2011:2op

Giuseppe Bertola, Jörgen Hettne,
Fritz W. Scharpf och Daniel Tarschys

# Är EU en social marknadsekonomi?

Sociala Europa – en antologi

Sieps
Svenska institutet för europapolitiska studier

Giuseppe Bertola, Jörgen Hettne,
Fritz W. Scharpf och Daniel Tarschys

# Är EU en social marknadsekonomi?

## Sociala Europa – en antologi

- SIEPS – 2011:2op

SIEPS 2011:2op
December 2011

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Publikationen finns tillgänglig på www.sieps.se

Författarna svarar själva för innehåll och slutsatser.

Omslag: Svensk Information AB
Tryck: EO Grafiska AB
Stockholm, december 2011
ISSN 1651-8071
ISBN 91-85129-84-4

# Förord

Under en ganska lång period har EU:s medlemsstater försökt stöpa om EU i en mer socialt acceptabel form. Det har dock i stor utsträckning stannat vid ord och högtidliga förklaringar. EU:s kompetens på det sociala området har bara utökats marginellt. Skulle EU tilldelas reella maktbefogenheter på området, skulle dock unionen utvecklas mot en europeisk stat, vilket är själva dilemmat. De flesta av förespråkarna för den sociala dimensionen är nämligen samtidigt starkt negativa till att EU utvecklas i federal riktning. Av Lissabonfördragets målsättningstadgande framgår att EU ska vara en social marknadsekonomi. I denna antologi diskuteras om detta innebär en förändring av det hittillsvarande samarbetet.

I ett inledande kapitel diskuterar Daniel Tarschys frågan om det sociala Europa i ett historiskt, konceptuellt och komparativt perspektiv. Han konstaterar att frågan spänner över ett omfattande fält, med många delfrågor, många kontroverser och många intressen inblandade. Det är ett område där politiska och moraliska övertygelser bryts mot varandra, inte minst föreställningar om var gränsen ska dras mellan enskilt och offentligt ansvarstagande. I vilken utsträckning får till exempel normer och beteenden divergera? Vilken grad av homogenitet krävs i ett stabilt samhälle? Hur långt kan solidariteten tänjas inom och utom staternas gränser? Hur ska tryggheten kunna kombineras med ekonomisk utveckling? I ett europeiskt perspektiv kommer därför ”Sociala Europa” att fortsätta vara ett dynamiskt begrepp, med föränderliga ramar och innehåll. Tarschys understryker dock att utan en social dimension blir det inte mycket bevänt med det europeiska projektet.

I ett andra kapitel behandlar Jörgen Hettne frågan om Lissabonfördraget kan minska EU:s sociala underskott. Han analyserar de förändringar som Lissabonfördraget för med sig och kommer fram till att Lissabonfördraget knappast innebär något annat än att EU-samarbetet forsätter i redan inkörda hjulspår. Kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna är även efter Lissabonfördraget i allt väsentligt oförändrad. Det betyder att EU har

SIEPS är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.

omfattande kompetens när det gäller ekonomisk politik, men högst begränsad kompetens att korrigera den ekonomiska politik som förs. Hettne diskuterar sedan vilket utrymme medlemsstaterna har att värna sina välfärdsmodeller. Om skilda modeller ska förenas inom ramen för EU-samarbetet bör enligt Hettne medlemsstaterna bli bättre på att integrera europeiska intressen som inte naturligt beaktas i den nationella beslutsprocessen. De måste kunna visa att nationella regler och beslut inte diskriminerar medborgare i andra EU-länder, att inskränkningar i den fria rörligheten på EU:s inre marknad grundar sig på erkända allmänintressen och verkligen är nödvändiga samt bli bättre på att visa att det inte finns andra sätt att lösa frågan som står i mindre motsättning till europeiska intressen. Enligt Hettne ger Lissabonfördraget nytt socialt argumentationsstöd genom dess socialt betonade ingress och målsättningsstadganden, genom de sociala bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna, genom protokollet om tjänster av allmänt intresse, och slutligen genom bestämmelserna om nationell identitet. En sådan argumentation måste dock föras på rätt sätt och i rätt sammanhang och på samtliga de arenor som står till buds, både politiska och juridiska. Mot denna bakgrund drar Hettne slutsatsen att även om Lissabonfördraget inte per automatik medför att EU blir mer socialt, kan det bidra till att EU utvecklas i social riktning om fördragets bestämmelser används på det sättet.

I ett tredje kapitel diskuteras förekomsten av socio-ekonomiska assymetrier i den europeiska integrationsprocessen. Detta är bakgrunden till att Fritz Scharpf anser att EU inte kan bli en ”social marknadsekonomi”. Han påpekar att den europeiska integrationen är en produkt av dels politiska initiativ, dels utveckling genom rättspraxis (domarskapt rätt). Den utveckling som sker genom rättspraxis har till skillnad från den politiska processen aldrig hämmats av krav på svåruppnådd konsensus och därmed varit framgångsrik. Samtidigt leder domstolsavgöranden baserade på EU-fördragens frihetsregler till avreglering och liberalisering av nationella system och regler. Denna inverkan menar Scharpf är skadlig för medlemsstater vars socio-ekonomiska strukturer återspeglar de värden som kännetecknar en ”social marknadsekonomi”. Han konstaterar att det i Lissabonfördraget anges att en europeisk ”social marknadsekonomi” utgör ett av unionens mål. Det krävs dock europeisk lagstiftning för att närma sig detta mål, vilken i sin tur förutsätter att kvalificerad majoritet kan uppnås i rådet. Sådana lagstiftningsinitiativ kommer därför enkelt att kunna blockeras av ett veto från de medlemsstater som föredrar en ”liberal marknadsekonomi”. Enligt Scharpf kommer därför

EU:s socio-ekonomiska reglering att ligga betydligt närmare den ”liberala” modellen än vad Lissabonfördraget ger uttryck för.

I det avslutande kapitlet beskriver Guiseppe Bertola de spänningar som följer av ”systemkonkurrens” när marknader integreras utan att det finns ett tillräckligt harmoniserat ramverk. Han konstaterar att harmoniseringen av social- och sysselsättningspolitik i EU:s medlemsstater begränsas av historisk och ekonomisk heterogenitet och för en diskussion om den senaste institutionella och empiriska utvecklingen med särskilt fokus på följderna av den ekonomiska och finansiella krisen. Innan ökade sysselsättningsgraderna parallellt med inkomstskillnaderna i många medlemsstater. Enklare tillträde till finansiella marknader skulle dessutom göra det möjligt för arbetstagare och hushåll att anpassa sig till mer osäkra arbetsinkomster. Den ekonomiska och finansiella krisen 2008-2009 fick emellertid särskilt allvarliga sysselsättnings- och välfärdskonsekvenser för arbetsmarknader som nyligen hade gjorts mer flexibla. Detta kastar en skugga över tidigare genomförd avreglering och den ekonomiska integrationens framfart. Enligt Bertola krävs i framtiden ett betydligt mer koherent tillvägagångssätt i förhållande till integrationen av marknader och till marknadskorrigerande politik för att förhindra att social- och sysselsättningspolitik som inte är samordnad äventyrar den politiska hållbarheten av den ekonomiska integrationsprocessen.

Texterna från Fritz Scharpf och Giuseppe Bertola är översättningar av tidigare utgivna analyser från år 2010 och finns i original tillgängliga på Sieps webbplats.[1] Översättningen har utförts av Henrik Paulander, som tidigare arbetat som översättare och granskare vid EU-domstolens översättningstjänst. Jörgen Hettne och Tom Hansson vid Sieps har fungerat som redaktörer i arbetet med den slutliga sammanställningen och bearbetningen av texterna i denna volym.

