EU har uppfattats vara så pass effektivt under sin fyrtioåriga historia att i stort sett hela Europa har graviterat mot organisationen och sökt medlemskap eller särskilda avtal. Däri ligger också ett stort bekymmer inför framtiden. Under alla omständigheter torde de flesta bedömare se goda möjligheter att förbättra effektiviteten i EU, bl a genom att ta itu med dess institutionella komplexitet. Det är uppenbart att en effektiv europeisk problemlösning bygger på att instrumentet, EU, har en förutsägbarhet och handlingskraft, vilket bl a kräver en medveten hantering av komplexiteten.

Strategier för att reducera komplexitet

Slutsatsen av analysen av EU:s institutionella komplexitet är som framgått inte ett förespråkande av den orealistiska drömmen om den enkla världen med ett renodlat EU som statsförbund eller förbundsstat. Ett sätt att hantera EU:s framtida utveckling är att formulera strategier för att reducera dess institutionella komplexitet. Vad jag främst intresserar mig för är strategier som i direkt mening är ägnade att göra EU mindre invecklat, snarare än strategier för att upprätthålla EU:s existerande komplexa system. I det senare fallet är uppenbarligen ökad administrativ och politisk kontroll en viktig handlingslinje för att öka riskerna för maktmissbruk och korruption. Ökad offentlighet i beslutsfattandet är ägnad att öka legitimiteten i systemet och att ge unionsmedborgarna möjlighet att påverka vägvalen.

Antalet formella aktörer

Ett grundskott mot komplexitet är teoretiskt att *minska antalet kompenter i systemet,* eftersom komplexiteten har ett visst samband med systemets storlek.

För EU:s vidkommande handlar det om antalet formella aktörer, närmast medlemstater, regioner, kommuner och EU-institutioner. Antalet informella aktörer är däremot inte mycket att göra åt i det öppna samhället. I dessa avseenden finns emellertid ingen strävan i diskussionerna inför IGC att reducera komplexiteten. Tvärtom, en av de stora utmaningarna för EU framställs som att utvidga medlemskretsen, och de förslag som ibland framförts om slopa någon institution, t ex regionkommittén, som infördes så sent som i Maastrichtfördraget, väcker tydligen ingen entusiasm. Ett radikalt grepp för att reducera komplexiteten vore likafullt att slopa såväl den ekonomiska och sociala kommittén som regionkommittén och kompensera detta genom att förändra parlamentets

arbetssätt och valsystemet. Genom att besluta om att parlamentsedamöterna skall utses i regionala valkretsar skulle parlamentet kunna fånga upp de lokala och regionala önskemålen och samtidigt troligen effektivare än regionkommittén kunna göra något konstruktivt av dem. Jag har också svårt att förstå att fackliga och näringslivsintressen inte skulle kunna integreras i parlamentet; i medlemsstaterna har det ju gått att arrangera ett brett samhällsinflytande utan att inrätta korporativa kammare.

I diskussionen förs allt oftare fram tanken att EU:s legitimitet bör förstärkas genom att de nationella parlamenten skall ges en starkare ställning gentemot Europaparlamentet.[36] En ökad roll för de nationella parlamenten innebär framför allt en förstärkning av den europeiska rollen för den parlamentariska oppositionen i medlemsstaterna, eftersom den parlamentariska majoriteten genom regeringarna har en stark ställning i rådet. Huruvida de nationella oppositionspartierna verkar för eller emot en fördjupning eller vidgning av EU varierar, och effekten på Europapolitiken är därför långtifrån entydig. Förmågan att producera nationella linjer kan tänkas påverkas negativt av en sådan förändring. Konsekvensen blir emellertid att antalet formella aktörer och antalet spelregler därigenom ökar och att EU:s komplexitet blir högre än tidigare. Frågan är då hur ekvationen går ihop; å ena sidan kan legitimiteten väntas sjunka genom den ökade komplexiteten, å andra sidan kan de folkligt starkare förankrade nationella parlamenten skänka EU högre legitimitet. Dessutom tillkommer en besvärande effektivitetsfråga: är de nationella parlamenten bra på att fatta övernationella beslut, eller tillför de EU ytterligare handlingsförlamning? Min gissning är att nettoresultatet för EU:s effektivitet och legitimitet blir negativt av en sådan "förstärkning".

EG startade med sex medlemmar på 1950-talet. Idag utgörs medlemskretsen av 15 stater. EU planerar en utvidgning med öst- och centraleuropeiska stater och ett par Medelhavsländer; troligen Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Cypern, Malta, Rumänien, Bulgarien, Slovenien och de tre baltiska staterna. Utvidgningen kan ske inom ett decennium. Ingen enskild förändring kan ge så genomgripande konsekvenser för EU:s komplexitet som en ökning av medlemskretsen till kanske 25-30 medlemsstater.

Utvidgningen kan ses som en störning för ett redan komplext system. Situationen förvärras av att i stort sett samtliga sökarländer är troliga nettobidragstagare och att det finns betydande intressekonflikter mellan många intressegrupper i dagens EU-15 och morgondagens EU-15+, t ex beträffande CAP, regionalpolitken och den fria personrörligheten på inre marknaden. Intressebalansen i Europa skulle därmed förändras på ett skarpt sätt. Dagens stabiliserande koalitioner inom EU, särskilt axeln Tyskland-Frankrike, riskerar att brytas upp, och det är omöjligt att påstå något bestämt om sannolikheten för nya stabiliserande allianser. Störningen är av en sådan magnitud att det inte kan uteslutas att en omedelbar anslutning av alla sökarländerna skulle komma att omvandla EU till ett kaotiskt system.

Ibland görs en jämförelse mellan EU:s utvidgning och Tysklands framgångsrika enande. Jämförelsen av störningarnas effekter haltar på flera punkter. Västra Tyskland har på ett beundransvärt sätt under 1990-talet gjort stora insatser på många olika plan för att integrera DDR i sin västliga ekonomi, inte minst har enandet förutsatt enorma omfördelningar av resurser från den västra till den östra delen. Det är emellertid ingen hemlighet att enandet har skapat betydande störningar och problem i det tyska samhället och för dess ekonomi, vilket faktiskt också har påverkat den ekonomiska utvecklingen i hela Europa och inneburit påfrestningar för samarbetet mellan Bonn och

Paris. Och processen är ingalunda avslutad utan kommer att pågå under ännu många år. Det tiotal stater som diskuteras som tänkbara medlemmar i EU är sammantagna emellertid avsevärt större än DDR. De kulturella skillnaderna mellan östra Europa och EU är naturligtvis mer genomgripande än vad den var mellan de tyska regionerna. Sammanhållningen och den gemensamma identifikationen inom Västtyskland var av en betydenhet som ligger långt bortom EU:s möjligheter. Förvaltningsstrukturen i Västtyskland var mindre komplex än den är i dagens EU. Erfarenheterna från det tyska enandet är sammantagna därför av begränsad relevans för EU.

Ett sätt som diskuteras för att begränsa risken för eurokaos och försöka hålla störningen under kontroll är att arrangera utvidgningen i olika etapper. Som tidigare framhållits är "timingen" oerhört viktig i komplexa system. Vad en etappindelning kan tänkas innebära är fortfarande en öppen fråga. Genom en gradvis utvidgning skulle de nya medlemsstaterna representera en, om inte marginell så i vart fall mindre, ökning av antalet medlemmar, befolkningstalet och den ekonomiska volymen. De nya medlemmarna skulle också kunna upprätta stabiliserande samarbetsmönster med de övriga EU-staterna. Risken för att nettobidragstagare skulle få ett politiskt övertag gentemot nettobidragsgivare i beslutssystemet skulle också reduceras avsevärt.

En ytterligare idé som framförts är att införa långa övergångsregler om kanske 15-20 år. Det skulle reducera påfrestningarna på EU:s budget och ge möjlighet till successiv anpassning av intressebalansen i Europa till det nya läget.

EU:s planerade utvidgning kommer, enligt min mening, att påverka organisationen mer än det senaste decenniets Enhetsakt och Maastrichtfördrag. Till skillnad från dessa fördjupningar, vilka åtminstone delvis drevs fram av föreställningar om önskvärdheten av en europeisk gemenskap, handlar utvidgningen i hög utsträckning om den realpolitiska nödvändigheten av ett nytt Europa.

Antalet spelregler

Spelregler kan både öka och minska den institutionella komplexiteten samt påverka balansen mellan formella och informella processer. Utan spelregler skulle aktörerna vara hänvisade till självorganisering, tillfälliga och informella relationer. Komplexiteten skulle bli hög. Förutsägbarheten liksom stabiliteten skulle bli låg. Ett ökat antal spelregler kan därför schematiskt tänkas minska komplexititeten upp till en viss brytpunkt, varefter komplexiteten stiger med regelmängden. Exakt var den brytpunkten ligger är svårt att exakt avgöra. I fallet EU torde dock en svepande karakterstik om att organisationen sedan länge passerat denna brytpunkt vara berättigad. Om dagens EU kan sägas att ju fler regler desto högre komplexitet. Systemet riskerar ständigt att slå knut på sig självt.

Många, krångliga och oöverskådliga spelregler för beslutsprocesser ses här som kraftfulla bidrag till ett systems komplexitet. På denna punkt finns den mest positiva diskussionen om att reducera EU:s komplexitet, men också lovande försök att praktiskt komma till rätta med problemen.

I grunden präglas diskussionen av frågan om EU:s demokratiska legitimitet och kraven på förenkling och öppenhet ("det demokratiska underskottet"), och av avvägningen av kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna ("subsidiaritetsprincipen").

Även om subsidiaritetsprincipen i sina konkreta tillämpning kan sägas ha en undflyende karaktär representerar den en föreställning om behovet av klara ansvarsförhållanden och om att de högre

politiska nivåerna skall inte ta över i onödan utan i första hand vara stöd för de lägre nivåernas insatser. Den reglerar utövandet av den makt som EU tilldelats genom Europafördragen och under vilka förutsättningar som sådan maktutövning kan anses vara berättigad. En vanlig synpunkt i subsidiaritetsdebatten är att EU bör begränsa sin verksamhet till transnationella problemområden (vilka faller mellan medlemsstaternas stolar) och till sakfrågor som inte tillräckligt effektivt kan hanteras av de enskilda medlemsstaterna. Med denna utgångspunkt kan exempelvis stora delar av EU:s jordbruks- och regionalpolitik ifrågasättas, vilket illustrerar den politiska sprängkraften i subsidiaritetsprincipens tillämpning.

Fortfarande kan subsidiaritetsprincipens praktiska konsekvenser för EU anses vara måttliga, även om en del har uppnåtts i såväl upprensning bland gamla regelverk som i återhållsamheten i beslut om nya regler. Maastrichtfördraget gav nämligen en viktig begränsning för principens tillämplighetsområde, nämligen till de s k delade kompetenserna. Det råder ingen tvekan om att subsidiaritetsprincipen skulle bli betydligt kraftfullare om den också kunde användas för att ompröva det s k exklusiva kompetensområdet med bl a jordbrukspolitiken.

När det gäller EG-rättens utformning finns betydande möjligheter att öka enkelheten och klarheten genom olika språkliga ingrepp och avskaffande av olika detaljregleringar. En vid det här laget klassisk kritik mot Maastrichtfördraget är att det var just oläsbart för allmänheten!

I fråga om spelreglerna är det uppenbart att procedurmängden bör kunna reduceras avsevärt. I stället för tolv beslutsprocedurer kanske man kan nöja sig med en tre-fyra stycken, exempelvis bör samarbets- och medbeslutandeprocedurerna kunna byggas ihop till en enda och mer lättfattlig beslutsordning. Att röja i kommittologin är i sammanhanget också en hederssak.

Hierarkier

Komplexitet har matematiskt visat sig kunna bemästras genominförandet av *olika former av hierarki*.[37] Strategin innebär att ett stort system indelas i subsystem eller grupper på ett sådant sätt att interaktionerna inom subsystemen är mycket intensivare än interaktionerna mellan subsystemen. Följden blir att det stora systemet utvecklar en enklare dynamik.[38] Omtolkat till institutionell komplexitet innebär det att komplicerade organisationsstrukturer kan förenklas om många enheter (aktörer eller fenomen) sammanförs ihierarkiskt styrda grupper eller block. De ingående och därmed underordnade enheternas länkar till omgivningen försvagas eller skärs av och ersätts av gruppens gemensamma omgivningsrelationer.

Införandet av exklusiv gemenskapskompetens (låt vara med avsiktligt otydliga gränser) innebar att det gjordes en renodling av kompetensfördelningen mellan medlemsstater och EU. EG-rätten står över nationell lagstiftning i tillämpliga delar.Rådet kan fatta många beslut med majoritetsprincipen. Överstatligheten minskar komplexiteten inom EU genom attbegränsa medlemsstaternas formella handlingsutrymme.

Rådets hierarkiska övertag i förhållande till parlamentet bidrar till att minska komplexiteten, även omvändningen skulle ge samma resultat. Däremot ökar komplexiteten ju mer politiskt likvärdiga rådet och parlamentet blir, liksom ju fler gemenskapsinstitutioner som får ökat inflytande. Ökat inflytande för parlamentet, regionkommittén etc innebär i princip att rådets ställning försvagas och därmed att hierarkin försvagas. Den rapport om ökat inflytande för regionkommittén

som utarbetats av Svenska kommunförbundets förre ordförande Joakim Ollén, innebär att kommittén skall få status som institution, få utse experter, ha rätt att uttala sig i frågor som rör dem och övervaka kommissionens regionala arbete. Några stora fördragsändringar synes inte krävas och mottagandet av rapporten har varit positivt i kommissionen. Inte desto mindre innebär det i och för sig vällovliga förslaget att en ny instans skall komma in i processen vilket inte bidrar till att begränsa komplexiteteten, tvärtom!

Förändring av röstreglerna i rådet kan ha en hierarkisk verkan om några få stormakter ges ett starkt övertag gentemot de övriga medlemmarna och om majoritetsprincipen tillämpas i beslutsfattandet. Den mäktigaste institutionen inom EU är rådet, där besluten alltmer fattas med kvalificerad majoritet. I början av 1980-talet präglades EG av en viss handlingsförlamning, s k euroskleros. Genom antagandet av Enhetsakten och vidgad möjlighet att använda majoritetsbeslut i rådet kunde EG återvinna sin handlingskraft.

Det är också i rådet som vissa företrädare för de stora staterna anser att skevheterna iröstfördelningen är särskilt uppenbara. Tyskland är nästan tio gånger större än Sverige men har bara två-tre gånger fler röster. Det går emellertid inte att visa att besluten inom rådet hittills har varit till nackdel för de stora staterna till följd av röstfördelningen. Situationen utgör ett maktproblem om de stora staterna verkligen skulle eftersträva dominans över de mindre länderna. Detta framhålls dock sällan från de förras sida.[39] Det är allmänt sett inte lätt att finna frågor där små stater står mot stora stater, utan det verkar regelmässigt handla om andra skiljelinjer; mellan norr och söder, mellan federalister och konfederalister, mellan nyliberaler och miljöintressen, mellan fattiga och rika, mellan kristdemokrater och liberaler, mellan nettobetalare och bidragstagare etc.

En idé som lanserats för att förstärka de stora staternas ställning är "dubbla majoriteter", d v s att för giltigt beslut i rådet skall krävas såväl röstmässig majoritet som att den vinnande sidan också representerar en majoritet av EU:s befolkning. Idén kan ses som ett sätt att skapa en fiktiv andra kammare som alltid stöder sina regeringars förslag. Fördelen för regeringarna är att man därmed kan få in en sorts folklig dimension i beslutsgrunden utan att behöva bekymra sig om det folkvaldaparlamentet.

En argumentationslinje för att reducera "överrepresentationen" för de små staterna kan vara att de institutionella garantierna endast behövdes under efterkrigstiden för att motverka den misstro ochosäkerhet som många då kände inför Västtyskland och Italien. Nu är efterkrigstiden slut, ingen fruktar längre ett storkrig mellan Tyskland och Frankrike, och det finns en ny politisk atmosfär i Europa präglad av förtroende mellan folken och fredliga förhandlingar mellan staterna. Mot denna kan invändas att skiljaktiga nationella intressen inte suddas ut även om efterkrigstiden är slut och att det även fortsättningsvis finns en viktig avvägning att göra mellan effektiviteten i beslutsfattandet och stabiliteten i det europeiska samarbetet. Min föreställning är att det snart femtioåriga samarbetet i Europa till väsentlig del har främjats av de små staternas nöjdhet med de institutionella arrangemangen och det europeiska inflytande de kunnat utöva. Det folkliga stöd -- legitimitet -- som vunnits för integrationen hade knappast kunnat åstadkommas utan denna institutionella balans.