Det är min förhoppning att denna antologi, som ingår i Sieps projekt ”Sociala Europa”, kommer att utgöra ett viktigt bidrag till debatten om EU:s förmåga att tillvarata angelägna sociala hänsyn i framtiden.

Anna Stellinger
Direktör, Sieps

---

[1] Se Scharpf, *The Socio-Economic Asymmetries of European Integration* (2010:10epa) och Bertola, *Social and Employment Policy in the EU and in the Great Recession* (2010:11epa).

## Om författarna

Daniel Tarschys är professor emeritus i statsvetenskap vid Stockholms universitet.

Jörgen Hettne är forskare i juridik vid Sieps.

Fritz W. Scharpf är ”Director Emeritus” vid Max Planck-institutet för samhälleliga studier, Köln, Tyskland.

Giuseppe Bertola är professor i nationalekonomi vid Università di Torino i Italien och en av de programansvariga för området arbetsmarknadsekonomi i forskningsnätverket Centre for Economic Policy Research (CEPR).

# Innehållsförteckning

**1 Det sociala Europa – ett komplext begrepp** 8
*Daniel Tarschys*
1.1 Inledning 8
1.2 Skiljelinjer i europeisk socialpolitik 9
1.3 Det sociala Europa: några milstolpar 16
1.4 Det sociala Europa: vilken framtid? 19

**2 Kan Lissabonfördraget minska EU:s sociala underskott?** 21
*Jörgen Hettne*
2.1 Inledning 21
2.2 Lissabonfördraget 23
2.3 Kan EU bli mer socialt? 32
2.4 Kan EU-domstolen agera annorlunda? 33
2.5 Medlemsstaternas roll 36
2.6 Slutsatser 38

**3 Socio-ekonomiska assymetrier i den europeiska integrationsprocessen** – eller varför EU inte kan bli en ”social marknadsekonomi” 40
*Fritz W. Scharpf*
3.1 Inledning 40
3.2 Betydelsen av rättsutveckling genom rättspraxis 41
3.3 Den negativa integrationens dynamik 44
3.4 Den europeiska integrationens socio-ekonomiska inriktning 47

**4 Social- och sysselsättningspolitik i EU och under djup lågkonjunktur** 56
*Giuseppe Bertola*
4.1 Integration av marknader och politik 56
4.2 Socialpolitik och sysselsättningspolitik i EU 58
4.3 Före krisen: från Lissabon till Lissabon 61
4.4 Flexibilitet, finansiering och kriser 67
4.5 Efter Lissabon och efter krisen 69
4.6 Vad kommer härnäst? 72

# 1 Det sociala Europa – ett komplext begrepp

*Daniel Tarschys*

## 1.1 Inledning

Den europeiska integrationen har alltid haft en social dimension. Redan när de första stegen togs i början av 1950-talet fanns en medvetenhet om att gemensamma yttre tullmurar och vidgade marknader kunde få ekonomiska konsekvenser som behövde pareras för att inte olika befolkningsgrupper skulle komma i kläm. Den strategi som utvecklades inom Kol- och stålunionen byggde på strukturrationalisering genom nedläggning av föråldrade produktionsenheter. Det krävde omskolning av gruv- och industriarbetare i Frankrikes, Tysklands och Belgiens ruin- och rostbälte. Den ”höga myndigheten” i Luxemburg fick befogenheter att stödja sådana insatser.

Romfördraget 1957 om europeiska ekonomiska gemenskapen gav impulser till en inledningsvis blygsam arbetskraftsmigration samtidigt som många länder efter andra världskriget hade att hantera och härbärgera stora skaror av flyktingar. Det rådde en stor brist på kollektiva nyttigheter i efterkrigstidens Europa, men resurserna för sådana investeringar var mycket begränsade under de första decennierna. Trycket riktades främst mot nationalstaterna som stegvis expanderade sina ansträngningar att tillgodose dessa behov. Detta var den period då Tage Erlander (efter Galbraith) framhävde ”de stigande förväntningarnas missnöje”. I de svaga, framväxande gemensamma europeiska institutionerna fanns från begynnelsen en insikt om återuppbyggnadens sociala grundvalar, men man hade varken legala eller ekonomiska möjligheter att agera annat än på marginalen. Det första betydande initiativet blev inrättandet av den europeiska socialfonden.

Efterhand blev ”det sociala Europa” en samlande formel för denna sida av det europeiska projektet. ”*L'Europe sera sociale ou elle ne sera pas*”, löd en fras av den franske presidenten François Mitterand som snart fick vingar: utan den sociala dimensionen skulle det inte bli något av med den historiska integrationsprocessen. Men vad denna dimension i realiteten innebar och vilka ambitioner som skulle pressas in i den var inte lika självklart. Även om många deklarationer och efter hand även bindande juridiska instrument angav alltmer ambitiösa riktlinjer och handlingsprogram har ingen kunnat ge någon riktigt entydig definition av begreppet ”det sociala Europa”.

Bakom denna ambivalens ligger ständigt pågående diskussioner om välfärdsstatens utformning inom men också mellan de olika medlemsländerna. Även om alla europeiska stater har långa statstraditioner och likaså omfattande knippen av mekanismer och institutioner för att hantera olika slags solidaritets- och trygghetsfrågor finns det också betydande skillnader i de synsätt och metoder som utvecklats på olika håll. *Der Sozialstaat* är inte riktigt identisk med *l'état-providence,* de nordiska välfärdsstaterna skiljer sig i en del avseenden från de anglosaxiska ländernas *welfare state* eller *welfare society*, de post-kommunistiska medlemsstaterna blandar nya och gamla komponenter i sina trygghetssystem och har liksom medelhavsländerna länge haft större inslag av sammanhållning mellan generationerna som bas för den sociala välfärden.

## 1.2 Skiljelinjer i europeisk socialpolitik

Debatten i socialpolitiska frågor sjuder i alla delar av Europa. Svårigheterna att nå en gemensam uppfattning om ”det sociala Europa” skulle kunna härledas till sju olika områden där meningarna går isär.

### 1.2.1 Vad är socialpolitik?

En första fråga gäller själva avgränsningen av ”det sociala”. Det är lätt att tänka i termer av institutioner. Socialpolitik, det borde väl vara sådant som hanteras av socialdepartementet, socialstyrelsen, riksdagens socialutskott och socialförsäkringsutskott liksom av kommunernas socialnämnder och socialkontor? När man hamnar i trångmål och inget annat står till buds vänder sig svensken till ”socialen”. Socialhjälp är vad som erbjuds när andra skyddsnät brister.

Det finns dock några hakar med detta sätt att närma sig begreppet. Institutionernas uppdrag har inte varit konstanta. Det svenska socialdepartementet ansvarar numera även för förvaltningspolitiken och statens arbetsgivarpolitik. Socialstyrelsen skötte en gång i världen invandringsfrågor. Folkhälsofrågor har ibland legat inom dess arbetsfält och ibland i ett särskilt folkhälsoinstitut. Hälso- och sjukvården hanterades tidigare av en särskild medicinalstyrelse. De praktiska insatserna på detta område är idag det stora ansvarsområdet för landstingen. Förskolan var länge ett socialt arbetsfält innan den infogades i skolan. I Försäkringskassan har flera funktioner förenats, en del med ursprung i halvt självständiga kassor.

Kort sagt, gränserna har oupphörligen förskjutits och en del av det som idag sorterar under socialdepartementet identifieras inte självklart som socialpolitik. Ändå råder det nog inom Sverige en någorlunda bred konsensus om vad som är socialpolitik. Men när denna samsyn konfronteras med de avgränsningar som vuxit fram i andra länder väntar en del överraskningar.

På många håll handlar socialpolitik i första hand om arbetsmarknadsfrågor i vid mening. Vad som hos oss heter arbetsmarknadens parter blir på tyska *die Sozialpartner* och på franska *les partenaires sociaux*. Därmed vidgas det sociala fältet till områden som arbetsrätt och arbetslivsfrågor.

Socialt präglad är också bostadspolitiken, som i många länder rymmer särskilda satsningar på s.k. sociala bostäder (*social housing* eller *council housing*, *sozialer Wohnungsbau*, *logements sociaux* eller *HLM*). Varianter av bostadsbidrag finns också i andra länder men mera sällan som generella, inkomstberoende förmåner. Boenden för äldre och funktionshindrade ingår däremot i den sociala sfären medan inrättningar för olika former av tvångsvård återfinns i gränszonen mellan sociala insatser och kriminalvård.

I en än mer expansiv variant blir ”det sociala” närmast synonymt med den offentliga sektorn i stort och den offentligrättsliga lagstiftningen. *Der Sozialstaat* är i denna bemärkelse inte bara pensioner och sjukvård utan också alla de andra välfärdsfunktioner som krävs för att det moderna samhället ska fungera, inte minst utbildning.

### 1.2.2 Generell eller selektiv socialpolitik?

Nästa fråga är i vilken utsträckning som de sociala förmånerna och rättigheterna gäller alla eller enbart delar av befolkningen, efter behovsprövning.

Allmänt sett tenderar Europa mot den generella modellen medan USA traditionellt har valt mer selektiva lösningar. Det relativt svaga stödet för skatter och offentlig sektor i USA förklaras ofta med att det enbart är de fattigare delarna av befolkningen som gagnas. Den breda medelklassen har avsevärt färre rättigheter eftersom förmånerna är inkomstprövade. Detta är emellertid en väl grov generalisering eftersom det även i USA finns åtskilliga allmänna förmåner och i absoluta termer rätt höga offentliga utgifter. Landet rör sig också i en del avseenden i europeisk riktning, senast genom den stora sjukvårdsreformen (”Obama-care”).

Men även i Europa varierar bilden, med olika grader av inkomstprövning i skilda länder och inom olika offentliga politikområden. Den svenska självbilden går ut på att vår välfärdspolitik är generell, men närmare betraktat finns också hos oss många olika varianter:

1. Förmåner som är lika för alla, som till exempel barnbidraget.
2. Förmåner som är negativt relaterade till inkomsten, som till exempel bostadsbidraget.
3. Förmåner som positivt relaterade till inkomsten genom en koppling till inbetalda avgifter, som till exempel pensioner, sjukförsäkring och a-kassa.
4. Förmåner som är kopplade till egna prestationer, som till exempel utbildning utöver grundskolan.

Selektivitet kommer således i många former. En särskild sorts selektivitet som fått stor betydelse genom den europeiska integrationen är den som anknyter till medborgarskap och vistelsetid i landet. I vilken utsträckning är sociala förmåner allmänna och tillgängliga för alla, i vilken utsträckning baseras de på intjänandetid och erlagda avgifter? Genom den europeiska integrationen har många rättigheter utsträckts till medborgare i andra unionsstater.

### 1.2.3 Offentlig eller privat finansiering?

Den omfördelning mellan förvärvsaktiva och icke-förvärvsaktiva som fordras för att trygga de senares levnadsstandard tar sig olika former. En stor del sker inom hushållen, från föräldrar till barn och i mindre utsträckning från barn till föräldrar. I traditionella samhällen spelar utvidgade släktgemenskaper en dominerande roll för denna försörjning. När denna interna omfördelning i allt större utsträckning ersätts av överföringar utanför familjerna såsom pensioner och försäkringssystem är det på en del håll och under vissa utvecklingsstadier främst företag och arbetsgivare som står för fiolerna, men efter hand överförs ansvaret alltmer till olika slags offentliga kassor.

Att den offentliga utgiftskvoten varierar mellan europeiska stater beror i rätt stor utsträckning på de olika tekniska lösningar man valt för dessa överföringar. I Schweiz där arbetsgivaren är skyldig att betala premier för sina anställda till privata försäkringsbolag hamnar dessa medel inte i den offentliga bokföringen. Sveriges utgiftskvot blir särskilt hög genom att utfallande förmåner beskattas i större utsträckning än i andra länder. Rensar

man för sådana variationer blir emellertid omfånget av den europeiska socialstaten relativt likartat.

Det hindrar inte att attityderna växlar en hel del. Inom företagsvärlden råder spänningar mellan en socialt minimalistisk hållning (”the business of business is profit”) och en beredskap till bredare ansvarstagande (förr paternalism eller bruksanda, numera ”corporate social responsibility”). Frågan ställs på sin spets bland annat vid utformningen av reglerna för anställningstrygghet. Här varierar lösningarna mellan lagstiftade och kollektivsavtalsreglerade rättigheter, olika grader av anställningsskydd och olika former av arbetslöshetsunderstöd. Den danska modellen där svagt anställningsskydd kombineras med relativt generösa offentliga ersättningar (”flexicurity”) har många beundrare och förordas ofta i officiella europeiska policy-dokument.

### 1.2.4 Offentlig eller privat produktion?

Åtskilliga politiska bataljer är förknippade med frågan om vem ska utföra de sociala tjänsterna (hur de nu avgränsas). Ska detta enbart vara en offentlig uppgift? Eller ska det också finnas öppningar för kommersiella och ideella aktörer? Och om uppgiften är offentlig, i vilken utsträckning handlar det då om nationell styrning resp. regional alternativt lokal autonomi? Vilken grad av konkurrens ska tillåtas?

Traditionellt har inträdet till olika professioner varit starkt reglerat, ofta genom offentligt uppbackad självreglering. Under flera sekler handlade det om skrån som genom vissa motprestationer till fursten eller det allmänna tillvunnit sig uteslutande privilegier att utöva sina yrken. Senare tillkom många monopol i offentlig regi, inte minst inom infrastrukturell tjänsteproduktion (”public utilities”). En tredje, modern form av skråmodellen baseras på olika typer av legitimering, auktorisering eller ackreditering varigenom utövningen av olika specialiteter begränsas till yrkesutövare som genomgått särskilda prov.

Flera intressen tillgodoses genom denna form av reglering. Ofta framhävs konsumenternas behov av skydd mot charlataner och dilettanter. För myndigheterna handlar det om skatteintäkter och laglydnad. För yrkesgrupperna själva står mycket att vinna genom utspärrningen av en icke önskad konkurrens.

Med regleringarna följer emellertid också vissa nackdelar. Konsumenterna brukar drabbas av högre priser. Tillväxten kan hämmas genom att nya och effektivare metoder hålls tillbaka. Inträdesbegränsningar öppnar också tillfällen till korruption.

Ur reaktionerna mot sådana kostnader föds periodvis strävanden att rensa upp i snårskogen av ekonomiska regleringar. Två sådana vågor fick särskilt stort genomslag: dels den ekonomiska liberalisering som svepte genom stora delar av Europa under 1800-talet (manchesterliberalismen, näringsfriheten), dels den våg av avreglering som drog fram genom världen under 1980- och 1990-talen. Den inspirerades av nyliberala ideologer och politiska ledare som Thatcher och Reagan men accelererade också genom de kommunistiska systemens kollaps. Strömningen kulminerade kring sekelskiftet och har därefter följts av tendenser till återreglering, särskilt efter finanskriserna från 2008 och framåt.