Nu framhålls också det motsatta problemet i debatten, nämligen att risken med Sveriges och andra mindre länders "överrepresentation" är att de stora staterna går sin egen väg.[40] Det är självklart att de stora staterna har nationella intressen som behöver tas tillvara i det europeiska samarbetet.

Den politiska praxis som utvecklats innebär emellertid att de stora staterna redan idag har goda möjligheter att hävda sina intressen och påverka EU:s utveckling.Samförståndet mellan Tyskland och Frankrike har alltid setts som axeln i det europeiska samarbetet -- trots de små staternas "överrepresentation". Stora stater har ett realpolitiskt övertag som inte får underskattas och som bara till en del kan viktas bort genom fördelning av rösträtt och mandat. De stora staterna har hittills visat minst lika stort intresse för Europasamarbetet som de små. Såväl Tyskland, Frankrike och Italien som Benelux-länderna har framstått som de mest pådrivande. Visserligen är den europeiska integrationenknappast oåterkallelig, men den politiska stabilitet och de sakpolitiska fördelar som samarbetet hittills inneburit även för de stora staterna talar emellertid mot att de plötsligt skulle gå sin egen väg. Om EU skulle desintegreras inom ett decennium efter Sovjetunionens och Jugoslaviens sönderfall blir Europa en osäker, troligen farlig plats.

Koalitioner

En ytterligare principiell möjlighet är att komplexiteten minskas genom frivillig självorganisering och *koalitionsbildning* bland systemets aktörer.[41] Här uppnås ungefär samma effekt som genom den hierarkiska modellen.

Den starkaste alliansen i EU:s historia har funnits mellan Tyskland och Frankrike och har varit av stor betydelse för stabiliteten och trovärdigheten i den politiska integrationen.

Allmänt gäller att koalitionsmönstren inom EU har begränsad varaktighet. Detta kan förklaras med att EU har så vid kompetens att varje medlemsstat utsätts för korstryck av att det önskvärda koalitionsmönstret inom ett politikområde ofta är helt annorlunda än i ett annat.[42] Framväxten av policygemenskaper som förenar en stor mängd av politiska och privata aktörer har motsvarande förmåga som koalitioner av stater att reducera mångfalden av intressen och därmed begränsa komplexiteten i den politiska processen.

En fördjupning av EU genom att överstatligheten tillämpas på fler beslutsområden och att EU:s kompetens vidgas riskerar att försvaga koalitionsmönstren och därigenom öka komplexiteten i systemet. Mot denna bakgrund är frågan om ett utvidgat nordiskt samarbete inom EU en viktig strategisk fråga också för att bemästra den institutionella komplexiteten.

Homogenisering

Ett femte sätt att reducera komplexitet är att begränsa variationsrikedomen i systemet. Genom att *skapa homogenitet* i olika avseenden kan mängden interaktioner begränsas vilket innebär att systemets dynamik försvagas.

Europa verkar vara ett annat ord för mångfald. Det finns naturligtvis olika sorters mångfald, men här skall särskilt uppmärksammas skillnaden mellan europeisk mångfald som representeras i EU och den mångfald som är konstruerad av EU.

Ett uppenbart problem i europeiskt samarbete är den polyglotta situationen. EU har elva officiella språk och avsätter betydande resurser till tolkning och översättning. En utvidgning av EU med elva nya medlemsstater kommer med dagens praxis för officiella språk att dramatiskt förvärra språkläget. På denna punkt kan EU behöva tänka om och reducera antalet arbetsspråk. Utvidgnin-

gen är sannolikt ett kvalificerat hot mot svenskans ställning som officiellt språk. Om de officiella språken skulle begränsas till engelska, franska och tyska skulle effektiviteten öka i gemenskapsinstitutionerna och komplexiteten i beslutsprocessen minska, låt vara att en sådan ordning skulle medföra en snedrekrytering av politiker och försvåra insynen för allmänheten. Om kravet på Europapolitikerna skulle formuleras som att de måste behärska åtminstone två av dessa officiella språk så ypperligt att de kan använda språken i känsliga förhandlingar så blir det troligen inte många kvar av svenskarna i Bryssel och Strasbourg, särskilt inte av politikerna.

Som tidigare påpekats har EU:s fördjupning drivits så kraftfullt i Maastrichtprocessen att inte alla medlemsstater kunnat stanna kvar i båten. I stället har kravet på enhällighet kringgåtts genom olika undantagsregler för Storbritannien och Danmark. De återstående medlemsstaterna har så att säga varit enhälliga! Inför IGC har tanken på s k variabel geometri blivit något av ett ledtema i den allmänna samhällsdebatten. Tanken är i grova drag att EU skall ge ett brett handlingsutrymme för stater som önskar fördjupa sitt samarbete inom EU:s ram och att övriga stater som inte vill vara med inte heller skall lägga hinder i vägen. I debatten om EU har det rentav framförts som önskvärt att enbart de stater som uppfyller konvergensvillkoren i Maastrichtfördraget skall ingå i den monetära unionen. Man ser framför sig ett EU med en inre kärna av tätt sammanvuxna stater vilken omges av mindre integrerade medlemmar. Det kan läggas många synpunkter på den variabla geometrin, men här räcker det att påpeka att kravet på enhällighet också uttrycker ett önskemål om homogenitet och begränsningar i komplexiteten. Om EU släpper kravet på enhällighet vid fördragen ökar sannolikheten kraftigt för högre komplexitet.

Men det finns också en annan typ av variabel geometri, nämligen där vissa av EU:s medlemsstater är medlemmar i stora organisationer som också har medlemmar utanför EU. Det bästa exemplet på sådana överlappande organisationer finns på det säkerhetspolitiska området. Det är en ständigt brännande fråga vilken relationen skall vara mellan EU, VEU och NATO. I kriget i forna Jugoslavien har EU-staterna i vissa fall utnyttjat VEU, i andra fall FN och ibland agerat själva.

Ett ytterligare exempel på heterogenitet är tillkomsten av EES-systemet, där Norge, Island och Lichtenstein till en del omfattas av EU-systemet, till en del inte. Utvecklingen av EU:s roll i Medelhavsområdet pekar mot att denna typ av heterogenitet kan komma att förstärkas i framtiden.

Ett annat exempel på hur fört hårt skruvade integrationskrav ökar komplexiteten finns i Maastrichtfördragets stadgande om ett EU med flera s k pelare där de två nya pelarna är mellanstatligt styrda. Det innebär att homogeniteten i tillämpningen av regelverket minskar och att det blir svårare att hålla ordning på vilka beslutsprocedurer som gäller. Om någon av pelarna två och tre fördes över till den första pelaren skulle därför komplexiteten minska. Motsatt verkan uppnås naturligtvis om EU fortsätter den inslagna vägen och vid IGC tillför ytterligare pelare eller expanderar den andra eller tredje pelaren.

Den sammantagna bilden är att starka krafter är i rörelse för att skapa ett mindre homogent EU i framtiden. Det sker som en följd av önskemål om utvidgning, fördjupad integration,tillgång till inre marknaden och säkerhetspolitiska arrangemang.

En Europapolitik för lägre komplexitet

Tärningen är kastad! Ändringsförslagen som lanserats inför IGC och diskussionen om EMU innebär, såvitt jag kan bedöma, att EU kan komma att fortsätta att successivt öka sin institutionella komplexitet trots att organisationen redan i utgångsläget, för att följa kommissionens inledningsvis nämnda kommentar, har klart för sig att komplexiteten är ett allvarligt handikapp. I denna uppsats har jag försökt argumentera för att EU håller på att slå knut på sig självt och att den sammantagna verkan av den planerade utvidgningen, EMU, variabel geometri etc är ett högst påtagligt hot mot EU:s existens genom att utsätta detta komplexa system för störningar som riskerar att orsaka ett kaotiskt förlopp.

EU:s styrsystem behöver finna goda avvägningar mellan åtgärder för att främja ökad effektivitet, höjd legitimitet och lägre komplexitet. Avvägningen mellan olika åtgärder försvåras av att det råder oenighet om EU:s utvecklingslogik. I anslutning till diskussionen om utvidgningen av EU till stater i Öst- och Centraleuropa har exempelvis förts fram många "balanserande" krav på olika institutionella reformer. Vilket är sambandet mellan utvidgningen av EU:s medlemskrets, fördjupningen av integrationen och maktfördelningen inom EU? Det ena lägret hävdar att utvidgningen förutsätter en fördjupning och en maktkoncentration. Det finns ett symbiotiskt förhållande mellan EU:s storlek och dess politiska kraft. Lösningen på utvidningens sammanhållningsproblem är enligt detta synsätt att förstärka Europas politiska centrum och öka EU:s kompetens. Det andra lägret ser en motsättning mellan utvidgning och fördjupning och hävdar att en utvidgning först måste konsolideras innan en fördjupning kan ske.

En tänkbar svensk komplexitetsstrategi inför IGC 96 kan innehålla följande tre komponenter:

1. EU behöver skaffa sig en ny filosofi om sitt väsen, om hur den oundvikliga komplexiteten i ett flernivå-system skall hanteras och om hur styrsystemen skall kunna förena ökad effektivitet och större öppenhet med lägre komplexitet.

2. Förändringarna skall sammantagna leda till att EU:s institutionella komplexitet reduceras, eller, som ett minimikrav, åtminstone inte tillåts öka.Mot varje förslag som i något avseende innebär ökad komplexitet bör förslag ställas som minskar komplexiteten i andra avseenden. Argumentet är, som torde ha framgått ovan, att redan EU:s existerande komplexitetet är ett avgörande hot mot såväl dess effektivitet som dess folkliga legitimitet. Förslag som dramatiskt ökar komplexiteten, som en utvidgning av EU till Öst- och Centraleuropa och olika tankar om variabel geometri, bör balanseras av lika drastiska förslag att reducera EU:s institutionella komplexitet.

3. För Sverige som mindre nation är det angeläget att metoderna att begränsa komplexiteten handlar om att minska antalet EU-institutioner, reducera antalet spelregler och att så långt möjligt slå vakt om homogeniteten i EU-systemet. Det är emellertid knappast förenligt med svenska intressen att komplexiteten i EU hanteras genom nya hierarkiska inslag i det europeiska beslutssystemet och maktförskjutningar på det geopolitiska schackspelet.

Noter

1. Adress by Jacques Santer, President of the European Commission, to *The Confederation of British Industry,* London, tuesday 16 may 1995.
2. European Commission, 1995. *Report on the Operation of the Treaty onEuropean Union.*
3. I Webster´s *Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language,* 1989 definieras complex som:
1. Composed of interconnected parts; compound; composite.
2. Characterized by a very complicated or involved arrangement of parts, units etc.
3. So complicated or intricate as to be hard to understand or deal with.
4. Herbert Simon urskiljde i mitten av 1970-talet sju olika innebörder i begreppet komplexitet i "How Complex are Complex Systems?" i F. Suppe & P.H. Asquith (Eds.), 1976. *Proceedings of the 1976 Biennial Meeting of the Philosophy of Science Association.* East Lansing (Mich.): Philosophy of Science Association, vol. 2.
5. Jfr. t.ex. Erik Allardt, 1965. *Samhällsstruktur och sociala spänningar.* Stockholm: Almqvist & Wiksell.
6. "...the degree of horizontal and vertical structural differentiation of governmental and political organization. Complexity may involve both multiplication of organizational subunits, hierarchially and functionally, and differentiation of different types of organizational subunits". Citat från Robert R. Alford & Roger Friedland, 1985. *Powers of Theory. Capitalism, the State, and Democracy.* Cambridge: Cambridge University Press, s. 118.
7. Georg Henrik von Wright, 1986. *Vetenskapen och förnuftet.* Stockholm: Bonniers, s. 150-151.
8. Wayne Sandholtz & John Zysman, 1989. "1992: Recasting the European Bargain", *World Politics*, vol. XLII, no. 1.
9. Danilo Zolo, 1992. *Democracy and Complexity. A Realist Approach.* Cambridge: Polity Press, s. 3f.
10. Jfr. *SOU* 1994:12, s. 93-103. Jag medverkade i Subsidiaritetsutredningen som ledamot och huvudsekreterare och har alltså själv tidigare bidragit till att sprida hybridperspektivet.
11. *SOU* 1994:12, 93-94.
12. Jfr. *SOU* 1994:12, s. 96f.
13. Fritz Scharpf, 1985. "Die Politikverflechtungsfalle.. Europäische integration und deutscher Föderalismus im Vergleich", *Politische Vierteljahresschrift*, No. 4.
14. Jfr. Janne Haaland Matláry, 1995. "New Forms of Governance in Europe? The Decline of the State as the Source of Political Legitimation", *Cooperation and Conflict*, vol. 30(2).
15. Justus Lipsius (pseudonym för EU-tjänsteman), 1994. "The 1996 Intergovernmental Conference",
16. Se t.ex. Philippe Schmitter, 1992. "Representation and the Future Euro-Polity" i *Staatswissenschaften und Staatspraxis 3/3;* Gary Marks, 1994. "Structural Policy and Multi-Level Govrnance in the EC" i Alan Cafruny & Glenda Rosenthal (eds.). *The State of the European Community II: The Maastricht Debates and Beyond.* Boulder, CO: Lynne Rienner; James A. Caporaso & John T.S. Keeler, 1993. "The European Community and Regional Integration Theory". Papper presenterat vid The Third International Conference of the European Community Studies Assosciation. Washington DC, 27-29 maj; Liesbet Hooghe, 1995. "Subnational Mobilisation in the European Union" i *West European Politics*, vol. 18, no. 3, July.
17. Liesbet Hooghe, *op.cit.*, s. 176.
18. Gary Marks, 1993. "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC" i Alan Cafruny & Glenda Rosenthal (eds.). *The State of the European Community II: The Maastricht Debates and Beyond.* Boulder CO: Lynne Rienner.

19. Jfr. t.ex. David J. Elkins, 1995. *Beyond sovereignty. Territory and Political Economy in the Twenty-First Century*. Toronto: University of Toronto Press; Joseph A. Camilleri & Jim Falk, 1992. *The End of Sovereignty. The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. Aldershot: Edward Elgar; Janerik Gidlund (red.), 1993. *Den nya politiska konserten. Identitet, suveränitet och demokrati i den europeiska integrationen*. Malmö: Liber-Hermods; Janerik Gidlund & Sverker Sörlin, 1993. *Det europeiska kalejdoskopet. Regionen, nationen och den europeiska identiteten*. Stockholm: SNS; Kjell Goldmann, 1989. "The Line in Water: International and Domestic Politics", *Cooperation and Conflict*, XXIV, 103-116; Göte Hansson & Lars-Göran Stenelo (red.) 1990. *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons; David Held (ed.), 1991. *Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press; Karl Kaiser, 1969. "Transnationale Politik. Zu einer Theorie der multinationalen Politik". *Politische Vierteljahresschrift* 10, Sonderheft 1, 80-109; Anders Karlqvist (red.), 1990. *Nätverk. Teorier och begrepp i samhällsvetenskapen*. Stockholm: Gidlunds; Reich, Robert B., 1991. *The Work of Nations*. New York: Alfred A. Knopf; James Rosenau, 1988. "Patterned Chaos in Global Life: Structure and Process in the Two Worlds of World Politics", *American Political Science Review* 9, 327-364.

Lars Blichner & Linda Sangolt (1993) konstaterar att: "Statsvidenskapen er blitt en fange av sin grunnleggende analysenhet. Begreps- och teoriutvikling har ikke holdt tritt med politikkens internasjonalisering. Både med hensyn till teoretisk vinkling og empirisk fokus har statsvitenskaplige studier bare i begrenset grad fanget opp det interaktive, komplekse samspillet mellan flere styrings- og beslutningsnivå, institusjoner og aktorsgrupper subnasjonalt, nasjonalt og internasjonalt". "Internasjonalisering av offentlig förvaltning" i Per Laegreid & Johan P. Olsen (red.). *Organisering av offentlig sektor. Perspektiv - reformer - udfordringer*. Oslo: TANO, s. 172.