Inom Europeiska Unionen kom strävandena till avreglering främst att knytas till kampanjen för ”den inre marknaden”. Dess bakgrund var att avvecklingen av de inre tullmurarna inte alls hade fått de handelsstimulerande effekter som man vid den gemensamma marknadens tillkomst hade hoppats på. Utbytet över gränserna fortsatte att hämmas av de många särregler som tillämpades i olika länder, ofta på basis av den sorts professionella egenintressen som just har beskrivits. För att ge de fyra friheterna ett verkligt genomslag krävdes därför en rejäl uppröjning i snårskogen av regler som begränsade olika verksamheter till inhemska företag och yrkesutövare. Programmet fick namnet 1992 efter det år då det ursprungligen tänktes vara fullbordat.

För den främste pådrivaren av detta program, kommissionsordföranden Jacques Delors, stod det klart att den inre marknaden förutsatte en stor politisk kompromiss mellan höger och vänster. Om den ena sidan såg ett egenvärde i den friare konkurrensen måste den andra attraheras av andra värden och fördelar. För att vinna stöd hos de fackliga organisationerna, socialdemokraterna och kristdemokraternas löntagarflygel krävdes därför en tydlig accent på förväntade sociala landvinningar. Under denna tid föddes sammanhållningspolitiken som syftade till att sprida integrationens vinster till den ekonomiskt mindre framgångsrika periferin.

I många europeiska stater har emellertid motståndet mot skilda avregleringar förblivit massivt. På flera håll gick till exempel taxinäringen till motattack: här handlade det om yrkesutövare som kanske ärvt sina tillstånd, köpt dem svart och likaledes körde svart och nu skulle klämmas in i den formella, konkurrensutsatta ekonomin. I några länder var offentliga och närbesläktade monopol tätt sammanvävda med fackföreningarnas ekonomi. Modellen ”closed shop” (obligatoriskt fackligt medlemskap) var av samma skäl svår att avveckla.

Begränsningar i den fria konkurrensens medges enligt EU-rätten när det handlar om ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”. Hur denna kategori ska avgränsas är emellertid inte glasklart. Här spelar EU-domstolens rättspraxis en betydande roll.

### 1.2.5 När blir konkurrens ”social dumping”?

En brännande fråga i den europeiska integrationen handlar om låglönekonkurrens. Ska frihandel tillämpas även med länder vars löner och sociala omkostnader är hårt nedpressade? Så länge det handlar om varuutbyte är den dominerande ståndpunkten att fattiga länder måste få utnyttja sina komparativa fördelar för att lyfta sig ur sitt armod. Att löner och levnadsomkostnader är avsevärt lägre i u-länder och f.d. östländer kan därför inte mötas med skyddstullar. Det hindrar inte att rapporter om rovdrift med arbetskraften och miljöskadlig produktion oupphörligen leder till skarpa reaktioner. Barnarbete och hälsovådliga arbetsvillkor är missförhållanden som ofta uppmärksammas.

När produktionen däremot flyttas in i de egna länderna uppstår andra frågor. Här bryts synsätten, särskilt när arbetskraft utifrån arbetar under sämre villkor än inhemsk. Ur en synvinkel kan det alltid hävdas att utlänningarna rört sig av egen fri vilja, tjänar bättre än hemma och genom sina överföringar bidrar till hemlandets utveckling. Totalt sett spelar dessa resursflöden en stor roll i många fattiga länder, långt mer än biståndet. Ur en annan synvinkel ter det sig emellertid oacceptabelt att olika arbetsvillkor gäller inom samma geografiska område. Denna sorts frågor, som regleras av EUs utstationeringsdirektiv, har också lett till många rättstvister inför EU-domstolen. I Laval-ärendet handlade det om lettiska byggnadsarbetare i Vaxholm. Viking-ärendet gällde estniska ombordanställda på finska båtar.

Arbetskraftens fria rörlighet är en hörnsten i den europeiska integrationen, men vid den stora östutvidgningen 2004-2006 bedömdes denna fråga som så ömtålig att de gamla medlemsländerna fick rätt att skjuta upp det vidgade tillträdet till den egna arbetsmarknaden, en rätt som några av dem också utnyttjade. Migrationen blev dock mindre omfattande än man förutsett; de stora strömmarna gick från Polen, Lettland och Litauen till Storbritannien och Irland men har nu delvis vänt. Även från Rumänien och Bulgarien har många rört sig mot Västeuropa, och här är de problem som uppstått delvis knutna till roma-gruppernas svaga sociala integration.

Frågor kring ”social dumping” dyker också periodiskt upp i diskussionerna om offentlig upphandling. Ska producenter med låga lönebikostnader kunna tävla på samma villkor som inhemska företag? Ska det vara tillåtet att ta sociala hänsyn eller miljöhänsyn vid bedömning av inkomna offerter?

### 1.2.6 Hur bekämpas social exkludering?

I den svenska politiska debatten har termen ”utanförskap” främst knutits till arbetsmarknaden, men i europeiska sammanhang är perspektivet ofta bredare. Frågor kring genusklyftor, likabehandling av minoriteter, kamp mot droger, vård av missbrukare, levnadsvillkor för funktionshindrade och barns ställning i samhället är alla nationella angelägenheter som också i växande utsträckning fått europeiska dimensioner. Det finns visserligen mycket litet av gemensamma tvingande normer men däremot en allt tydligare tendens att uppmärksamma denna sorts frågor inom de olika institutionerna. Genom kartläggningar av villkoren i skilda länder växer det också fram en skarpare bild av utgångslägen och prövade recept. Olika vägar till social inkludering undersöks i europeiskt finansierade forskningsprojekt, och fältet hålls under uppsikt av Eurostat och en växande skara ”observatorier”.

### 1.2.7 Vilken roll för den ”sociala ekonomin”?

En sektor som i många länder nått ansenliga proportioner är de organisationer som i anglosaxiska länder går under namn som ”charities”, ”non-profit” eller ”not-for-profit”. På kontinenten möter stiftelser,”mutualités”, ideella rörelser och andra verksamheter inom ”le monde associatif”. Inom denna sfär finns även kooperativa företag. Termen filantropi används ännu i vissa länder men uppfattas i andra som lätt maläten. Det finns flera samlingsnamn för detta område, alltifrån den tredje sektorn till ”non-governmental organisations”

(NGO). En benämning som fått utbredning särskilt i Sydeuropa är ”social ekonomi”.’

Skillnaden mellan frivilligsektorn och reguljära offentliga verksamheter är inte självklar, eftersom många länder vid sidan av myndigheter också håller sig med en gråzon mellan det allmänna och privata. I Tyskland talas om ”mittelbare Verwaltung” som inrymmer olika slags ”kammare” liksom flertalet universitet. En vanlig organisationsform är där offentlig-rättsliga korporationer (”Körperschaften des öffentlichen Rechts”).

Enligt en färsk fransk översikt omfattar ”den sociala och solidariska ekonomin” 11 miljoner arbetstillfällen i EU och 2,3 miljoner i Frankrike (Le Monde 1/11 2011). På unionsnivå har kommissionen nyligen slagit ett slag för sektorn. Enligt ett meddelande från 25 oktober 2011 utmärks de prestationer som där bedrivs av sociala syften eller ett gemensamt samhällsintresse. Sociala företag kan definieras båda av sin organisation och av sina ändamål. Det handlar enligt meddelandet om verksamheter som drivs efter demokratiska principer, med deltagande och en strävan efter social rättvisa.