20. Bayless Manning, 1977. "The congress, the executive and intermestic affairs. Three proposals" i *Foreign Affairs*, Vol. 55, Iss. 1.

21. Stein Rokkan & Derek Urwin, 1983. *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*. London: Sage: "For any state the territorial objectives are twofold: to preserve the integrity of the territory. and to ensure legitimacy within these boundaries through popular support for and acquiescence to its political authority".

22. En språklig paradox är att den officiella översättningen av Romfördraget i Fritzes Publica-serie (1993 och 1995) översätter formuleringen i huvudtexten "an ever closer union" med "en allt fastare sammanslutning" samtidigt som "European Union" i Maastrichtfördraget översätts till "Europeiska unionen". Innebörden i det svenska språket av "sammanslutning" överensstämmer knappast med "union". Det kan också diskuteras om det är korrekt att översätta engelskans "union" till "sammanslutning" eller "union". En bättre lösning hade troligen varit att konsekvent använda översättningen "förbund".

23. Jfr. J.H.H. Weiler med Ulrich R. Haltern & Franz C. Mayer, 1995. "European Democracy and Its Critique", *West European Politics*, vol. 18, no. 3, July.

24. *Bundesverfassungsgericht*, BVerGE 89, 155 - 189, 1993.

25. Jeremy Richardson, 1995. "Actor based models of national and EU policy making; policy communities, issue networks, epistemic communities and advocacy coalitions". Opublicerat papper presenterat vid Umeå universitet september.

26. För att inte här kunna beskyllas för att överdriva beslutsprocessens irrgångar har hela beskrivningen av beslutsprocesssen med vissa redaktionella ändringar hämtats från SOU 1994:12, s. 53-58.

27. Översikten av procedurerna är hämtad från Justus Lipsius, *op.cit.*, s. 262.

28. Ett exempel på att vetot inte respekteras är majoritetsbeslutet 1982 rörande prisökningar på vissa jordbruksvaror. Storbritannien hade anmält att beslutet gick emot vitala brittiska intressen, och Storbritannien tillsammans med Grekland och Danmark avstod från att rösta.

29 Översikten är ett utdrag från Utrikesdepartementet, 1992. Maastrichtfördraget om Europeiska unionen i korthet, s. 20-21.

30. Jfr. *SOU* 1994:12, s. 68-92 för diskussionen om EG-rätten.

31. James Gleich, 1987. *Kaos. Vetenskap på nya vägar*. Stockholm: Bonniers, s. 313f.

32. N. Katherine Hayles, 1990. *Chaos Bound. Orderly Disorder in Contemporary Literature and Science*. Ithaca and London: Cornell University Press.

33. Jfr. Michael Reed & David L. Hrvey, 1992. "The New Science and the Old: Complexity and Realism in the Social Sciences", *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 22:4. I artikeln framhålls att: "The actual path taken at each choice point cannot be predicted in advance. At the same time, we do know that a system on the cusp will eventually follow one path, while abandoning other, equally plausible paths. The cumulative result is that far-from-equilibrium systems have a history of assisted bifurcations - i.e., a chain of time-ordered, wholly contingent stages in which each new path is conditioned by the system´s prior bifurcation history. Under such circumstances, if we cannot use a system´s bifurcation history to predict its next choice, we can at least reconstruct the particular constellation of structured choice and accident that led to the present reality. These bifurcation histories resemble human histories: they are unpredictable and ideographic, but, for all that, remain amenable to reasoned explanation." (s. 364).

34. Jeremy Richardson, *op.cit.*, s. 2.

35. Peter Haas, 1992. "Introduction: epistemic communities and international policy co-ordination", *International Organization*, 49, 1.

36. Jfr. t.ex. Per Cramér, 1995. "Reformera parlamentet", *Göteborgs-Posten*, 1995-09-14.

37. Jfr. följande citat från Lars Carlsson, 1993. *Samhällets oregerlighet*. Stockholm/Stehag: Symposion Graduale, s. 26-27:

"Begreppet "hierarkiskt system" kan referera till tre olika fenomen. Det kan vara *ett sätt att förstå* ett system genom att reducera komplexitet. Hierarkier är förståeliga medan exempelvis komplexa nätverk utgör en svårare intellektuell utmaning. Begreppet kan också referera till *en speciell organisationsprincip*. För det tredje kan begreppet representera en särskild *kontrollprincip* för ett system. De tre förhållningssätten behöver inte ha någon inbördes koppling. Icke-hierarkiska system kan exempelvis kontrolleras med hierarkiska metoder. Ett allmänt kännetecken på hierarkiska system är att interaktionen mellan olika subsystem är liten i förhållande till interaktionen inom respektive system. Ett annat kännetecken är möjligheten till upplösbarhet dvs. att delarna kan studeras som egna separata system. Hierarki som organisationsprincip förknippas ofta med byråkratiska principer som kännetecknas av fasta kompetensområden och tjänstehierarki. Icke-hierarkiska system är i motsvarande grad oupplösliga och saknar över- och underordning."

38. Pierre M. Auger, 1992. "Hierarchically organized systems: The response to complexity" i *Journal of Scientific Research*, vol. 51, August-September, s. 725-35.

39. Jfr. Sverker Gustavsson, *DN* Debatt 1995-05-02.

40. Olof Ruin, *DN* debatt 1995-05-22.

41. Jfr. Lars-Göran Stenelo, 1972. *Mediation in International Negotiations*. Lund: Studentlitteratur och Chrtwell-Bratt.

42. Jfr. Andrew Moravcik, 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31.

Abstract

The Intergovernmental Conference will certainly be dominated by claimed national interests and short term solutions rather than long-term perspectives aiming inter alia at the establishment of efficient institutions and working procedures, including a consistent constitutional thinking, to achieve the goals already set out in the Treaties. Regardless of the abilities of the Member States in these respects at the Conference, it is already possible to establish with regard to the Communities a separation of powers between the institutions akin to the threefold structure according the teaching of Montesquieu in which the Parliament and the Council form a bicameral legislature. It is advised that this structure should be maintained, built upon and reinforced, thereby enhancing the democratic legitimacy of the Community institutions and preparing for an enlargement Eastwards. In doing so, any new elements proposed which are not in conformity with the existing structure should generally by rejected.

With regard to the second and third pillars, which are constructed to suit a traditional intergovernmental co-operation, certain improvements are possible while maintaining the said nature of the co-operation. Such improvements could be achieved by copying elements from the Community structure in giving for example the Commission a more active rôle and making use of the Court of Justice to different degrees of sophistication.

In an overall assessment of the Conference, it seems inevitable that the Member States in a traditional sense may be said to loose even further of their so-called "sovereignty" in creating new legal, economic etc. relations between themselves in view of further gains and in order to be able to cope with new challenges requiring efficient transnational solutions. In such a context, also the *ratio decidendi* for embarking upon the road of integration should not be forgotten, because there are no free lunches.

2. Maktbalansen mellan EG/EU:s institutioner jämte medlemsstaternas ställning

Göran Lysén

Allmänna förutsättningar och införing i problematiken

I den allmänna debatten synes man inte alltid göra någon klar skillnad mellan Europeiska gemenskaperna (EG) och Europeiska unionen (EU) och ej heller mellan de olika gemenskaperna. Någon större precision vidlåder inte heller uttryck som "suveränitet" och "supranationalitet/överstatlighet". I och för sig kan detta förhållningssätt ha sin grund i viss politisk medvetenhet/avsikt, men detta torde långtifrån alltid vara fallet.

I främst en juridisk diskussion måste dock ett betydligt större mått av stringens uppenbaras. Därför är det viktigt att inledningsvis påpeka att var och en av de europeiska gemenskaperna utgör en internationell organisation skapad enligt folkrätten av de grundande staterna, och att Europeiska unionen är en konsortiell konstruktion tillkommen enligt folkrätten på sätt som framgår av det av medlemsstaterna ingångna Maastrichtfördraget om unionen.

Vid en diskussion om maktbalansen mellan EG:s institutioner (d v s den horisontella maktdelningen) och dessas funktion i EU måste denna inrymma jämväl ett ställningstagande till medlemsstaternas positioner i "EG/EU-bygget". Innan unionens rättsliga struktur behandlas såsom ett preliminärt spörsmål till huvuddiskussionen, framstår det som ändamålsenligt att helt kort klargöra de rättsliga skillnaderna mellan begreppen "stat", "konfederation", "federation" och "internationell organisation".

Staten

Staten är onekligen den mest komplexa entiteten bland folkrättens rättssubjekt, och i enlighet med folkrättslig sedvanerätt måste en entitet uppfylla vissa krav för att räknas som stat, d v s vinna statehood. Staten omfattar det fysiska elementet av ett territorium (d v s en bestämd del av jordytan), ett statsfolk och en regering, där den senare har kontroll över territorium och folk och dessutom har förmågan att upprätthålla förbindelser med andra folkrättssubjekt. Dessa krav är de som normalt accepteras för statehood, och när de är uppfyllda existerar staten oberoende av varje typ av rättsakt från tredje land. Staten är således det fysiska och sociala förverkligandet av dessa kriterier. En entitets folkrättssubjektivitet och eventuella statehood utgör således två olika spörsmål.

Konfederationer

Konfederationer eller statssammanslutningar har funnits i äldre tider i form av allianser, unioner och liknande, i vilka de rättsliga bindningarna mellan de deltagande staterna har varierat i styrka. Statsförbund eller konfederationer karakteriseras av att förbindelsen mellan de deltagande staterna (medlemsstaterna) är av folkrättslig karaktär. Den grundläggande urkunden är här ett folkrättsligt avtal, som kan sägas upp i rättsliga former till skillnad från en inomstatlig konstitution som i förbundsstaten. Medlemmarna i förbundet förblir intakta både som stater och folkrättssubjekt. Typiskt sett är gemensamma organ av diplomatisk karaktär, som fattar beslut genom enhällighet och ofta under förutsättningen *ad referendum*, och de saknar således direkt makt över individerna. Dessa sammanslutningar har i praktiken visat sig instabila och har antingen upplösts eller mynnat ut i bildandet av förbundsstater, och verkliga exempel på konfederationer finner man främst i historien. Det äldsta bestående statsförbundet är Organization of American States (OAS). En särskild typ av sammanslutningar utgör Brittiska Samväldet (tidigare British Commonwealth of Nations), och den Fransk-afrikanska gemenskapen (Communauté franco-africaine).

Federala stater

Unioner av stater kan ta sig olika former, men den utan tvekan viktigaste formen är den federala staten (förbundsstaten). Dess utmärkande drag är att befogenheterna över interna affärer är delade genom konstitutionen mellan federala organ och organen hos federationens delstater, medan försvaret, utrikeshandeln och utrikespolitiken vanligen handhas av de federala organen. Betecknande för federationen är också att federala organ utövar direkt makt över individerna och inte endast över delstaterna. Eftersom folkrätten befattar sig med stater, som antas vara förmögna att upprätthålla internationella förbindelser, är det således den federala staten, som betraktas som stat enligt folkrätten och som utgör ett folkrättssubjekt, och inte delstaterna.

Det vanligaste sättet vid bildandet av federationer är att självständiga stater sluter en traktat, som transformeras till en federal konstitution i och med att traktaten träder i kraft och verkställs, d v s federalism genom aggregation eller association. Exempel på sådana stats-

bildningar utgör USA och Schweiz, vilket senare land något oegentligt av historiska skäl benämns Confédération helvétique.

Internationella organisationer

Med en internationell organisation menas en organisation grundad av två eller flera stater.[1] Fördraget, genom vilket organisationen bildas, kallas dess konstitution. En sådan organisation har en egen rättspersonlighet enligt folkrätten (d v s vara ett folkrättssubjekt), vilket är skilt från de grundande staternas rättspersonligheter, under förutsättning att organisationen har egna permanenta organ, förmåga att bekläs med kontraktuella rättigheter och skyldigheter (d v s attribuerade befogenheter, som kan vara mer eller mindre tydligt avgränsade - se art. 235 i EG-fördraget) och förlänats rätten att sluta traktater (treaty-making power). Härav följer att den kan utöva passiv och aktiv legation, kära och svara inför domstol och ta internationellt ansvar. Den internationella organisationen saknar dock både eget territorium och folk. Detta hindrar naturligtvis inte att fördraget som grundar organisationen kan ges en bestämd territoriell tillämpning. Det behöver t ex inte tillämpas på en viss medlemsstats hela territorium.[2]

Genom ingåendet av fördragen om Europeiska kol- och stålgemenskapen, EKSG (1951), Europeiska ekonomiska gemenskapen, EEC (1957) och Europeiska atomenergigemenskapen, Euratom (1957), bildades tre olika internationella organisationer. Dessa hade ursprungligen var sin uppsättning av institutioner,[3] vilka dock slogs samman så att det i dag endast finns en uppsättning,[4] vilken handlar i enlighet med den kompetens som vart och ett av fördragen tillhandahåller. EEC-fördraget (numera benämnt EG-fördraget)[5] är ett s k ramfördrag (traité-cadre), som måste fyllas ut genom lagstiftning från institutionerna. Denna lagstiftning är rättsligt bindande för medlemsstaterna och deras medborgare. EKSG- och Euratomfördagen reglerar mer i detalj de särskilda områden, vilka täcks av fördragen (traité-loi), och ger ett förhållandevis mindre handlingsutrymme för institutionerna.

De tre europeiska gemenskaperna är alltså tillkomna genom folkrättsliga avtal och är rättsligt att betrakta som internationella organisationer. Detta har inte hindrat att de givit upphov till en egen rättsordning (EG-rätten) med sina egna rättskällor, vilken är skild från medlemsstaternas rättsordningar. Man kan därför säga att gemenskaperna har fjärmat sig från sitt ursprung och att de uppvisar klara federativa drag beträffande struktur och maktutövning (särskilt EG-rättens karaktär och funktion). De lånar således drag från både den internationella organisationen och förbundsstaten. Denna dubbla natur kan förklaras med att gemenskaperna på grund av den dynamik som byggts in i fördragen rör sig någonstans mel-

[1] Vanligen sker detta genom en traktat, men det kan även vara fråga om en resolution antagen på en mellanstatlig konferens eller av FN:s generalförsamling, t.ex. UN Conference on Trade and Development (UNCTAD) och UN Industrial Development Organization (UNIDO).

[2] Betr. EG-fördragets territoriella tillämpning, se art. 227.

[3] Institutionerna finns angivna i art. 4:1 EG-fördraget.

[4] Convention on Certain Institutions Common to the European Communities (1957) och Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities (1965).

[5] Art. 1 (ändrad genom Maastrichtfördraget).

lan tillståndet för en typisk internationell organisation och en federation i riktning mot den senare, där det folkrättsliga avtalets transformation till en inomstatlig federal konstitution inte bara är utsträckt över tiden utan avtalet om konstitutionen skapas även successivt under denna tidsrymd av medlemsstaterna. Detta evolutiva tillstånd medför att EG samtidigt "skär" igenom både en folkrättslig och statsrättslig problematik på ett mycket speciellt sätt. Man kan därför oförbehållsamt säga att gemenskaperna utgör en skapelse *sui generis*, av eget slag.

Även om EG som internationell organisation i många avseenden fungerar som en federation, så kan inte EG vinna statehood förrän en transformation skett på så sätt att medlemsstaterna gått under som stater och upp har EG/EU stigit som federal stat. En sådan transformation förefaller inte närstående i tiden om alls trolig med beaktande av de historiska och politiska förutsättningarna - särskilt inte efter den senaste utvidgningen och den tilltänkta i österled. Emellertid skall inte förglömmas att EG är en skapelse av särskild natur och att det därför torde vara fullt möjligt - med bibehållandet av medlemsstaterna såsom stater enligt folkrätten - att uppnå ett stadium av federalism, som är likvärdigt med eller till och med överträffar styrkan hos många traditionellt byggda förbundsstater.

Enligt artikel A st 1 i Maastrichtfördraget grundas en europeisk union mellan parterna till fördraget (d v s EG:s medlemsstater), vilken utgör "a *new stage* (min kursivering) in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe".[6] Unionen grundar sig på de tre existerande gemenskaperna och suppleras av "the policies and forms of co-operation established by this Treaty",[7] d v s "a common foreign and security policy" (CFSP) och "co-operation in the fields of justice and home affairs".[8] Någon federation skapas således inte genom fördraget - åtminstone inte omedelbart.

Själva fördraget är indelat i sju avdelningar (titlar): Gemensamma bestämmelser (I), Tillägg till EEC-fördraget; denna gemenskap döptes om till Europeiska gemenskapen - EG (II), Tillägg till EKSG-fördraget (III), Tillägg till Euratomfördraget (IV), Bestämmelser om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (V), Bestämmelser om samarbete på områdena för rättsväsende och inrikes affärer (VI) och Slutbestämmelser (VII). Till själva fördraget fogades talrika och omfattande protokoll jämte diverse deklarationer.[9]

Unionen betjänas av ett gemensamt institutionellt ramverk,[10] varför gemenskapernas ursprungliga fyra institutioner dels skall utöva sina befogenheter enligt gemenskapsfördragen, dels ock skall handla enligt bestämmelserna i Unionsfördraget,[11] d v s de fyra gemenskapsinstitutionerna är också att betraktas som Unionens åtminstone ur funktionell synpunkt. Unionsfördraget upprättar således inga egna "unionsinstitutioner", och själva Unionen saknar för närvarande en egen rättspersonlighet enligt folkrätten. Förpliktelserna i titlarna V

[6] Art. A st 2.
[7] Art. A st 3.
[8] Art. J resp. K.
[9] Se art. 31 Wienkonventionen om traktaträtten betr. dessa instruments rättsliga ställning.
[10] Art. C st 1.
[11] Art. E.

och VI är till sin natur inte mer avancerade än de i den numera upphävda artikel 30 i Enhetsakten.

Titlarna I, V och VI är så att säga "överlagrade" på det gamla "EG-bygget" (inkl. senare ändringar och tillägg) i ett försök att på kontraktsmässig grund skapa ett slags konsortiell enhet av stater. I toppen på unionsbygget återfinns Europeiska rådet,[12] som är sammansatt av EG:s medlemsstaters stats- och regeringschefer och som likväl kan konstituera sig som gemenskapernas ministerråd. Även om Maastrichtfördraget således inte skapar ett distinkt folkrättssubjekt utgörande Unionen, måste konstruktionen ändå ses som uttryck för tillkomsten av ett enhetligt politiskt ramverk under firman Europeiska unionen.

Maastrichtfördraget har samma konstruktion som Enhetsakten, på så sätt att det innehåller bestämmelser som utgör tillägg till gemenskapsfördragen men även sådana som inte gör det.[13] De delar av Maastrichtfördraget, som inte utgör tillägg till gemenskapsfördragen, skall inte tillåtas få påverka dessa fördrag, ehuru med undantag för slutbestämmelserna (art. L-S), som formellt inte utgör tillägg men materiellt hänger samman med "EG-bygget".[14]

EG-domstolens kompetens omfattar de bestämmelser, som avser tilläggen till gemenskapsfördragen, artikel K.3:2(c) samt artiklarna i slutbestämmelserna,[15] medan de övriga institutionerna har att följa hela fördraget, oaktat huruvida bestämmelserna utgör tillägg till gemenskapsfördragen eller inte. Generellt sett omfattas således inte de gemensamma bestämmelserna (I), bestämmelserna om utrikes- och säkerhetspolitiken (V) samt rättsväsende och inrikes affärer (VI) av EG-domstolens kompetens.

Artiklarna 236 och 237 om fördragsändring respektive nya medlemmar i EG-fördraget jämte motsvarande bestämmelser i EKSG- och Euratomfördragen har upphävts,[16] och artiklar med likartat innehåll återkommer i slutbestämmelserna i Maastrichtfördraget. Beträffande den förra artikeln ändrades den till att avse ändringar i fördragen på vilka Unionen grundas, d v s de tre gemenskapsfördragen jämte unionsfördraget.[17] Det senare avser numera medlemskap i Unionen,[18] varför det inte går att ansluta sig till gemenskapsfördragen utan att samtidigt också bli medlem i Unionen.[19] Artikel 240 i EG-fördraget, som stipulerar att fördraget är

[12] Art. D (tidigare art. 2 SEA).

[13] I målet C-167/94, Grau Gomis, bekräftade EG-domstolen i en Court Order den sjunde april 1995 att den saknade kompetens beträffande art. B i Unionsfördraget.

[14] Art. M.

[15] Art. L.

[16] Art. 96 resp. 98, och art. 204 resp. 205.

[17] Art. N:1.

[18] Art. O.

[19] Vid upptagande av nya stater som medlemmar av Unionen sker detta genom ett avtal mellan den "nya" medlemsstaten och de "gamla" medlemsstaterna, varvid samtidigt görs de justeringar i gemenskapsfördragen som är nödvändiga med anledning av den nya medlemmen. Förutom att nya medlemmar förbinder sig enligt anslutningsfördragen att vara bundna av gemenskapsfördragen och alla gällande gemenskapsrättsliga akter antagna före tillträdet gäller detta även för de folkrättsliga avtal gemenskaperna slutit med en eller flera tredje länder; därtill kommer förpliktelsen att ansluta sig till de blandade avtalen och konventionerna enligt artikel 220 (se t.ex. Anslutningsfördrag 1972, art. 2-4).
Fördragsändringar måste med rättslig nödvändighet ankomma på medlemsstaterna (regeringar och inte minst parlament), eftersom medlemsstaterna utgör parterna till fördragen. I vad mån medlemsstaterna vill släppa ifrån

slutet på en obegränsad tidsperiod, och motsvarande bestämmelse i Euratomfördraget,[20] har upphävts och ersatts av en motsvarande i Maastrichtfördraget.[21]

Unionen såsom bestämd i Maastrichtfördraget brukar sägas vila på tre pelare, nämligen den första, som utgörs av det gamla "EG-bygget", den andra, som omfattar utrikes- och säkerhetspolitik, och den tredje, som behandlar rättsväsende och inrikes affärer. De två senare grundar sig på bestämmelserna i Maastrichtfördraget, och detta samarbete är till sin natur av traditionellt mellanstatlig karaktär, medan den första utgörs av de tre internationella organisationer, vilka givit upphov till den sui generis-skapelse som tidigare omnämnts.

Andra och tredje pelarna grundar sig således på ett fördrag innehållande i grunden föga upphetsande rättsliga konstruktioner om ett regeringssamarbete på vissa områden. Även om Maastrichtfördraget i dessa delar får ytterligare dimensioner på grund av ihopkopplingen med "EG-bygget", är det rättsligt sett befogat att fortfarande säga att Unionen har två olika grunder, nämligen EG-rätten och folkrätten. Arbetsmässigt föreligger således två olika metoder: gemenskapsmetoden och den intergovernmentala eller folkrättsmetoden. Den senare karakteriseras främst av avsaknaden av de federativa elementen, som finns i EG, bl a fordras enhällighet för beslut för så vitt samtliga medlemsstater skall bli rättsligt bundna, lagstiftningsmekanism saknas liksom EG-domstolens jurisdiktion.[22] Den senare omständigheten innebär teoretiskt att eventuella tvister med anledning av Maastrichtfördraget i dessa delar kan sluta i Internationella domstolen (ICJ) i Haag. Makten ligger i Europeiska rådet och gemenskapernas ministerråd, som svarar för verkställigheten.

Alla områden som är föremål för gemenskapernas interna reglering har också i varierande grad en extern återspegling, som framtvingar en egen utrikespolitik hos dessa. Detta är särskilt påtagligt beträffande tullunionen, som kräver en gemensam utrikeshandelspolitik. Gemenskapernas utrikespolitik kräver även till en viss grad samordning av medlemsstaternas politik, vilken numera sker enligt unionsfördragets bestämmelser. Tillsammans skall dessa bilda en enhetlig gemensam politik under namnet Europeiska unionen. Det bör observeras att den andra pelarens omfattning, inklusive den tredjes externa reflexion, sträcker sig mycket längre än vad koordinationen runt gemenskaperna kräver, eftersom den förra täcker "all areas

sig makt till parlamentet, t.ex. att blockera nya medlemsstaterna och föreslagna fördragsändringar, utgör däremot en politisk fråga.

[20] Art. 208.

[21] Art. Q.

[22] Notera att medlemsstaterna har förbundit sig enligt art. 219 EG-fördraget "not to submit a dispute concerning the interpretation or application of this Treaty to any other method of settlement other than those provided for therein". Denna domstolens kompetens innebär att det är denna som avgör hur långt fördraget sträcker, dvs. till vad medlemsstaterna har förpliktat sig. Klausulen om rebus sic stantibus torde inte kunna åberopas här för såvitt angår Wienkonventionen om traktaträtten (art. 62).

Konstitutionella problem kan naturligtvis uppkomma i medlemsstaterna vid överlåtelse av ytterligare beslutsbefogenheter till EG, men det rör sig i så fall om inomstatliga problem i förhållande till en given konstitution vid en viss tidpunkt, och man kan misstänka att de organ som är satta att vaka över ett lands konstitution gör detta också utifrån egna maktpolitiska synpunkter. Några objektiva gränser för vad och hur mycket som kan överlåtas från en stat finns inte utan spörsmålet är politiskt, såvida man inte hyllar teorin om att det finns implicita legala begränsningar med avseende ändringar av konstitutionen, inklusive formellt korrekt tillkomna. Det finns alltså egentligen inte någon "suveränitet" som inte får kränkas, ty även en kontraktuellt hårt belastad stat förblir en stat.

of foreign and security policy".[23] Emellertid är det uppenbart att de rättsliga förutsättningarna skiljer sig åt med avseende på gemenskapernas agerande och medlemsstaternas, även om det sker i Unionens namn. Ur folkrättslig synvinkel är det alltså fråga om olika rättssubjekts handlande utifrån olika förutsättningar, d v s att medlemsstaterna uppträder i enligt med unionsfördraget under gemensam firma och många gånger också tillsammans med en eller flera av gemenskaperna.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken regleras i Maastrichtfördragets artikel J (avdelning V), och samtidigt har de tidigare bestämmelserna i Enhetsakten om Europeiska politiska samarbetet, EPS, upphävts.[24] Förpliktelserna som medlemsstaterna har påtagit sig kan enkelt beskrivas som systematiskt samarbete[25] och gemensamma åtgärder.[26] Notera artikel J.1:4, som är uppbyggd på samma sätt som artikel 5 EG-fördraget om gemenskapslojaliteten. Om ett visst spörsmål skulle inbegripa gemenskapernas kompetens, blir det alltså fråga om att följa gemenskapsfördragen i dessa delar, medan de övriga delarna grunder sig på medlemsstaternas kompetens och följer Maastrichtfördraget.[27]

Frågor inom utrikes- och säkerhetspolitiken som har försvarspolitiska återverkningar omfattas inte av bestämmelserna om gemensamma åtgärder.[28] I stället har Västeuropeiska unionen, VEU, förklarats utgöra en integrerad del av Unionens utveckling och ombetts att utarbeta och verkställa Unionens beslut och åtgärder.[29] I samband med Maastrichtfördragets tillkomst antog VEU:s ministerråd dessutom en deklaration den 10 december 1991,[30] i vilken bl a sägs att "WEU is prepared, at the request of the European Union, to elaborate and implement decisions and actions of the Union which have defence implications". VEU har dock hitintills helt överskuggats av NATO, och den nämnda bestämmelsen i Maastrichtfördraget innebär onekligen ett slags uppgradering av VEU:s status.

Även om VEU på visst sätt utgör en del av Europeiska unionen, behåller den sin egen folkrättssubjektivitet precis som de europeiska gemenskaperna, vilket innebär att ytterligare en internationell organisation har förts in under unionsparaplyet.[31]

Bestämmelserna för samarbete på områdena för rättsväsende och inrikes affärer finns i artikel K (titel VI), vars former för samarbete delvis har hämtat sin förebild från artikel 220 i EG-fördraget. Konventionerna som antagits som ett resultat av denna artikel utgör stricto

[23] Art. J.1:1. I artikel J.4 preciseras uttrycket till att avse "all questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence".
[24] Art. P:2.
[25] Art. J.1:1 och J.2.
[26] Art. J.3.
[27] Art. J.11:1.
[28] Art. J.4:3.
[29] Art. J.4:2.
[30] Declaration on the role of WEU and its relations with the European Union and with the Atlantic Alliance.
[31] Se dock art. J.4:6, som förutsätter att något görs med avseende på VEU, vars fördrag utlöper 1998 (Treaty of Economic, Social and Cultural Colaboration and Collective Self-Defence (Brussels 1948) med tilläggsprotokoll från 1954).

sensu inte EG-rätt men har givits en särskild ställning i förhållande till denna.[32] Samarbetsområdet för artikel K är dock mycket större (se art. K.1), och förutom utarbetandet av konventioner för antagande på vanligt sätt,[33] inkluderar artikeln ett kontinuerligt samarbete, som även förväntas resultera i beslut om gemensamma ställningstaganden och gemensamma åtgärder.[34] Inom denna pelare faller även vissa frågor, som hör under EG-fördraget, och dessa skall också handhas enligt det fördraget.[35]

Vad som sakligt sett hör till den första pelaren, å ena sidan, och till den andra eller tredje, å andra sidan, är inte alltid så lätt att avgöra. I sista hand ankommer det dock på EG-domstolen att bestämma vad som faller inom den första pelaren och att därigenom bevara "EG-bygget" i förhållande till de andra och tredje pelarna.[36] En extensiv tolkning av första pelaren kan emellertid föra åtskilligt material, särskilt från den tredje pelaren, till "EG-bygget".[37] I Unionens förlängning borde det rimligtvis ligga en konsolidering av alla dess aktiviteter (inklusive fördragstexten) på så sätt att de förs till en enda internationell organisation - lämpligen EG.

Bilden av Unionen är således något komplex, och rättsligt sett måste man tills vidare hålla de olika delarna av Unionen åtskilda, även om det praktiska arbetet i flera avseenden flyter ihop och på sikt kan tänkas bana vägen för en gemenskapsrättslig reglering av det mesta i andra och tredje pelarna.[38] För att sammanfattningsvis beskriva Maastrichtfördragets struktur är Everlings[39] ord välfunna:

"The structure of the Treaty on the Union is peculiar in several respects. The Communities are not formally extended or changed into a Union, but a unity of States is created which is legally separate from the Communities and is juxtaposed to them, yet entwined with them in many respects."

Val av modell för institutionernas och medlemsstaternas roller

Till förutsättningarna för en diskussion om maktbalansen mellan institutionerna jämte medlemsstaternas positioner hör initialt klargöranden med avseende på uttrycken "suveränitet", "överstatlighet" och "vetorätt", vilka är av grundläggande betydelse för de synsätt som kan anläggas på den nämnda maktbalansen. Med tanke på den mystik och de politiska belastningar, som vidlåder dessa uttryck, finns det all anledning att avdramatisera dessa.

[32] I målet Duijnstee, 1983 ECR 3675, motiv 14, uttalade EG-domstolen att domskonventionens (1968) regler vid konflikt gäller före nationell rätt.

[33] Art. K.3:2 (c).

[34] Art. K.3:2 (a-b).

[35] Art. K.4:1, K.8:1 och notera möjligheten som ges i K:9 ("la passerelle").

[36] Art. L.

[37] Jfr målet European Parliament/Council and Commission, 1993 ECR I-3685, vilket parlamentet dock förlorade, när det påstod att humanitär hjälp till Bangladesh beslutad av medlemsstaterna inom rådet rätteligen skulle ha grundats på art. 203 EG-fördraget.

[38] Se t.ex. art. K.9, som medger tillämpning av art. 100c om visumfrågor på frågor inom tredje pelaren (K.1:1-6).

[39] "Reflections on the structure of the European Union", CMLRev 1992, s. 1031-77, vid s. 1056.

Ordet "suveränitet" har en särskilt mystisk framtoning och är generellt sett tungt belastat av politiska värderingar, förutom att hänvisningar till det har förorsakat mycket elände i världen. Dessutom åstadkommer det mycket förvirring i den juridiska debatten. Uttrycket har utsatts för hård kritik i den juridiska litteraturen.[40] Ordet saknar i dag en precis juridisk betydelse mer än i ett särskilt sammanhang, nämligen för att beskriva en viss rätt till territorium. Ingen stat kan sägas vara suverän i ordets språkliga betydelse, och "suveränitet" kan därför allmänt ersättas med "oberoende/självständig", vilket innebär att en entitet tekniskt sett har vunnit statehood, men uttrycket säger inget om till vilken grad en stat faktiskt är beroende av andra stater eller folkrättssubjekt eller om staten är tungt belastad med kontraktuella förpliktelser. Inget av beroendeförhållandena behöver i sig innebära att statens existens på något sätt är ifrågasatt.