## 1.3 Det sociala Europa: några milstolpar

Enligt Rom-fördraget 1957 förutsågs tillväxten generera både ekonomiska och sociala framsteg, men hur detta rent praktiskt skulle gå till avhandlades inte närmare. Efterkrigstidens dominerande sociala problem var olika migrationsflöden som krävde stora investeringar, men för detta hade den europeiska gemenskapen inga medel av betydelse. Den europeiska socialfonden gavs en blygsam start.

Fattigdomen liksom socialkostnadernas inverkan på konkurrensen tilldrog sig dock ett växande intresse. I januari 1974 antog rådet ett första socialt handlingsprogram, som skulle följas av flera andra. I ett rådsbeslut i juli 1975 fastställdes också det första programmet mot fattigdom, ett andra tio år senare och ett tredje 1989. På grundval av dessa program kartlades och analyserades problemen kring social exkludering, men när man 1994 skulle anta ett fjärde sådant program stötte det på patrull. Storbritannien och Tyskland hänvisade till subsidiaritetsprincipen och ville på den basen begränsa gemenskapens insatser.

Liknande argument satte käppar i hjulet för ett planerat socialt kapitel i Maastricht-fördraget. Det fick på grund av brittiska invändningar i stället

bli ett instrument som inte band Storbritannien. Sociala frågor behandlades dock allt oftare av EU-institutionerna. I en rådsrekommendation i juni 1992 uppmanades medlemsstaterna av avsätta tillräckliga resurser till sociala insatser och socialförsäkringar. För att trygga de enskildas mänskliga värdighet krävdes omfattande och samordnade insatser mot social exkludering, hette det. En månad senare antogs en rekommendation som inte bara noterade en faktisk konvergens i de sociala trygghetssystemen utan också förordade en samlad strategi för att nå gemensamma sociala mål.

90-talets sociala texter hänvisade ofta till de krav som ställdes av respekten för människovärde och mänsklig värdighet, men det fördes också ekonomiska resonemang om socialpolitikens betydelse för tillväxten. I en rekommendation om de sociala trygghetssystemen från 1997 underströk kommissionen att socialpolitiken inte skulle ses som en börda utan som en positiv produktionsfaktor som kunde främja både europeisk konkurrenskraft och samhällelig stabilitet.

Med Amsterdam-fördraget 1997 fick den sociala dimensionen en fastare legal grund. I ett meddelande i juli 1999 föreslog kommissionen en samlad europeisk strategi för att modernisera de europeiska trygghetssystemen, och samma år inrättade rådet en särskild kommitté för detta ändamål. Man fortsatte dock att gå balansgång mellan medlemsstaternas suveränitet över välfärdspolitiken och ambitionen att nå ökad samordning. Inför det nya seklet antog rådet i december 1999 ett program för europeisk samverkan på det sociala området, baserad på ”en strukturerad och permanent dialog, uppföljning och utbyte av information, erfarenheter och goda exempel” men också respekt för subsidiaritetsprincipen och medlemsstaternas eget ansvar för socialpolitiken.

Under 2000-talets första årtionde fortsatte dessa strävanden inom ramen för Lissabon-processen, vars dominerande strategi var den s.k. öppna samordningsmetodens. Genom *peer review* och ständiga jämförelser mellan framsteg och bakslag i olika medlemsländer sökte man stimulera medlemsländerna att flytta upp sociala frågor och utbildningsfrågor till högre pinnhål på den politiska dagordningen. Inom denna ram antogs också ett antal särskilda ”sociala processer” som skulle stimulera till ytterligare insatser från medlemsstaternas sida. En avsåg social inkludering, en annan sjukvården och långtidsvården, en tredje pensionssystemens utveckling. I dessa olika

delavsnitt av Lissabon-processen ingick nationell rapportering, bedömningar av oberoende experter liksom periodiska diskussioner kring vad som återstod att uträtta.

Utan påtagliga förändringar i den legala basen har institutionerna under senare år fortsatt att flytta fram sina socialpolitiska positioner, bland annat inom ramen för stabilitetspakten och de breda ekonomiska riktlinjer för de olika medlemsstaterna som ingår i denna. Det talas om ”streamlining” av reformprocesserna inom olika sociala områden vilket enligt olika programdokument inbegriper rationalisering av det europeiska samarbetet och synkronisering av vissa förändringsprocesser. I juli 2005 antog rådet ”integrerade riktlinjer för ekonomisk politik och sysselsättningspolitik” för perioden 2005-2008. Liknande programdokument duggar allt tätare.

Om en viss konvergens mellan de sociala trygghetssystemen tidigare kunde noteras mellan de gamla medlemsstaterna förändrades bilden radikalt genom den stora östutvidgningen. De nya medlemsstaterna i Centraleuropa har sociala skyddsnät som i många avseenden skiljer sig från de västeuropeiska, båda på grund av arvet från kommunistepoken och den ekonomiska utvecklingsnivån. Egenfinansiering har här fått en större utbredning. Det hänger samman med den lägre levnadsstandarden och med att skattesystemen inte är så utvecklade att de kan bära upp så ambitiösa insatser och överföringar. I analyser från senare år har kommissionen ägnat stor uppmärksamhet åt de nya medlemsländernas sociala problem, och dessa frågor behandlas också utförligt i de s.k. framstegsrapporter som varje år publiceras om utvecklingen i de olika kandidatländerna.

Samtidigt har den legala basen för sociala rättigheter inom unionen stärkts. I EU:s rättighetsstadga som 2001 antogs som en högtidlig politisk deklaration infogades ett särskilt socialt kapitel (solidaritet). Det bakades senare in i det ursprungliga förslaget till konstitutionellt fördrag för EU, men när denna version avvisades efter folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna plockades rättighetsstadgan ut ur fördragstexten och gavs med Lissabon-fördraget 2009 i stället en legalt bindande form genom hänvisning. Hur detta kommer att påverka den framtida rättstillämpningen i Luxemburg återstår att se.

## 1.4 Det sociala Europa: vilken framtid?

”Det sociala Europa” är som framgått av denna korta översikt omfattande fält, med många delfrågor, många kontroverser och många intressen inblandade. Här bryts politiska och moraliska övertygelser mot varandra, inte minst föreställningar om var gränsen ska dras mellan enskilt och offentligt ansvarstagande. I vilken utsträckning får normer och beteenden divergera? Vilken grad av homogenitet krävs i ett stabilt samhälle? Hur långt kan solidariteten tänjas inom och utom staternas gränser? Vad hör hemma hos myndigheterna, i familjerna och på marknaden? Vilka skyldigheter och rättigheter finns mellan generationerna? Var går gränsen mellan föräldraansvar och respekten för barns och ungas egen integritet? Hur ska tryggheten kunna kombineras med ekonomisk utveckling? Hur ska sjuk- och hälsovården organiseras och i vilken utsträckning kan den baseras på gemensam finansiering? Var går gränsen mellan paternalism och den enskildes autonomi vid bruket av alkohol, tobak och narkotika?

Svaren på sådana frågor varierar förstås en hel del både inom och mellan de europeiska staterna, men den varierar också över tiden. Sådana svängningar kan påverka synen på EUs roll i välfärdspolitiken. Två svenska exempel:

- När vi i Sverige i början av 90-talet diskuterade det framtida medlemskapet i den Europeiska Unionen rådde det brett samförstånd mellan partierna om att den svenska abortlagstiftningen inte fick påverkas genom någon europeisk harmonisering. Det här var ett område där nationella attityder skulle bestämma! Två decennier senare har hållningen till gemensamma regler svängt. Nu ifrågasätter samma partier om de principer som tillämpas i länder som Irland, Polen och Malta verkligen står i överensstämmelse med europeiska värderingar.