Det är vidare uppenbart att en stats beroende av andra stater kan växla till sin natur, så kan t ex en liten stats faktiska och mer eller mindre godtyckliga beroende ersättas av ett rättsligt, som ger förutsebarhet och medbestämmande såsom är fallet inom EG. Avståendet från att fatta beslut på egen hand innebär således inte nödvändigtvis att en medlemsstat förlorar i självständighet i visst avseende, ty beslutsbefogenheter enligt folkrätten som finns hos en medlemsstat kan inte alltid användas eller användningen är ineffektiv. Ett avstående av beslutsbefogenheter till EG kan därför medföra att en medlemsstats inflytande över sina egna affärer "återupprättas" inom EG:s ram, ty EG är större än "summan" av medlemsstaterna. Uppenbarligen är det inte fråga om att förlora någon mystisk "kraft" i form av "suveränitet" utan ett rationellt övervägande av olika handlingsalternativ.

Begreppet "överstatlighet" kan logiskt sett inte existera, ty enligt en av de mest väletablerade principerna i folkrätten är alla stater rättsligt sett lika, varför det inte kan finnas någon auktoritet ovanför en stat så länge som en viss stat existerar som stat. Situationen förändras naturligtvis, om några stater bildar en federation, eftersom de då upphör att vara stater och i deras ställe träder federationen som stat. Vanligtvis förstås med begreppet att en stat blir folkrättsligt bunden mot sin vilja, och frågan blir således när detta förhållande är för handen. Här kan man skilja på egentlig och oegentlig betydelse. Den förra föreligger t ex enligt FN-stadgan artikel 2:6, när denna gör anspråk på att även styra icke-medlemmars förhållanden. Den senare betydelsen föreligger med avseende på EG men även för medlemmarna i FN med undantag för de ständiga medlemmarna av säkerhetsrådet, nämligen att medlemsstaterna på förhand har givit sitt samtycke till att bli rättsligt bundna, när en votering går dem emot eller finna sig i att t ex säkerhetsrådet med bindande verkan beslutat i en viss fråga. Det är här alltså inte fråga om något organ, som står ovanför staterna, utan fullgörande av kontrakterade förpliktelser, vilka staterna av egen fri vilja påtagit sig. Termen "överstatlighet" är därför mindre lämplig för att beskriva den verklighet som den avser att beskriva, dels därför att den ur teoretisk synpunkt är felaktig, dels därför att den som "kortuttryck" har kommit att alltför mycket belastas med politiska värderingar.

Slutligen, för såvitt här gäller "vetorätten", finns någon sådan inte inskriven i EG-fördraget (jfr. FN-stadgan art. 27:3), utan fördraget anger när enkel eller kvalificerad majoritet är till-

[40] Se t.ex. Lysén, "Does state sovereignty exist?", JT 1994, s. 281-9.

räcklig för beslut eller när det krävs enhällighet. I det senare fallet kan givetvis en sådan sägas föreligga på så sätt att en medlemsstat kan blockera ett beslut, men en sådan användning av kravet på enhällighet kan knappast i längden anses konstruktiv, varför man kan ifrågasätta statens motiv att alls kvarstå som medlem.

Mer intressant torde frågan vara om en medlemsstat trots kontrakterade förpliktelser på någon grund kan undslippa bundenhet vid majoritetsbeslut stipulerade i fördraget; någon reservationsrätt finns ej.[41] Det bör noteras att rådet ändrade sina procedurregler 1987, vilka nu medger att inte bara ordföranden utan även varje medlemsstat och kommissionen kan begära votering; först sker en omröstning med enkel majoritet om huruvida man skall avgöra sakfrågan medelst omröstning, varefter sakfrågan avgörs med enkel eller kvalificerad majoritet. Vid båda omröstningstillfällena kan en medlemsstat hävda att dess vitala intressen berörs och understödjas av andra medlemsstater.

Någon rättslig grund förenlig med fördraget står här inte att finna för ett slags politisk vetorätt, utan saken beror på de konventioner som vid varje tidpunkt tillämpas av medlemsstaterna. Detta förhållande har naturligtvis sin grund i att EG-fördraget är ett ramfördrag och att innehållet i fördragsförpliktelserna därför inte exakt kan förutses samt att umgänget stater emellan präglas av kravet på samtycke för bundenhet. Därför är det också uppenbart att samtycke krävs av samtliga medlemsstater för att ändra EG:s grundläggande fördrag, förutsatt att konventionen gäller att samtliga skall kunna deltaga (se art. N:1 st 2 och jfr m det sociala protokollet fogat till Maastrichtfördraget).[42] De två nyssnämnda faktorerna medför att en medlemsstat i ett så intimt samarbete som det inom EG knappas bör tvingas till något som skadar statens vitala intressen. Vad som konstituerar ett sådant intresse bestäms av den konvention, vilken medlemsstaterna tillämpar vid en viss tidpunkt, d v s ett slags gemensam moral hos medlemsstaterna. Därför kan ändringarna om majoritetsröstning införda genom Enhetsakten inte sägas ha undanröjt "uppgörelsen" mellan medlemsstaterna utanför fördraget i den s k Luxemburgkompromissen, men väl på ett påtagligt sätt stärkt majoritetsröstning i enlighet med fördraget.[43]

För att beskriva Europeiska gemenskapen (EG) kan olika modeller användas, vilka i inte obetydlig grad torde betingas av den syn som anläggs på begrepp såsom de ovan behandlade och vilka har betydelse för de förändringar som kan tänkas föreslås. Även om en viss modell accepteras, kan likväl tänkta ändringar höra mer eller mindre till gemenskapsmetoden än den rent folkrättsliga eller vice versa.

[41] Commission/Italy, 1973 ECR 101.

[42] Det förefaller ganska uppenbart att den av Frankrike, Tyskland och Benelux förespråkade linjen om en hård kärna av stater med koncentriska cirklar eller ett flerfartseuropa är att föredra framför den av Storbritannien intagna positionen om ett Europa à la carte för såvitt ett effektivt samarbete i Europa eftersträvas.

[43] Notera t.ex. kommissionens XXVIth General Report on the Activities of the European Communities 1992, Brussels, Luxembourg 1993, där det sägs på s. 372 beträffande röstningen i rådet: "The process of improving decision-making procedures for implementing the Single European Act continued in 1992." En viktig faktor var tidsnöden för att hinna med lagstiftningsprogrammet inför den första januari 1993 och en annan "... that majority voting has come to be regarded as the norm in the Council ('la banalisation du vote majoritaire') means that it is commonly possible to establish that the conditions required for adoption of a proposal are satisfied without a formal vote being necessary. The prospect of a majority vote often inspires delegations to greater flexibility."

Det är i och för sig helt korrekt att utgå ifrån att EG utgör en internationell organisation. Emellertid kommer den klassiska internationella organisationen till korta för att beskriva det faktiska tillstånd som råder beträffande EG.[44] Det torde här vara tillräckligt att hänvisa till FN:s struktur för att åskådliggöra skillnaderna. Som framgått av ovan uppvisar EG klart federativa drag, och det kan därför vara frestande att helt hemfalla åt en jämförelse med federationens karakteristika, ett förhållningssätt som av uppenbara skäl inte heller är korrekt. Därför synes det rimligt för att komma verkligheten så nära som möjligt att anlägga ett federativt betraktelsesätt men med ett hänsynstagande till de existerande folkrättsliga inslagen i EG:s struktur, vilka med nödvändighet måste finnas i mer eller mindre utsträckning så länge som EG/EU inte gjorts till en stat och medlemsstaterna till delstater.

Vid ett sådant synsätt kan det sägas att det finns tre maktcentra, som är uppdelade enligt Montesquieus maktdelningslära, nämligen den lagstiftande, verkställande och dömande makten. Det synes föreligga mycket goda skäl för en sådan uppdelning, vilket skall visas nedan, oaktat att det här finns fyra relevanta institutioner. När det gäller Unionens andra och tredje pelare, är det uppenbart att detta synsätt inte är tillämpligt, utan ett rent folkrättsligt måste anläggas. I den unionella strukturen intar därför medlemsstaterna dubbla roller, d v s dels såsom oberoende stater enligt folkrätten, dels såsom "delstater" i en federativ struktur.

Den lagstiftande makten

I en federation finns det två särskilda intressecentra, som representeras av delstaternas intressen och av federations intressen, och en dragkamp om maktens placering är därför ett inbyggt element i den federala strukturen (d v s den vertikala maktdelningen), där centralmakten har en tendens att expandera på delstaternas bekostnad. Denna intressekonflikt kommer även till uttryck inom EG (se här den s k subsidiaritetsprincipen), trots att EG är en internationell organisation med attribuerad kompetens. Denna intressekonflikt reflekterar sig även i den federala legislaturens sammansättning på så sätt att delstatsintressena ges utrymme i en särskild kammare och unionsfolket i en annan. Mellan dessa båda församlingar kan råda mer eller mindre komplicerade förhållanden för att anta lagar och andra rättsakter.

Mellan EG:s ministerråd och parlamentet finns en rad olika kopplingar, vilka gör att man kan tala om en bikameral legislatur. Emellertid bör man komma ihåg att parlamentet - oaktat dess namn - således ingår i en förbundsstatsliknande struktur och inte i en klassisk brittisk parlamentarisk, ett faktum till vilket hänsyn måste tas, när man diskuterar parlamentets roll och eventuella förändringar i dess rättsliga ställning. Parlamentet kan därför närmast liknas vid representanthuset i USA eller förbundsdagen i Tyskland, en omständighet vilken inte hindrar att typiskt parlamentariska inslag kan förekomma såsom i det senare landet. Man kan därför inte jämföra parlamentet med det brittiska och säga att parlamentet skulle sakna tillräcklig makt på den grunden och utifrån en sådan jämförelse påstå att ett demokratiskt underskott skulle finnas. Frågan som måste ställas är i stället om parlamentet utrustats med

[44] Beträffande EG-fördragets karaktär har EG-domstolen förklarat att detta utgör "the constitutional charter of a Community based on the rule of law", Opinion 1/91, 1991 ECR I-6079, motiv 20, och att det skiljer sig från andra fördrag genom att det uppbärs av konstitutionella värden och principer.

tillräckliga maktbefogenheter, som hör till EG:s styrelseskick. Ett generellt spörsmål utgör hur kontrollen skall anordnas av de maktbefogenheter som överlåtits till EG och över vilka de nationella parlamenten mist direkt kontroll.

Beträffande rådet skall framhållas att förhandlingarna som förs där lånar drag från en regeringskonferens, ehuru ministrarna förvisso samlas i rådet, konstituerar detta och har att följa fördragets bestämmelser. I rådet sammansmälts de nationella intressena och formas till EG-intressen enligt fördragen; den politiska viljan hos rådet är därför avgörande för gemenskapernas utveckling och den europeiska integrationen. När en sakfråga faller utanför EG:s kompetens men har ett nära samband med EG, fattar ministrarna beslut i en formlig regeringskonferens, ehuru inom rådets ram. Detta förhållande har bl a sin upprinnelse i att skillnad mellan EG:s respektive medlemsstaternas kompetens görs först på beslutsstadiet.

Rådet och parlamentet sammanlänkas medelst en rad specifika kopplingar, av vilka de flesta har tillkommit genom successiva fördragsändringar. Den första utgörs av skyldigheten för rådet att höra parlamentet, när fördraget så föreskriver. Parlamentets yttrande är till sitt innehåll inte i något fall rättsligt bindande för rådet. I de fall fördraget föreskriver hörandet av parlamentet är detta en formell nödvändighet för en rättsakts giltighet, d v s en underlåtenhet här utgör ett brott mot en väsentlig formföreskrift;[45] en omständighet som ger parlamentet en möjlighet att genom sin behandling fördröja sitt yttrande för att söka få kommissionen att ändra eller dra tillbaka sitt förslag. Det kan antas att parlamentet inte kan dröja hur länge som helst, eftersom detta skulle vara samma sak som en vetorätt, en rätt som inte finns i fördraget. Det räcker alltså inte med att bara översända ett lagförslag för yttrande, utan kravet på hörande innefattar även att parlamentet avger ett yttrande.[46]

Under ett lagförslags behandling kan en dialog utspinna sig mellan rådet och kommissionen, eftersom den senare kan ändra sitt förslag så länge som rådet inte fattat beslut i saken; ett förhållande som innebär att kommissionen kan omarbeta sitt förslag efter det att parlamentet hörts och beakta dess synpunkter.[47] Emellertid kan en fortsatt dialog innebära att det slutliga förslaget till sitt materiella innehåll i allt väsentligt fjärmats från det omarbetade och därmed också från parlamentets uppfattning. Rådet kan också ensidigt ha ändrat kommissionens förslag, över vilket parlamentet har hörts, med avseende på dess materiella innehåll. I dessa båda fall kan det således inte sägas att parlamentet har hörts beträffande det slutliga förslaget, vilket medför att ett ytterligare hörande av parlamentet erfordras. Om så inte sker, kan den av rådet antagna rättsakten ogiltigförklaras av domstolen.[48]

Parlamentet har numera en i fördraget inskriven rätt att föra talan mot rådet eller kommissionen för att försvara de prerogativ, som fördraget tillerkänt det.[49] Hörandet av parlamentet är således inte ett så obetydligt förfarande som det kan synas vid en ytlig betraktelse. Det bör här även framhållas att parlamentet, liksom för övrigt kommissionen och rådet, beträffande

[45] Art. 173 st 2.

[46] Roquette Frères/Council och Maizena/Council, 1980 ECR 3333 och 3393.

[47] Art. 189a:2.

[48] Se t.ex. målen ACF Chemiefarma/Commission, 1970 ECR 661, och 65/90 Parliament/Council av den 16 juli 1992.

[49] Art. 173 st 3.

samtliga beslutsprocedurer kan försvara sina rättigheter enligt fördraget vid EG-domstolen, som värnar om den grundläggande balans som finns mellan institutionerna enligt fördragen.[50]

När medlemsstaternas finansiella bidrag ersattes med gemenskapernas egna resurser genom budgetfördraget från 1970 jämte senare tillägg, tillkom en särskild budgetprocedur, i vilken parlamentet har givits sista ordet över budgetens s k fria del, som numera uppgår till nästan hälften av gemenskapernas samlade budget. Genom denna procedur har parlamentet beretts ett icke obetydligt inflytande över gemenskapens affärer, vilket det använt som hävstång för att allmänt öva påtryckningar på rådet.

Kommissionens handhavande av budgeten granskas av rådet och parlamentet, assisterade av revisionsrätten. På rekommendation av rådet ges kommissionen ansvarsfrihet av parlamentet.

Ett förlikningsförfarande (conciliation procedure) infördes genom en gemensam deklaration av rådet, parlamentet och kommissionen 1975.[51] Förfarandet skall användas när rådet avser att avvika från parlamentets uppfattning i frågor som gäller antagandet av rättsakter med generell tillämpning, vilka har "appreciable financial implications". Förlikningen äger rum i en förlikningskommitté, som består av rådets medlemmar och ett lika antal ledamöter från parlamentet assisterade av kommissionen. Förfarandet kommer även till användning i andra frågor.

Medbestämmandeproceduren[52] (co-operation procedure) är tillämplig på vissa artiklar i fördraget.[53] Proceduren innefattar bl a en andra "läsning" av lagförslaget och ett suspensivt veto för parlamentet.

Medbeslutandeproceduren[54] (co-decision procedure) är även den endast tillämplig på ett begränsat antal artiklar i fördraget. Förfarandet lånar drag från medbestämmandeproceduren men inrymmer också ett verkligt veto för parlamentet och ett förlikningsförfarande. Rättsakter som antas enligt detta förfarande utfärdas i bådas namn, undertecknas av både parlamentets och rådets ordförande och kungörs i EG:s officiella tidning, EGT. Detta har medfört följdändringar i artikel 173 st 1, som föreskriver att domstolen skall "review the legality of acts adopted jointly by the European Parliament and the Council". Enligt artikel 175 kan nu parlamentet även instämmas till domstolen för att genom sin underlåtenhet ha handlat i strid med fördraget.