- Hållningen till ”det sociala Europa” har genomgått en liknande utveckling. Inom fackföreningsrörelsen och socialdemokratin hävdades det ursprungligen med starkt eftertryck att det svenska välfärdssystemet inte fick rubbas genom medlemskapet. Bland EU-motståndarna rådde visserligen oro över att den offentliga skattebasen kunde påverkas negativt, men vad gällde det grundläggande regelsystemet var man mycket angelägen om att värna den nationella suveräniteten. Nu är bilden mera splittrad, och under senare år har man på vänstersidan i svensk politik blivit avsevärt mer öppen för gemensamma regler i den mån sådana kan

flytta fram löntagarnas positioner. En tydlig social profil på Europa-bygget framstår på den kanten som ett grundläggande villkor för fortsatt integration.

”Det sociala Europa” är följaktligen ett dynamiskt begrepp, med föränderliga ramar och ett innehåll som bubblar och sjuder. Fortsättning följer. Socialpolitikens plats i enhetsverket förblir som tidigare svårbestämbart, men allt talar för att Mitterands tes står sig även framöver. Utan en social dimension blir det inte mycket bevänt med det europeiska projektet.

# 2 Kan Lissabonfördraget minska EU:s sociala underskott?

*Jörgen Hettne*

## 2.1 Inledning

Den konstruktion som den europeiska integratiora en utveckling mot en liberal marknadsekonomi med begränsade möjligheter för statlig interventionspolitik.[2] Detta har inte så mycket med politiska ideologier att göra. EU:s utveckling har i detta avseende i stort sett varit oberoende av den politiska dagordningen och framför allt drivits fram av icke-politiska aktörer som EU-domstolen och Europeiska kommissionen.[3]

Bakgrunden till denna utveckling är att kommissionen och domstolen har lagt vikt vid fördragens grundläggande bestämmelser och syften. EU-domstolen har fokuserat på individuella rättigheter, vare sig de är liberala eller sociala[4], vilket den uppfattat ligger i dess uppdrag som europeisk författningsdomstol. Det betyder att dess beslut – hur opolitiska de än är - vanligtvis främjar den fria rörligheten över gränserna. Det har poängterats att denna utveckling – som vanligen kallas *negativ integration* – får större konsekvenser för socialpolitiska välfärdsmodeller än mer marknadsliberala system. De socialpolitiska systemen har allmänt sett ett större inslag av bidrag som inte förutsätter motprestationer därför att de finansieras med skattemedel. EU-rätten kräver i många fall att sådana icke-reciproka system öppnas upp för alla unionsmedborgare. En unionsmedborgare kan i dessa fall träda in i en medlemsstat och i princip kräva tillgång till alla landets förmåner. Undantag tolkas strikt och ska överensstämma med både likabehandlings- och proportionalitetsprincipen.[5]

Tendensen var inte särskilt synlig under de första åren. På 1950- och 60-talet inriktades dåvarande EEG:s insatser på att riva ner tullmurar och bryta sönder

---

[2] Bland nationalekonomiska studier kan här hänvisas till Whyman, P., Baimbridge, M. and Mullen, A. *The Political Economy of the European Social Model*, Routledge 2011.

[3] Se Scharpf, F., W., *The Double Asymmetry of European Integration Or: Why the EU Cannot Be a Social Market Economy*, MPIfG Working Paper 09/12.

[4] Med ”sociala” rättigheter avses i detta sammanhang rättigheter som kvalificeras som sociala i EU:s stadga om grundläggande rättigheter (Avdelning V Solidaritet). Här ingår förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder men också t.ex. hälsoskydd och konsumentskydd.

[5] Se t.ex. dom av 23 mars 2004 i mål C-138/02, Collins, REG 2004, s. I-2703.

andra protektionistiska hinder mellan medlemsstaterna. Det var vid denna tidpunkt självklart att medlemsstaterna hade ansvar för och själva kunde bestämma över sina välfärdsmodeller och andra socialpolitiska system. Den primärt ekonomiska integrationen har emellertid likt en snöboll rullat vidare och blivit allt mer omfattande och inkluderar allt fler politikområden.

En reaktion på denna utveckling har varit att föra in nya mål och syften i det europeiska samarbetet (den sociala dimensionen). Denna utveckling märks tydligt genom framkomsten av gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter som antogs vid Europeiska rådets möte i Strasbourg den 9 december 1989 och som följdes av det sociala avtalet som sedermera blev det sociala protokollet till Maastrichtfördraget år 1993. Överlag kan denna utveckling sägas ha kulminerat vid antagandet av Maastrichtfördaget.[6] Därefter blev medlemsländerna mer försiktiga och slog mer vakt om sina egna suveräna befogenheter på området.

Det finns en motsvarande tendens när det gäller ansvaret för att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Detta är en EU-rättslig term för tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster, till exempel postutdelning, allmänna transporter och fri television. Bestämmelserna i fördraget som rör dessa tjänster har emellertid under lång utnyttjats för att stärka konkurrensen på den inre marknaden och avreglera nationella monopolmarknader. Genom kommissionens tolkningar och EU-domstolens rättspraxis har nuvarande artikel 106 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) fungerat som ett proportionalitetstest och det har ankommit på medlemsstaterna att visa i vilken utsträckning det är oundgängligt nödvändigt att inte konkurrensutsätta viss verksamhet.[7] Det är uppenbart att kommissionen har svårt att lösgöra sig från denna tolkning även om tonläget kan sägas har förändrats.[8] Medlemsstaternas oro över denna utveckling resulterade i att en

---

[6] Jfr Damjanovic, D. och De Witte, B., *Welfare Integration through EU law: The Overall Picture in the Light of the Lisbon Treaty*, EUI Working Papers, Law 2008/34, s. 12.

[7] Jfr Damjanovic, D. och De Witte, B., *Welfare Integration through EU law: The Overall Picture in the Light of the Lisbon Treaty*, EUI Working Papers, Law 2008/34, s. 9.

[8] KOM(2004) 374 slutlig. Vitboken utgick från tidigare samråd och meddelanden, i synnerhet kommissionens grönbok från 2003 – KOM(2003) 270, 21.5.2003 –, två meddelanden från 2001 – KOM(2001) 598, 17.10.2001 och meddelandet ”Tjänster i allmänhetens intresse i Europa” (EGT C 17, 19.1.2001) – samt kommissionens första meddelande i frågan från 1996 – ”Tjänster i allmänhetens intresse i Europa” (EGT C 281, 26.9.1996).

ny bestämmelse infördes i EG-fördraget i samband med Amsterdamfördraget som underströk medlemsstaternas eget ansvar att tillhandahålla dessa tjänster. Viktiga förändringar på detta område sker också genom Lissabonfördraget, vilket tas upp längre fram.

Själva grundkonstruktionen har dock lämnats tämligen intakt och några nya reella befogenheter har inte förts över på europeisk nivå, med undantag av vissa insatser vad gäller framför allt skydd för arbetstagare och anti-diskriminering. Av betydelse är naturligtvis också att EU saknar en budget för att bedriva omfördelningspolitik. Det finns en europeisk socialfond, men den har ett annat syfte.[9] Det kan därför inte förnekas att i jämförelse med en nationalstat är EU:s befogenheter i klar obalans. När det gäller marknaden och den ekonomiska politiken är kompetensen närmast exklusiv, men när det gäller socialpolitik och i synnerhet omfördelningsåtgärder är EU:s politik närmast obefintlig.[10]

## 2.2 Lissabonfördraget

Lissabonfördraget innehåller och sätter i kraft överenskommelser som slutits tämligen långt tillbaka i tiden. Detta är särskilt tydligt när det gäller de sociala rättigheter som återfinns i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Dessa fanns på plats redan år 2000 men blev bindande först i och med ikraftträdandet av Lissabonfördraget den 1 december år 2009. Den sociala framtoningen i fördragets inledande artiklar och en rättslig grund för att anta förordningar om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse togs fram under konventsarbetet, dvs. perioden 2002-2003. Ett särskilt protokoll om tjänster

---

[9] Fonden ska enligt artikel 162 FEUF ha till uppgift att inom unionen främja möjligheterna till sysselsättning och arbetstagarnas geografiska och yrkesmässiga rörlighet samt att underlätta deras anpassning till förändringar inom industrin och i produktionssystemen, särskilt genom yrkesutbildning och omskolning.

[10] Se Persson, T., *An Unfinished Polity*, i How Unified Is the European Union? (ed) Gustavsson, Oxelheim, Pehrson, Springer 2009. Begg och Berghman har påpekat att den så kallade neofunktionalistiska logiken inte tillhandahåller trovärdiga argument för att integrera socialpolitiken på EU-nivån. Detta beror i stor utsträckning på att de nationella lösningarna för sociala skyddsnät är politiskt känsliga och representerar inhemska överenskommelser som har ”omsorgsfult byggts över generationer”. Den negativa integrationen av marknader i syfte att uppnå ekonomisk effektivitet är därför lättare att realisera än den positiva integrationen som minskar autonomin på nationell nivån (som hittills utgjort den primära arenan för omfördelningspolitiken), se Begg, I. och Berghman J (2002) *Introduction: EU social (exclusion) policy revisited?*, Journal of European Social Policy 2002;12, s. 179, särskilt s. 181.

av allmänt ekonomiskt intresse fogades dock till fördraget först år 2007. Härutöver finns anledning att nämna den s.k. öppna samordningsmetoden som skrivits in i Lissabonfördraget och slutligen en ny bestämmelse om att EU ska respektera medlemsstaternas nationella identitet.

### 2.2.1 Social marknadsekonomi

Genom Lissabonfördraget skrivs för första gången in att EU grundas på en social marknadsekonomi. I artikel 3 i Fördraget om Europeiska unionen (FEU) anges att:

"Unionen ska verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger på … en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas."

Detta skulle kunna betraktas som att den kontinentala och nordiska modellen med social marknadsekonomi ges företräde framför den anglosaxiska modellen med liberal marknadsekonomi.[11] En sådan slutsats är dock något förhastad. Som kommer att förklaras i det följande har det inte någon reell betydelse att EU:s inre marknad definieras som social marknadsekonomi om den europeiska integrationsmodellen förblir intakt och någon radikal kursändring inte kommer till stånd.

Det ska dock först påpekas att inte ens begreppet "social marknadsekonomi" ger entydigt stöd för tanken att EU blir mer socialt orienterat. Detta begrepp lanserades ursprungligen inom ramen för den s.k. ordoliberalismen som växte fram i Tyskland på 1920- och 30-talet. Den sociala betoningen syftar främst på det konkurrensrättsliga inslaget i denna idériktning. Samhällsskadlig kartellbildning och missbruk av marknadsdominans var vanligt förekommande på den tyska marknaden vid denna tidpunkt och ordoliberalismen var en reaktion mot bland annat detta. Om det fästs vikt vid begreppets ursprungliga betydelse, kan dess innebörd därför bli en besvikelse för ivrare av ett mer socialt orienterat Europa, eftersom "social marknadsekonomi" enligt den klassiska definitionen egentligen inte rymmer ett uttalat socialpolitiskt syfte.

---

[11] Det kan noteras att i en mer precis indelning av modeller finns också den mediterrana. Se vidare Sapir, A. *Globaliseringen och de europeiska sociala modellernas reformering*, i Gustavsson m.fl. "En Gränslös Europeisk Arbetsmarknad?", Europaperspektiv 2006, Santérus förlag 2006, s. 24-25.

Det är snarare en modell eller strategi för ekonomisk politik.[12]

Det ska dock sägas att det förhållandet att begreppet har en historisk innebörd inte nödvändigtvis och inte heller sannolikt medför att det ges samma innebörd i den europeiska kontexten. Termen introducerades under framtidskonventets arbete för att understryka behovet av en länk mellan den ekonomiska och sociala utvecklingen och för att säkerställa ökad samstämmighet mellan ekonomisk politik och socialpolitik.[13] Man bör emellertid vara medveten om detta begrepps historiska innebörd.

### 2.2.2 Öppna samordningsmetoden

Det faktum att unionen i stort sett saknar egen kompetens på det socialpolitiska området har gjort att man istället har utnyttjat den s.k. öppna samordningsmetoden på området. Metoden lanserades år 1997 i samband med Amsterdamfördraget då Sverige med stöd av övriga nordiska länder arbetade för att ytterligare sociala bestämmelser skulle införas i fördraget.[14] Den öppna samordningsmetoden bygger på en fortlöpande mellanstatlig dialog som utmynnar i politiska överenskommelser om gemensamma målsättningar, vilka ska förvekligas genom åtgärder på nationell nivå. Metoden ska således åstadkomma en långsiktig konvergens mellan medlemsstaternas nationella regelverk, inte en harmonisering genom beslut om gemensamma regler.[15] Detta har nu kommit till uttryck direkt i fördraget.

I Artikel 156 FEUF anges:

---

[12] Christian Joerges och Florian Rödl har uttryckt det som att "social market economy" is conceptually not an objective, but a restriction for social objectives, se EUI working paper (Law) No. 2004/8, *"Social Market Economy" as Europe's Social Model?*, s. 19-20.

[13] Se Barnard, C., *Fifty Years of Avoiding Social Dumping?* i 50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward (ed.) Dougan, M. och Currie, S., Hart Publishing 2009, s.341. Se också Final report of Working Group XI on Social Europe (CONV 516/1/03 REV 1. 4 february 2003).

[14] Se Bertola, G. Social and Labour Market Policies in a Growing EU, Swedish Economic Policy Review, No. 13, 2006, s. 189-231, särskilt s. 223. Om Sveriges roll och inrättandet av ett sysselsättningskapitel och sociala bestämmelser i Amsterdamfördraget se även Graver, H.P. National Origins of European Law: Towards an Autonomous System of European Law?, ARENA Working Papers, WP 00/24.

[15] Se Cramér, P., Staten och den rättsliga regleringen i den globaliserade ekonomin, i Rothstein, B. och Vahlne Westerhäll, L., red: Bortom den starka statens politik? SNS Förlag 2005 samt Radelli, C., The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union? (Sieps 2003:1).

”För att nå de mål som anges i artikel 151 och utan att det påverkar tillämpningen av övriga bestämmelser i fördragen, ska kommissionen främja samarbetet mellan medlemsstaterna och underlätta för dem att samordna sina åtgärder på alla de socialpolitiska områden som omfattas av detta kapitel, särskilt i frågor om

– sysselsättning,
– arbetsrätt och arbetsvillkor,
– grundläggande och kvalificerad yrkesutbildning,
– social trygghet,
– arbetarskydd,
– arbetshygien,
– förenings- och förhandlingsrätt.

I detta syfte ska kommissionen i nära kontakt med medlemsstaterna företa utredningar, avge yttranden och organisera samråd både i fråga om problem som uppstår på det nationella planet och i fråga om problem som berör internationella organisationer, särskilt genom initiativ för att fastställa riktlinjer och indikatorer, organisera utbyte av bästa praxis och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering. Europaparlamentet ska informeras fullt ut. Kommissionen ska höra Ekonomiska och sociala kommittén innan den avger de yttranden som avses i denna artikel.”