Slutligen bör här påpekas att parlamentet hörs beträffande de flesta traktater som EG ingår och att det åtnjuter en vetorätt beträffande avtal enligt artikel 238 och vissa andra avtal.[55]

[50] Se art. 4:1 st 2 EG-fördraget och målet Parliament/Council, 1990 ECR I-2041, motiv 22: "Observance of the institutional balance means that each of the institutions must exercise its powers with due regard for the powers of the other institutions. It also requires that it should be possible to penalize any breach of that rule which may occur."

[51] O.J. 1975, C 98/1.

[52] Art. 189c.

[53] Art. 6:1 SEA.

[54] Art. 189b.

[55] Se art. 228:3.

Den verkställande makten

Kommissionen kan sägas vara den verkligt europeiska institutionen, och dess uppgifter kan sammanfattas enligt följande: fördragens väktare och verkställare, initiativtagare och drivkraft med avseende på gemenskapspolitiken och exponenten av gemenskapsintressena i rådet. Kommissionens administrativa funktion grundar sig ytterst på "its own power of decision"[56] som vilar direkt på EG-fördraget och berör huvudsakligen områdena tullunionen, konkurrenspolitiken och skyddsklausulerna. Kommissionen kan utfärda samma slags rättsakter som rådet och rådet/parlamentet, dels med stöd av själva fördraget, dels med stöd av delegerade befogenheter från rådet - oftast i samråd med nationella myndigheter eller en särskild kommitté bestående av representanter för medlemsstaterna. Det finns tre typer av sådana kommittéer: Consultative, Advisory och Regulatory. De två senare kommittéerna, vilka föredras av rådet, bevarar rådets beslutanderätt men överlåter ansvaret på kommissionen med avseende på själva förvaltningen, d v s rådet deltar i verkställandet av sina egna regler.

Ett parlamentariskt inslag finns beträffande tillsättandet av kommissionens medlemmar så tillvida att de måste ha stöd i parlamentet, även om de utnämns av medlemsstaternas regeringar i samförstånd och att de kan avsättas *en bloc* genom en misstroendeförklaring från parlamentet.

Den dömande makten[57]

Endast en uppdelning och balansering av makten mellan olika centra är inte tillräcklig för att förhindra att den missbrukas, därför fordras det även en kontroll av maktutövningen. Man brukar här skilja mellan politiska och judiciella kontrollåtgärder. Av ovan har framgått att vissa politiska kontrollinstrument finns. Men den politiska kontrollen är lika litet här som annorstädes tillräcklig för att säkerställa att lagstiftaren och exekutiven förfar lagligt enligt gällande konstitution. Således gäller att ju mindre uttalad maktbalansen är i förening med en svag politisk kontroll, desto starkare domstolskontroll erfordras för att upprätthålla konstitutionen;[58] saknas en effektiv sådan kontroll är uppenbarligen rättsstaten i fara. Därför är det helt klart att domstolarnas kontroll inte kan inskränka sig till att endast avse tolkning och tillämpning av gällande författningar, utan de måste även utrustas med makt att censurera lagstiftare och verkställande myndigheter, om dessa handlar i strid med högre normer såsom

[56] Art. 155 p. 3.

[57] Till judikaturen hör även förutom EG-domstolen förstainstansrätten och revisionsrätten även om det är främst EG-domstolen som här diskuteras.

[58] Reglerna för EG:s utomobligatoriska skadeståndsansvar har närmare fastställts genom domstolens praxis. I målet Schöppenstedt/Council, 1971 ECR 975, gällde det att bl.a. ta ställning till huruvida enskild skulle tillåtas att föra en sådan talan med anledning av en påstått olaglig normativ rättsakt. Till stöd för en sådan lösning, vilken domstolen också accepterade, anförde generaladvokaten Roemer bl.a. den otillräckliga parlamentariska kontrollen i gemenskapen.

konstitutionen eller i förekommande fall folkrätten. Inom EG har domstolen utrustats med sådan makt.[59]

EG-domstolens uppgift är enligt fördragen att övervaka integrationsprocessen så att denna går lagligt till enligt en gemenskapsrättslig standard:

"The Court of Justice shall ensure that in the interpretation and application of this Treaty the law is observed."[60]

Artikeln uttrycker alltså principen om "the rule of law", och EG-domstolen har uttryckligen även fastslagit att "the European Economic Community is a Community based on the rule of law",[61] d v s att hela den EG-rättsliga konstruktionen vilar på denna konstitutionella värdering.[62] Den skriftliga delen av dessa värderingar och principer, som vägleder domstolen, synes främst vara preamblen till EG-fördraget, artiklarna 1-7c jämte några andra principer såsom den ovan citerade. Bland de oskrivna grundläggande principerna finns bl a mänskliga rättigheter, principen om proportionalitet, lika behandling, rättssäkerhet och skydd av legitima förväntningar.[63]

Europeiska gemenskaperna utgör kanske i första hand en rättsgemenskap, och för dessa gäller "the rule of law". Domstolens funktion är att se till att denna princip upprätthålls. För ett effektivt fullgörande av denna uppgift krävs att gemenskapsdomstolarna är helt självständiga och att deras samlade konstruktion tillförsäkrar just detta med råge. I artikel 167 st 1 anges vilka krav en domare skall uppfylla, nämligen att det skall vara personer "whose independence is beyond doubt" förutom att de skall besitta högsta juridiska kompetens.

Domstolen har i princip endast den behörighet, som den uttryckligen förlänats i gemenskapsfördragen men genom denna görs domstolen till den högsta uttolkaren av EG-rätten; den är i princip endast behörig att tolka och tillämpa gemenskapsrätten och utgör samtidigt en konstitutionell och administrativ domstol samt civildomstol. Förstainstansrätten, vars beslut kan överklagas till domstolen "on points of law only", har givits en kompetens för att i första hand minska domstolens arbetsbörda samtidigt som fördelar har vunnits för den enskilde individen med avseende på rättssäkerheten.

Problemområden och tänkta förändringar

Ovan har visats att EG:s institutionella struktur i allt väsentligt påminner om den federala statens med en verklig om än inte perfekt maktdelning. Vid tänkta förändringar av institutionernas positioner förefaller det lämpligt att bygga vidare på den redan existerande strukturen samt att söka renodla och stärka denna, allt i enlighet med den uppenbara förutsättningen att rationalitet och effektivitet utgör målsättningen. En sådan inställning medför auto-

[59] Jfr. det "haltande" tillståndet i svensk rätt, RF 11:14.

[60] Art. 164 EG-fördraget, art. 136 Euratomfördraget; ett liknande stadgande finns i art. 31 CECA-fördraget.

[61] Les Verts/European Parliament, 1986 ECR 1339.

[62] Se Fernandez, "Constitutional Values and Principles in the Community Legal Order", Maastricht Journal of European and Comparative Law 1995, s. 129-44.

[63] Id.

matiskt i det här sammanhanget att institutionernas demokratiska förankring stärks. Det är också angeläget att söka undvika att otympligheter överförs från de nationella systemen till gemenskapsnivån vid eventuella förändringar i den institutionella strukturen samt att medlemsstaterna anlägger ett mer långsiktigt perspektiv än det betingat av kortsiktiga nationella intressen.

Det angivna synsättet får också till resultat att icke-systemkonforma förslag till ändringar generellt sett måste avisas såsom tanken att formellt på något sätt koppla parlamentet till de nationella parlamenten eller att inskjuta en första kammare i parlamentet bestående av nationella parlamentariker. Denna syn hindrar naturligtvis inte att nationella parlament och Europaparlamentet etablerar de former av samarbete som befinns lämpliga.[64] Vilket inflytande ett nationellt parlament har på den av landets regering förda politiken i EG är en intern fråga för varje medlemsstat.

Legislaturen

Slutpunkten i den utveckling, som inletts i relationerna mellan rådet och parlamentet, pekar onekligen hän mot en sann bikameral legislatur, och en sådan kan naturligtvis åstadkommas med ett enda penndrag genom att utvidga medbeslutandeproceduren till alla fördragets områden. Härigenom skulle beslutsprocedurernas antal också nedbringas till ett minimum. En direkt följdfråga blir då hur denna procedur kan strömlinjeformas för att öka effektiviteten i beslutsfattandet. Ett sådant penndrag förefaller emellertid något osannolikt, eftersom medlemsstaterna inte torde vara beredda att släppa ifrån sig den makt över lagstiftningen, som nu ligger i rådet, ty varje ökning av parlamentets makt medför en minskning via rådet för medlemsstaterna. Dessutom kan det av flera skäl ifrågasättas om parlamentet är tillräckligt kvalificerat för att mottaga en sådan maktutvidgning.

Av såväl politiska som lämplighetsskäl torde således den redan inledda vägen med en successiv utjämning av makten mellan parlamentet och rådet vara att föredra, t ex en utvidgad tillämpning av medbeslutandeproceduren, ett borttagande av medbestämmandeproceduren och ett inkluderande av handelsavtalen enligt artikel 113 i artikel 228:3 första meningen, d v s "except ... 113(3)" stryks. Ett sådant tillvägagångssätt medför inte heller en rad svårbedömbara följdändringar, särskilt med avseende på kommissionens roll.

Frågan blir därför med avseende på tänkta fördragsändringar vad som är politiskt möjligt och i övrigt lämpligt, särskilt med beaktande av effektiva beslutsprocedurer inklusive deras antal vid ett ökat antal medlemsstater. Vid sådana förhållanden synes det ofrånkomligt att en utvidgning sker av användandet av majoritetsbeslut i rådet, ett förhållande som i sin tur leder till spörsmålet hur de vägda röstetalen skall bestämmas. Det är uppenbart att aritmetiken blir något mer komplicerad i ett system som skall hålla för 20-25 medlemsstater. Saken kan endast avgöras i direkta förhandlingar, men eftersom medlemsstaterna så att säga representerar "delstatsintresset" och parlamentet "unionsfolket", förefaller det rimligt att särskild hänsyn inte tas till medlemsstaternas befolkningsmässiga storlek, vilket, å andra sidan, bör göras

[64] Se de två deklarationerna i saken, som fogats till Maastrichtfördraget.

med avseende på antalet representanter per medlemsstat i parlamentet. Därför måste med avseende på omröstningar i rådet begrepp som "dubbel majoritet" syftande på både antalet stater och storleken av deras befolkningar avvisas. Under alla förhållanden kommer ett ökat majoritetsstyre i rådet att stärka både kommissionens och parlamentets positioner.

Antalet rådsmedlemmar måste naturligtvis reflektera antalet medlemsstater, men antalet ledamöter av parlamentet kan knappast tillåtas att växa ytterligare vid tillkomsten av nya medlemmar med hänsyn till effektivitets- och arbetshänsyn. Parlamentet självt har föreslagit siffran 700 som maximital (nuvarande antal 626), vilket förefaller rimligt.

De olika beslutsprocedurerna, liksom deras antal, vilka tillkommit över tiden för ett mindre antal medlemsstater, passar nödvändigtvis inte för en gemenskap med ett större antal medlemsstater. Redan nu talas det om att procedurernas antal och komplexitet medför effektivitetsförluster i form av bl a handlingsförlamning och en "urvattnad" politik. Uppenbarligen måste därför något göras (inkl. en utvidgad användning av majoritetsbeslut), särskilt i ljuset av den tänkta utvidgningen av gemenskaperna österut, förutsatt att man inte önskar att EG skall degenerera till en internationell organisation av traditionellt snitt. Frågan som måste ställas här är om de europeiska staterna är betjänta av en sådan utveckling. Svaret beror naturligtvis på de värderingar som hyllas, men med hänsyn till alla de svårlösta spörsmål, som konfronterar Europas stater i dag och för vars lösning effektiva och nationsöverskridande åtgärder krävs, ter sig svaret ganska enkelt, oaktat att man kan tycka att världen borde vara annorlunda. I detta sammanhang skall heller inte den politiska grundtanken med en ekonomisk integration bortglömmas, nämligen att tvinna samman staternas ekonomier för att omöjliggöra krig. Freden i Europa sedan andra världskrigets slut kan te sig självklar numera, en självklarhet som tidigare visat sig farlig. För att uppnå samma fredsbefrämjande effekter och medföljande stabilitet i österled, förutsätts det således att det fasta och intima samarbetet inom EG fortsätter och fördjupas. I den mån man anser att en sådan utveckling kräver stora uppoffringar, kan man säga att även fred och frihet har ett pris.

Frågan om antalet beslutsprocedurer är inte endast en teknisk fråga utan berör även den maktdelningen mellan rådet och parlamentet,[65] och det framstår som uppenbart att varje reduktion i antalet nödvändigtvis måste innebära en fördel för parlamentet på rådets bekostnad under förutsättning att parlamentet inte skall tappa något av sitt inflytande. Även ett förenklande av procedurerna torde medföra en sådan effekt. Här kan noteras att särskilt budgetproceduren och angränsande frågor behöver effektiviseras utöver de ändringar som gjordes genom Maastrichtfördraget.

En fråga som bl.a. framförts i parlamentets resolution om konferensen[66] är att full demokratisk ansvarighet inte skulle föreligga med avseende på rådet. Tanken ger uttryck för en

[65] Se kommissionens rapport inför konferensen, Annex 8, som räknar upp 22 olika procedurer.
Valet av rättslig bas för en gemenskapsåtgärd är av stor betydelse för parlamentets inflytande, t.ex. om hörandet av parlamentet är tillräckligt eller om medbeslutandeproceduren skall användas, och för vilka omröstningsregler som skall gälla i rådet. Ett minskat antal beslutsprocedurer, inkl. dessas komplexitet, borde således minska tvister vid domstolen om den korrekta rättsliga basen för EG-lagstiftningen. Det är därför angeläget att etablera en ur både politisk och rättslig synpunkt väl fungerande beslutsordning. Se Emiliou, "Opening Pandora's Box: the Legal Basis of Community Measures before the Court of Justice", ELR 1994, s. 488-507.

[66] A4-0102/95.

missuppfattning, då den synes hänföra sig till föreställningen att rådet borde stå under parlamentets politiska kontroll, d v s ett slags parlamentarism. I en tredelad struktur som den som beskrivits ovan har varje institution sina specifika uppgifter och sitt särskilda ansvar. När rådet ses som en av kamrarna i en bikameral legislatur, där denna kammare representerar "delstatsintressena", kan dess medlemmar endast hållas politiskt ansvariga av det elektorat som valt respektive lands representant. Förvisso är detta en form av indirekt demokrati, men ingen torde på allvar vilja påstå att endast direktdemokrati är den enda sanna och legitima formen av demokrati. Det indirekta inslaget varierar naturligtvis med de olika medlemsstaternas interna förhållanden, men t ex den franska presidenten är direktvald av det franska folket.

Rådets politiska ansvar, d v s det kollektiva, kommer till uttryck särskilt i dess förhållande till parlamentet. Ju mer dessa institutioner blir beroende av varandra, desto större ömsesidig politisk kontroll kommer de att utöva. Rådets rättsliga ansvar är emellertid minst lika intressant som det politiska, och det faktum att domstolen kan annullera[67] eller ogiltigförklara[68] alla typer av rättsligt bindande föreskrifter/åtgärder utfärdade/vidtagna av rådet, när dessa strider mot fördragen eller mot varje annan regler som hänför sig till dessas tillämpning, inklusive mänskliga fri- och rättigheter, utgör ett av de viktigaste elementen i den demokratiska rättsstaten, ty enbart demokrati har aldrig kunnat tillförsäkra någon hans rättigheter givna i rättsordningen. Denna typ av skydd är betydligt mer värd för de enskilda medborgarna än att t ex klaga hos sin riksdagsman, som får upp ärendet till behandling i det svenska konstitutionsutskottet, eller göra en anmälan till parlamentets ombudsman.

Till den demokratiska kontrollen hör även allmänhetens insyn i den offentliga förvaltningen och offentliga organs arbete. När det gäller rådet är det uppenbart att svårigheten som föreligger för att uppnå vad som är normal öppenhet på nationell nivå är att rådet lånar drag från en mellanstatlig konferens, eftersom det fortfarande rör sig, nota bene, om ett samarbete på visst sätt mellan stater. Emellertid bör noteras såsom ett ytterligare tecken på EG-institutionernas federalisering den diskussion och ökad öppenhet som inträtt runt rådet. Denna utveckling bör självklart bejakas, men den torde bäst ske gradvis i takt med hela den EG-rättsliga strukturens federalisering. Några hinder mot en förändrad förvaltningstradition inom kommissionen föreligger naturligtvis inte med undantag för vad som må betingas av de folkrättsliga inslagen i EG-strukturen.

Exekutiven

I enlighet med resonemanget om en tredelad maktstruktur är det logiskt att bevara och stärka kommissionens oberoende och initiativrätt. Om parlamentets misstroendeförklaring mot kommissionens medlemmar utgör den negativa sidan av detta parlamentariska inslag, bör rimligen den positiva vara att det är parlamentet, som ännu tydligare än enligt gällande ordning, tar det avgörande beslutet vid utseendet av kommissionens medlemmar. Ett sådant förfarande stärker uppenbarligen kommissionens demokratiska legitimitet, d v s avkortar den

[67] Art. 173.
[68] Art. 177.

indirekta demokratin med ett steg. Här bör återigen påpekas att ett ökat majoritetsstyre i rådet stärker kommissionens självständighet, eftersom den kan minska sin roll som ett slags diplomatisk medlare i rådet och upphöra med framläggandet av "urvattnade" förslag för allas accept. Kommissionen kan då i stället introducera "vassare" förslag, som kan vinna majoritetens gillande. Härigenom uppnås högre effektivitet i genomförandet av fördraget i förhållande till dess målsättningar.

Initiativrätten till lagstiftning är placerad hos kommissionen och bör förbli där, även om parlamentet kan hemställa att kommissionen framlägger nödvändiga förslag för fullgörande av fördraget,[69] och rådet att kommissionen företar erforderliga undersökningar för att uppnå de gemensamma målen och framlägger lämpliga förslag.[70] Inte i något fall torde kommissionen kunna tvingas att framlägga ett förslag. Om det skulle finnas någon tvekan med avseende på rådets möjligheter att tvinga kommissionen, bör ett klarläggande göras i fördraget på denna punkt. Vad som därutöver kan tänkas är att parlamentet och rådet gemensamt tar initiativ till lagstiftning och utfärdar sådan genom beslut med kvalificerad majoritet.

Rådet bör enligt den tredelade maktstrukturens logik sluta med att verkställa sina egna föreskrifter inom ramen för den s k kommittologien, ett förhållande som bör komma till uttryck i fördraget. Modellen bör således renodlas och endast medge Advisory Committees. Ogillar rådet kommissionens handlande, när denna stödjer sig på delegerade befogenheter, kan det återkalla delegationen och själv utfärda ny lagstiftning. Är parlamentet missnöjt, kan det avskeda kommissionens ledamöter (se ovan om tillsättningsförfarandet).

Judikaturen

I en tredelad maktstruktur förutsätts, såsom framgått av ovan, respektive maktcentrum vara oberoende inom sitt kompetensområde, och de får således inte inkräkta på vandras funktioner. Detta förhållande är särskilt tydligt i en demokratisk rättsstat med avseende på domstolarna oavsett vilket styrelseskick som prefereras, ett förhållande vilket innebär att olika mekanismer måste byggas in i den statsrättsliga strukturen för att alltid tillförsäkra judikaturens absoluta oberoende. Detta är särskilt viktigt i en tredelad struktur, där ett ansvar lagts på domstolarna att upprätthålla konstitutionen och den däri inbyggda maktbalansen förutom att naturligtvis garantera "the rule of law", d v s ett lagbundet samhällsskick. Det förutsätts också att domarna är bindande. I ett sådant system får självklart en högsta domstol en annan roll än en sådan i ett parlamentariskt system, och det skall klart sägas att EG-domstolen därför har en mycket tydlig policyskapande roll inom ramen för det EG-rättsliga systemet.

Det är även uppenbart att EG:s domstolssystem måste tillförsäkra en likformig tolkning och tillämpning av EG-rätten inom hela gemenskapen och av de konventioner, som intimt hänger samman med denna. Detta kan endast uppnås genom att EG-domstolens roll bibehålls och förstärks; det kan alltså inte vara i fråga att på något sätt begränsa EG-domstolens jurisdiktion, t ex med avseende på de nationella domstolar, som får ställa frågor till EG-

[69] Art. 138b.
[70] Art. 152.

domstolen inom ramen för artikel 177, eller så att en uppdelning sker med avseende på sakfrågan om vad som hör till förstainstansrätten och EG-domstolen ("lawful judge"), eller genom tillskapandet av något slags regionala domstolar eller specialdomstolar eller en konstitutionell EU-domstol med domare från medlemsstaternas högsta domstolar.

Domstolarnas oberoende kan garanteras på en mängd olika sätt, av vilka två är sättet på vilka domarna utnämns och de krav som ställs på domarnas kvalifikationer. Kretsen av i och för sig kvalificerade personer till ett domarämbete är naturligtvis större än den krets av personer som dessutom har en uttalad professionell och personlig integritet. Det är därför endast ur den senare kategorien som domarna bör hämtas.[71]

Domarna i EG-domstolen utses enligt gällande ordning för en period på sex år, vilken kan förnyas, och en partiell förnyelse sker vart tredje år. Frågan, som kan diskuteras, är om villkoren skall ändras så att domarna utses på livstid eller om perioden skall förlängas med förbud om återutnämning. Syftet med en ändring är att skapa bättre kontinuitet och stärka oavhängigheten hos domstolen. Olika skäl kan anföras för och emot livstidsdomare, men om det angivna syftet kan uppnås med parlamentets förslag om nio år och avsaknaden av möjlighet till återutnämning, är detta tillräckligt.

Domarna utnämns nu av medlemsstaternas regeringar i samförstånd, och man kan på grund av detta förhållande påstå att den indirekta demokratin innehåller alltför många led, ett förhållande som minskar domstolens demokratiska legitimitet. Parlamentet har föreslagit att det skulle ge sitt samtycke till alla nomineringar av domare. Domstolen har avvisat tanken på att en parlamentarisk kommitté skulle fråga ut domarkandidaterna, eftersom dessa skulle vara oförmögna att svara på alla frågor utan att vara indiskreta med avseende på hur de kan tänkas komma att döma.[72] Kommissionen å sin sida har menat att en utfrågning endast skulle avse den personliga vandeln. För att öka domstolarnas demokratiska legitimitet framstår det som nödvändigt att parlamentet på något sätt involveras i domarutnämningen, ehuru inte på ett sådant sätt som domstolen har avvisat.

Målfördelningen mellan EG-domstolen och förstainstansrätten i enlighet med artikel 168a ger möjlighet till att renodla EG-domstolens roll som "Supreme Court". Arbetsordningar och arbetsförhållanden bör självklart vara så att domstolarna kan arbeta effektivt och upprätthålla rättssäkerheten, ty annars undermineras tron på det juridiska systemet, t ex om handläggningstiderna blir alltför långa. Allmänt kan sägas att många förbättringar i dessa avseenden kan åstadkommas genom ändringar i andra instrument[73] än i själva fördragen.

Kammarsystemet enligt artikel 165:3 bidrar till en ökad effektivitet. Emellertid finns det en gräns för hur många kammare som domstolen kan utrustas med innan likformigheten i domstolens praxis kommer i fara, en fara vilken kan aktualiseras vid en utvidgning av Unionen och bibehållandet av regeln att varje medlemsstat får utse en domare. Om antalet domare härigenom ökas, kommer den kollegiala karaktären hos domstolen att övergå till en debatterande församling. Frågan måste därför ställas om homogeniteten och effektiviteten

[71] Se art. 167 st 1.

[72] The proceedings of the Court of Justice and Court of First Instance of the European Communities, 22 to 26 May, 1995, No. 15/95.

[73] Statutes of the Court of Justice och Rules of Procedure.

hos det EG-rättsliga systemet kan upprätthållas med 20-25 domare, och om det inte kan bli fråga om att begränsa antalet domare till det nuvarande, ty en oformlig domstol kan vara till mer skada för en medlemsstat än att samma medlemsstat inte vid varje tidpunkt har utsett en av sina egna medborgare till domare. På denna punkt kan det tänkas att parlamentet kan spela en roll vid utseendet av domare, vilka sedan utnämns av medlemsstaterna i samförstånd, t ex genom att nominera ett antal domare från en lista gemensamt framtagen av medlemsstaterna.

Vilka som har talerätt beträffande vad vid EG-domstolen berör inte bara maktdelningen mellan institutionerna utan är även av vikt för den institutionella balansens upprätthållande. Att enskilda inte direkt kan angripa normativa rättsakter vid domstolen (actio popularis), kan accepteras, om sådan part i övrigt på ett tillfredsställande sätt kan göra sitt rätt gällande vid domstol, vilket nu får anses vara fallet ehuru förbättringar även kan ske på denna punkt. Vad som däremot framstår som tveksamt är att parlamentet endast kan bli instämt till EG-domstolen samt att det kan försvara sina rättigheter enligt fördraget, d v s att parlamentet inte har en oberoende rätt att föra talan enligt artikel 173 mot de andra institutionerna med anledning av deras rättsakter. På denna punkt bör en ändring ske. Likaså bör parlamentet ges rätten att begära yttrande enligt 228:6 från EG-domstolen om EG-traktaters förenligt med fördraget samt ges rätten att avge yttrande i förfarandet enligt artikel 177. Däremot bör det ankomma på exekutivorganet kommissionen att även fortsättningsvis vara behörig att ensam föra talan mot medlemsstater vid fördragsbrott i enlighet med artikel 169. Att även en medlemsstat kan väcka talan mot annan medlemsstat för fördragsbrott måste tills vidare accepteras såsom legitimt med tanke på de folkrättsliga dragen som finns i EG-systemet.[74]

Generellt sett kan man säga att en talan vid domstolen har karaktären av en fastställelsetalan, d v s att domstolen uttalar sig om huruvida ett visst rättsförhållande föreligger, t ex om en rättsakt är giltig eller ogiltig, eller om huruvida ett fördragsbrott föreligger. Under senare tid har frågan uppkommit i vad mån en fullgörelsetalan kan föras, d v s en som syftar till att få någon att göra något, t ex att betala en summa pengar som vid skadeståndstalan. För att ge full effekt åt EG-rätten krävs det att domstolen kan ålägga en gemenskap eller en meredlemsstat att vidta en särskild åtgärd. En sådan rätt att beordra finns nu egentligen endast i samband med föreskrivandet av interimistiska åtgärder enligt artikel 186. Fördraget bör kompletteras på denna punkt så att en fullgörelsetalan kan föras mot en gemenskap representerad av någon av institutionerna eller mot en medlemsstat samt att en sådan talan kan föras institutionerna emellan. Vid fördragsbrott skulle således domstolen kunna föreskriva vilka åtgärder som en medlemsstat skall vidta för att undanröja brottet eller förbjuda en medlemsstat att företa viss handling. En sådan "taleform" är viktig för den institutionella balansen och kontrollen samt gemenskapernas effektivitet för uppnåendet av fördragsmålen.

Deklaration 16 fogad till Maastrichtfördraget uttalar att man skall undersöka "to what extent it might be possible to review the classification of Community acts with a view to establishing an appropriate hierarchy between the different categories of act". Tankarna i deklarationen måste på nuvarande integrationsstadium avvisas på det bestämdaste. Frågan är

[74] Art. 170.

komplicerad och berör direkt eller indirekt många av kärnfrågorna i EG:s maktstruktur. Dessa spörsmål torde lämpligen behandlas vid en konsolidering av gemenskaperna till en gemenskap och en samtidig genomgång och konsolidering av fördragstexten.

I dagens läge vore det minst sagt olyckligt om gällande rättsaktssystem skulle brytas sönder, eftersom det efter många år har preciserats i domstolens rättspraxis och vunnit stadga. Om en ändring skulle ske, kan man vänta sig effektivitetsförluster innan det nya har "satt" sig i praxis, förutom att det nya i materiellt avseende inte behöver vara bättre än det gamla. I debatten har tankar framförts om att man särskilt skulle skilja på rättsakter från legislaturen och exekutiven, bl a för att åstadkomma en tydlig normhierarki. En omdefiniering av rättsakterna löser i sig inte alla frågor som kan uppkomma med avseende på normers hierarkiska ställning. Vad som kommer i fråga är att i första hand värdera auktoriteten hos utfärdaren, varför det inte torde råda något tvivel om att t ex förordningar utfärdade av parlamentet och rådet tillsammans gäller före förordningar utfärdade av rådet ensamt. Några verkliga problem torde inte den gällande ordningen förorsaka, och övriga frågor kan lösas av domstolen i enlighet med det gemensamma i medlemsstaternas konstitutionella traditioner.

Andra och tredje pelarna

En helt annan rättslig problematik vidlåder dessa pelare, eftersom samarbetet inom dessa helt pågår på det folkrättsliga planet (inter-governmental co-operation) och utanför den särskilda gemenskapsstrukturen, ehuru med några EG-institutioner som serviceorgan. Frågor om politisk och judiciell kontroll ställer sig därför något annorlunda här. I detta sammanhang är överenskomma åtgärder och förpliktelser normalt endast underkastade intern politisk kontroll i respektive stat på samma sätt som landets utrikespolitik i övrigt, och rättslig kontroll kan förekomma vid ICJ förutom den som eventuellt sker internt.

Även här kan man åberopa tankarna om systemkonforma åtgärder och effektivitet som skäl för att med ett enda penndrag infoga dessa pelare i "EG-bygget". Medlemsstaternas motvilja att göra så bottnar inte endast i resonemang om "maktförluster" utan även i olika uppfattningar i sakfrågorna, t ex om asylpolitiken och om hur man skall lösa den inre stabiliteten, när fördraget om VEU löper ut 1998, men även om den yttre militära säkerheten. För hela EU - oaktat medlemsstaternas medlemskap i VEU eller inte - är det absolut nödvändigt att dessa frågor får en lösning under konferensen, som till sin verkan säkerställer det som VEU-fördraget hitintills gjort, ty det kan sägas att den inre stabiliteten i Europa som VEU åstadkommit har varit en förutsättning för det nära samarbete som nu sker inom gemenskaperna och på andra håll.

Vad avser den tredje pelaren, inrymmer även den många ämnen, som tillhör de grundläggande statsfunktionerna, d v s sådana frågor som är direkt eller indirekt kopplade till kriterierna för statehood. Därför är det knappast förvånande att medlemsstaterna gått fram något försiktigt, och den lösning som nåddes i titel VI Maastrichtfördraget får därför sägas reflektera det integrationsstadium, som rådde vid konferensen som föregick fördraget. När man känt sig för och vunnit erfarenhet i förening med ökande behov av samarbete, torde den nöd-

vändiga kritiska massan nås för att med tiden tillåta en användning av gemenskapsmetoden på de flesta av de i artikel K.1 uppräknande områdena.

Emellertid utesluter inte det sagda att förändringar vidtas för effektivitetsvinster och ökad kontroll. Vad avser den förra frågan torde den i första hand beröra kommissionens roll, som här är blygsammare än enligt gemenskapsfördragen.

Enligt artikel J.2 ankommer det på rådet att handla i syfte att koordinera medlemsstaternas agerande i en gemensam yttre manifestation, d v s Unionens politik, och det är ordföranden i rådet som representerar Unionen externt. Kommissionen skall enligt artikel J.5:3 "be fully associated in these tasks" och får enligt artikel J.8:3 framlägga förslag till rådet. Denna ordning kan i och för sig förefalla naturlig, eftersom det rör sig om en koordination av medlemsstaternas utrikespolitik, vilken ligger utanför gemenskapernas. Emellertid synes det önskvärt att på något sätt ge kommissionen en mer aktiv roll i formerandet av hela Unionens politik, oavsett om det handlar om medlemsstaternas kompetens eller gemenskapernas, om man önskar en mer effektiv unionell utrikespolitik. Utan att för den skull gå över till gemenskapsmetoden med avseende på andra pelaren kan - i enlighet med idén om användandet av EG:s institutioner inom andra och tredje pelarna - kommissionen ges en uttrycklig initiativrätt i rådet och Europeiska rådet beträffande Unionens utrikespolitik med plikten att framlägga förslag. På detta sätt skulle medlemsstaterna tvingas att ta ställning till kommissionens förslag, men vara fria att handla i enlighet med det som man enhälligt kommer överens om. Kommissionen skulle alltså utgöra en "driving force" i förhållande till de båda råden. Den föreslagna lösningen påverkar inte artikel 151 eller J.8:5 men torde kräva vissa administrativa och procedurella förändringar.

Med effektivitetsaspekten i sikte bör olika sätt att utvidga majoritetsröstning prövas, t ex på så sätt att kommissionen skall äga föreslå sådan omröstning med avseende på verkställighetsåtgärder, ett förslag till omröstning som endast kan undanröjas genom ett enhälligt beslut av rådet (se art. 189a). Frågan om huruvida en verkställighetsåtgärd är i fråga beslutas lämpligen med enkel majoritet.

Kommissionens roll i tredje pelaren[75] kan även den göras mer aktiv på så sätt att kommissionen åläggs skyldigheten att framlägga förslag och vara den drivande kraften för förverkligandet av samtliga målsättningar i artikel K:1 enligt de metoder som anges i artikel K:3.

Beträffande metoderna i artikel K.3:2 kan konstateras att de lider av påfallande brister i jämförelse med dem inom "EG-bygget" både med hänsyn till effektivitet och rättssäkerhet. Detta beror på att konventioner, som tolkas och tillämpas av stater utan en direkt judiciell kontroll, ofta erbjuder ett alltför stort utrymme för staters individuella uppfattningar om vad som kontrakterats och hur effektivt förpliktelserna skall tillåtas påverka staten, särskilt med avseende på inhemsk rätt (d v s om de kan åberopas av enskilda vid nationell domstol). Samma sak gäller de övriga åtgärderna i den mån som de är rättsligt bindande. Systematiken

[75] Tredje pelarens struktur och anordningar framstår som ytterst svaga, i vissa avseende t.o.m. svagare än andra pelarens. Konstruktionen har kritiserats i litteraturen, se t.ex. Lepoivre, "Le domaine de la justice et des affaires intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernmentale de 1996", Cahier de droit Européen 1995, s. 323-43, McMahon, "Maastricht's third pillar: Load-bearing or purely decorative?", LIEI 1995, s. 51-64, och O'Keefe, "Recasting the third Pillar", CMLRev 1995, s. 893-919.

i EG-fördraget är både rationell och genomtänkt med avseende på artikel 220 genom att de konventioner som förutskickas utgör ett komplement till den egentliga rättsbildningen inom EG, medan den egentliga rättsbildningen i tredje pelaren utgörs just av konventioner, som dessutom inte är obligatoriskt underkastade EG-domstolen jurisdiktion. För effektiviteten och medborgarnas rättssäkerhet vore det djupt olyckligt, om en konventionsmassa kom att skapas av delvis överlappande konventioner och med delvis olika parter bortom en effektiv judiciell kontroll, konventioner vilka i sin tur kan komma att överlappa EG-rätten.

Tillkomstsättet för dessa konventioner förefaller onödigtvis komplicerat, varför det skulle räcka med att en majoritet antar en konvention och att konventionen träder ikraft, när en majoritet av medlemsstaterna har ratificerat den.

Möjligheterna enligt artikel K.9 att föra över ämnen till EG förefaller överdrivna, eftersom bestämmelsen är praktiskt taget inoperativ, d v s blivit en "bromskloss" i stället för en möjlighet, varför den uppenbara lösningen vore att föra över dessa sakområden till EG.

Dessa utvidgade arbetsuppgifter för kommissionen inom båda pelarna skulle kunna lösa problemet med de övertaliga kommissionsmedlemmarna vid en utvidgning av Unionen, ty på nuvarande integrationsstadium synes det nödvändigt att åtminstone en kommissionsmedlem hämtas från varje medlemsstat.

Den politiska kontrollen angår i första hand parlamentet, och i enlighet med den tredelade maktstrukturen bör därför artiklarna J.7 och K.6. i huvudsak kvarstå i sin nuvarande form, men med tilläggen att även kommissionen må utfrågas, att en årlig debatt hålls med kommissionen, att parlamentet också får utfärda rekommendationer till kommissionen samt att det förtydligas så att det klart framgår att rådet är skyldigt att beakta parlamentets synpunkter och att proceduren för rådets och kommissionens information tydligt anges.

När det sedan gäller den judiciella kontrollen, ligger den såsom sakerna nu står hos ICJ. Att någon medlemsstat skulle fundera på att använda sig av denna möjlighet förefaller inte trolig, varför det torde kunna sägas att någon verklig och allmän sådan kontroll inte finns. Emellertid skulle kontrollen kunna göras mer verklig om EG-domstolen gavs kompetens, även om detta fortfarande skulle ske enligt den folkrättsliga metoden. En sådan kompetens kan ges i ett särskilt stadgande enligt en lydelse, som föreskriver att varje medlemsstat med anledning av en tvist avseende fördragets tolkning och tillämpning får hänskjuta saken till avgörande i EG-domstolen. Ett dylikt stadgande skulle alltså utgöra en parallell till artikel 170/219 såvitt avser domstolens kompetens. Hur mycket man vill ha med av EG-rätten förutom domstolens processordningen kan regleras i en andra paragraf i samma artikel, t ex en hänvisning till artikel 171:1. Man kan här tänka sig att processbenägenheten vore större på grund av det bekanta sammanhanget, trots att artikel 170 inte kommit till särskilt flitig användning. En sådan anordning kan avse både andra och tredje pelarna. Ett ytterligare steg vore naturligtvis att ge kommissionen en roll som påminner om den enligt artikel 169.

Slutligen kan det föreskrivas att samtliga konventioner tillkomna enligt artikel K.3 skall innehålla en bestämmelse, som ger domstolen kompetens att tolka och tillämpa dessa i ett artikel-177 liknande förfarande (se Domskonventionens protokoll), eller att detta spörsmål beslutas med kvalificerad majoritet eller att i fördraget stipulera en fakultativ rätt för medlemsstater som så önskar att använda sig av domstolen.

Avslutande anmärkningar

Europeiska unionen utgör den gemensamma firman för det gamla "EG-bygget" och ett helt traditionellt folkrättsligt samarbete mellan EG:s medlemsstater inom två s k pelare. Det gamla bygget uppvisar klara federativa drag med avseende på institutioners roller, medlemsstaternas positioner och EG-rättens funktion. Vid beaktande av eventuella förändringar inom "EG-bygget" har bedömningsprincipen varit att förstärka och renodla den redan existerande strukturen utifrån främst effektivitetsskäl men samtidigt att stärka den demokratiska rättsstatsstrukturen - någon egentlig motsättning föreligger inte mellan dessa skäl, ty ur rättslig synpunkt är det uppenbarligen en fördel med ett homogent system, oaktat man prefererar en maktdelning eller parlamentarism, ehuru den förra synes nödvändig med beaktande av den i grunden federala karaktären hos EG. Den springande punkten med avseende på de andra och tredje pelarna är huruvida arbetsmetoden inom dessa även fortsättningsvis skall vara den folkrättsliga eller följa gemenskapsmetoden. Valet är avgörande för graden och sätten för politisk och judiciell kontroll av medlemsstaternas aktiviteter inom dessa pelare på ett icke-nationellt plan.

Första pelaren

Oaktat huruvida öppen och direkt vilja kan finnas för att gå vidare mot ett mer federalt Europa inom EG/EU:s ramar, medför en reduktion av antalet beslutsprocedurer i sig ett stärkande av den federala strukturen inom EG och ett renodlande av den montesquieuska maktdelningen; en utvidgad användning av majoritetsbeslut i rådet verkar i samma riktning. Parlamentets framstötar om mer makt och inflytande torde inte helt kunna negligeras, varför man kan förvänta sig att t ex medbeslutandeproceduren får ett utvidgat tillämpningsområde. Slutsatsen kan därför bara bli en, nämligen att den EG-rättsliga strukturen stärks med avseende på sina federala drag, om konferensens syften med avseende på EG:s effektivitet upprätthålls. I samma riktning verkar de angivna förslagen beträffande domstolen och kommissionen.

Andra och tredje pelarna

Med bibehållandet av vad som ovan kallats den folkrättsliga metoden kan effektivitetsvinster uppnås genom att tilldela kommissionen en mer aktiv roll, inkluderande en uttalad initiativrätt, och en utvidgad användning av majoritetsröstning. Den judiciella kontrollen kan även den stärkas med användandet av folkrättsmetoden.

Medlemsstaternas positioner

EG/EU kan beskrivas som en sofistikerad permanent förhandlingsorganisation, vilken erhåller särskild styrsel och stadga genom domstolarnas aktivitet. Genom EG:s klart uttalade federativa struktur - särskilt med beaktande av det EG-rättsliga systemet - är det uppenbart att medlemsstaterna traditionellt sett både formellt och faktiskt har mist en del av sitt obero-

ende samtidigt som betydande vinster gjorts i många andra avseenden, vilka knappast skulle ha kunnat uppkomma i ett annat tillstånd. Att denna förändring kommit tillstånd, är just själva kärnan och syftet med den europeiska integrationen inom EG/EU:s ramar likväl som att integrationens "snöboll" har avsetts att fortsätta att växa. Med tanke på den attraktionskraft EG/EU utövar på Europas stater, måste EG/EU-tillståndet värderas högre än ett utanförskap. Det är här således fråga om att skapa nya rättsliga, ekonomiska och andra förhållanden mellan stater och att bryta upp från gamla förhållningssätt. Vilka förhållningssätt som är bra eller dåliga är dock en värderingsfråga som må ankomma var och en, som satt sig in i saken.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel - miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för
    redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på
    Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott,
    Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner
    - en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser -
    regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet.
    Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning.
    Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial
    yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market
    Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk
    arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning - Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet
    i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB
    samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat
    och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner
    - utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhets-
    universitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkes-
    roller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi
    - olika aspekter på modeller, finansiering
    och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella
    föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid
    förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer - för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för
    antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och
    flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag.
    Fö.
73. Ett aktiebolag för service till universitet och
    högskolor m.m. U.
74. Lägenhetsdata. Fi.
75. Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. A.
76. Arbete till invandrare. A.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

77. Röster om EU:s regeringskonferens
- hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. UD.
78. Den svenska rymdverksamheten. N.
79. Vårdnad, boende och umgänge. JU.
80. EU om regeringskonferensen 1996
- institutionernas rapporter
- synpunkter i övriga medlemsländer. UD.
81. Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. Ju.
82. Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. K.
83. EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. UD.
84. Kulturpolitikens inriktning. Ku.
84. Kulturpolitikens inriktning - i korthet. Ku.
85. Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. Ku.
86. Dokumentation och socialtjänstregister. S.
87. Försäkringsrörelse i förändring 3. Fi.
88. Den brukade mångfalden. Del 1+2. Jo.
89. Svenskar i EU-tjänst. Fi.
90. Kärnavfall och Miljö. M.
91. Ett reformerat straffsystem. Del I-III. Ju.
92. EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. A.
93. Omprövning av statliga åtaganden. Fi.
94. Personalavveckling, utbildning och beskattning. Fi.
95. Hälsodataregister - Vårdregister. S.
96. Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. M.
97. Miljöklassning av snöskotrar. M.
98. 1990-talets bostadsmarknad
- en första utvärdering. N.
99. SMHI:s verksamhetsform? K.
100. Hållbar utveckling i landets fjällområden. M.
101. Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. UD.
102. Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
103. Föräldrar i självförvaltande skolor. U.
104. Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. Fi.
105. Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. N.
106. Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella företag. Fi.
107. Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. Jo.
108. Ny ellag. N.
109. Likvärdig utbildning på lika villkor. U.
110. Viljan att veta och viljan att förstå - Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning. U.
111. Omvärld, säkerhet, försvar. Frågor om EU:s andra pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
112. Svensk sjöfart - näring för framtiden. + Bilagor. K.
113. Fristående gymnasieskolor. U.
114. Indirekt tobaksreklam. S.
115. Ny lag om europeiska företagsråd. A.
116. Jämställdhet ett mål i utvecklingssamarbetet. UD.
117. Jordbruk och konkurrens - jordbrukets ställning i svensk och europeisk konkurrensrätt. Jo.
118. Totalförsvarspliktiga m 95. En utvärdering av de totalförsvarspliktigas medinflytande och av deras sociala och ekonomiska situation under grundutbildningen. Fö.
119. Ändringar i hyresförhandlingslagen. Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m. Ju.
120. TV och utbildning. U.
121. Riksdagen, regeringen och forskningen. U.
122. Reform på recept. S.
123. Subsidiaritetsprincipen i EU. UD.
124. Ett reformerat hovrättsförfarande. Ju.
125. Finansiell verksamhet i kris och krig. Fi.
126. Kostnader för den statliga assistansersättningen. S.
127. Framtida central Europainformation. UD.
128. Kulturegendomar och kulturföremål. KU.
129. En styrande krigsorganisation. Om avsikterna med LEMO-reformen. FÖ.
130. Sverige i EU - makt, öppenhet, kontroll. Sammanfattning av ett seminarium i september 1995. UD.
131. Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser. UD.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]
Sambandet Redovisning - Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. [47]
Godtrosförvärv av stöldgods? [52]
Näringslivets tvistlösning. [65]
Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]
Vårdnad, boende och umgänge.[79]
Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. [81]
Ett reformerat straffsystem. Del I-III. [91]
Ändringar i hyresförhandlingslagen. Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m. [119]
Ett reformerat hovrättsförfarande. [124]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. [28]
Röster om EU:s regeringskonferens - hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. [77]
EU om regeringskonferensen 1996 - institutionernas rapporter - synpunkter i övriga medlemsländer. [80]
EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. [83]
Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. [101]
Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. [102]
Omvärld, säkerhet, försvar. Frågor om EU:s andra pelare inför regeringskonferensen 1996. [111]
Jämställdhet ett mål i utvecklingssamarbetet. [116]
Subsidiaritetsprincipen i EU. [123]
Framtida central Europainformation. [127]
Sverige i EU - makt, öppenhet, kontroll. Sammanfattning av ett seminarium i september 1995. [130]
Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser. [131]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]
Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]
Totalförsvarspliktiga m 95. En utvärdering av de totalförsvarspliktigas medinflytande och av deras sociala och ekonomiska situation under grundutbildningen. [118]
En styrande krigsorganisation. Om avsikterna med LEMO-reformen. [129]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val. Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]
Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]
Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. [59]
Kvinnofrid. Del A+B. [60]
Dokumentation och socialtjänstregister. [86]
Hälsodataregister - Vårdregister. [95]
Indirekt tobaksreklam. [114]
Reform på recept. [122]
Kostnader för den statliga assistansersättningen. [126]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älvsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]
Allmänna kommunikationer – för alla? [70]
Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. [82]
SMHI:s verksamhetsform? [99]
Svensk sjöfart – näring för framtiden. + Bilagor. [112]

Finansdepartementet

Grön diesel – miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]
Förmåner och sanktioner – utgifter för administration. [56]
Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. [63]
Naturgrusskatt, m.m. [67]
Betaltjänster. [69]
Lägenhetsdata. [74]
Försäkringsrörelse i förändring 3. [87]
Svenskar i EU-tjänst. [89]
Omprövning av statliga åtaganden. [93]
Personalavveckling, utbildning och beskattning. [94]
Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. [104]
Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella företag. [106]
Finansiell verksamhet i kris och krig. [125]

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]
Förslag om ett internationellt flygsäkerhets-universitet i Norrköping-Linköping. [57]
Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. [71]
Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. [73]
Föräldrar i självförvaltande skolor. [103]
Likvärdig utbildning på lika villkor. [109]
Viljan att veta och viljan att förstå – Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning. [110]
Fristående gymnasieskolor. [113]
TV och utbildning. [120]
Riksdagen, regeringen och forskningen. [121]

Jordbruksdepartementet

Den brukade mångfalden. Del 1+2. [88]
Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. [107]
Jordbruk och konkurrens – jordbrukets ställning i svensk och europeisk konkurrensrätt. [117]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]
Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. [46]
Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]
Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. [75]
Arbete till invandrare.[76]
EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. [92]
Ny lag om europeiska företagsråd. [115]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]
Kulturpolitikens inriktning. [84]
Kulturpolitikens inriktning – i korthet. [84]
Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. [85]
Kulturegendomar och kulturföremål. [128]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]
Den svenska Rymdverksamheten. [78]
1990-talets bostadsmarknad – en första utvärdering. [98]
Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m. m. [105]
Ny ellag. [108]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]
Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. [31]
Grundvattenskydd. [45]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]
Ett renat Skåne. [62]
Kärnavfall och Miljö. [90]
Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. [96]
Miljöklassning av snöskotrar. [97]
Hållbar utveckling i landets fjällområden. [100]