Öppna samordningsmetoden är ett politiskt attraktivt sätt att på ytan korrigera EU:s sociala underskott, eftersom sådant samarbete ger intryck av att EU tar ett större socialt ansvar. Metoden har dock lett till få konkreta resultat och kan inte påverka den grundläggande ekonomiska konstruktionen som samarbetet vilar på. *Giuseppe Bertola* anser till exempel att det är empiriskt belagt att den öppna samordningsmetoden varken har lyckats i sin ansats att uppmuntra arbetsmarknadsreformer eller lugna de medlemsländer som fruktar ett ”race to the bottom” för Europas välfärdssystem. [16]

Metoden har framför allt kommit till användning inom den s.k. Lissabonprocessen eller Lissabonstrategin, vars syfte är att stärka den europeiska ekonomins globala konkurrenskraft genom en samordnad tillväxtpolitik. Lissabonstrategin anses misslyckad framför allt därför att de

---

[16] Se Bertola, G. Social and Labour Market Policies in a Growing EU, Swedish Economic Policy Review, No. 13, 2006, s. 189-231, särskilt s. 224.

politiska överenskommelser inte har förvekligas genom åtgärder på nationell nivå i den utsträckning som var tänkt. Nu har Lissabonstrategin ersatts av den efterföljande strategin Europa 2020. Förutsättningarna att föreverkliga de politiska beslut som fattas inom ramen för den nya strategin har inte ändrats i grunden. Europa 2020 bygger liksom tidigare samordning på att medlemsländerna verkligen genomför det man kommer överens om. Det tidigare misslyckandet, ett mer påtagligt och allvarstyngt behov att koordinera ekonomisk politik i Europa efter den finansiella krisen, samt tydligare målformuleringar, [17] kan dock bidra till att denna strategi blir mer lyckosam än den förra.

### 2.2.3 Stadgan om grundläggande rättigheter

Ett konvent bestående av representanter för medlemsstaternas regeringar och parlament samt för EU-institutionerna inrättades år 1999 i syfte att utarbeta en stadga om grundläggande rättigheter för EU. I mandatet till konventet framhölls att hänsyn skulle tas till den europeiska sociala stadgan som undertecknades i Turin den 18 oktober 1961 och gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter som antogs vid Europeiska rådets möte i Strasbourg den 9 december 1989. Konventsarbetet utmynnade i ett förslag till rättighetsstadga som antogs av medlemsstaterna vid toppmötet i Nice i december 2000. Medlemsstaterna beslutade dock att stadgan tills vidare skulle vara rättsligt oförbindande.

EU:s stadga om grundläggande rättigheter[18] utgör ett försök att i ett enda dokument samla bestämmelser som återspeglar medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och internationella åtaganden när det gäller grundläggande fri- och rättigheter. Stadgans bestämmelser grundas på unionsrätten, i synnerhet EU-domstolens rättspraxis, som har utvecklats mot bakgrund av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella

---

[17] Lissabonstrategin anses innefatta både motsättningar och alltför stora ambitioner. Enligt Sapir kombinerade den produkt- och kapitalmarknadsreformer på EU-nivå med reformer av arbetsmarknads- och socialpolitik på nationell nivå. Denna strategi var för svag för att lyckas och gav inte upphov till några stora arbetsmarknadsreformer och än mindre en fullbordning av den inre marknaden. Se Sapir, A. *Globaliseringen och de europeiska sociala modellernas reformering*, i Gustavsson m.fl. En Gränslös Europeisk Arbetsmarknad?, Europaperspektiv 2006, Santérus förlag 2006.

[18] Se Europeiska unionens stadga av den 7 december 2000 om de grundläggande rättigheterna (EGT 2000 C 364/1) och, enligt hänvisning i Lissabonfördraget, uppdaterad version av den 14 december 2007 (EUT 2007 C 303/1).

traditioner.[19] Stadgan riktar sig till EU:s institutioner och organ samt till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätt.[20]

När det gäller sociala rättigheter märks bland annat artikel 34 om social trygghet och socialt stöd, artikel 35 om hälsoskydd och artikel 36 om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Härutöver kan nämnas arbetstagares rätt till information och samråd inom företaget (artikel 27), förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder, inkl. stridsåtgärder (artikel 28) och skydd mot uppsägning utan saklig grund (artikel 30).

Genom Lissabonfördraget görs stadgan genom hänvisning juridiskt bindande. I EU-fördragets 6.1 föreskrivs att:

”Unionen ska erkänna de rättigheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna av den 7 december 2000, anpassad den 12 december 2007 i Strasbourg, som ska ha samma rättsliga värde som fördragen.”

Att stadgan blir bindande får dock knappast några omedelbara effekter i jämförelse med nuvarande situation.[21] Stadgans sociala bestämmelser har redan varit aktuella i EU-domstolens rättspraxis.[22] De mest uppmärksammade fallen är målen *Viking Line*[23] och *Laval*[24]. I båda fallen anförde EU-domstolen att rätten att vidta fackliga stridsåtgärder, inklusive strejkrätten,

---

[19] Se Hallström, P., *Nationella avsteg från EU:s stadga om grundläggande rättigheter*, SvJT 2002 s 753 och Bernitz, U., *EU:s nya rättighetsstadga – hur kommer den att tillämpas?* i ERT Jubileumsnummer 2008, s. 73.

[20] För en analys av denna begränsningsregel och andra s k horisontella bestämmelser, se Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press 2006, s. 362 ff.

[21] I sammanhanget ska nämnas att Lissabonfördraget även innehåller en bestämmelse om att EU ska ansluta sig till Europakonventionen (artikel 6.2 FEU). Om och när detta blir fallet inträffar det intressanta förhållandet att Europadomstolen i Strasbourg kan överpröva EU-domstolens tolkningar av stadgan när samma rättigheter finns i Europakonventionen. Detta gäller bl.a. rätten till fackliga stridsåtgärder där Europadomstolens praxis skiljer sig från EU-domstolens motsvarande tolkningar. Det kan också antas att EU-domstolen iakttar och anpassar sig till Europadomstolens praxis framöver, oavsett anslutningen.

[22] Se även dom av den 19 januari 2010 i mål C−555/07, Kücükdeveci, ej ännu publicerad i rättsfallssamlingen, ang. åldersdiskriminering.

[23] Dom av den 11 december 2007 i mål C-438/05, Viking Line, REG 2007, s. I-10739.

[24] Dom av den 18 december 2007 i mål C-341/05, Laval, REG 2007, s. I-11767.

erkänns såväl i olika internationella rättsakter till vilka medlemsstaterna har medverkat eller till vilka de har anslutit sig, [25]som i rättsakter som utarbetats av medlemsstaterna på gemenskapsnivå eller inom ramen för Europeiska unionen.[26]

EU-domstolen påpekade dock att även om rätten att vidta fackliga stridsåtgärder, inklusive strejkrätten, ska erkännas som en grundläggande rättighet som utgör en integrerad del av de allmänna principerna för gemenskapsrätten, vars efterlevnad säkerställs av domstolen, gäller inte desto mindre vissa begränsningar för utövandet av denna rättighet.

EU-domstolen har mot denna bakgrund fastslagit att utövandet av grundläggande rättigheter inte undgår tillämpningsområdet för bestämmelserna i fördraget, och att dessa rättigheter måste utövas i samklang med de krav som följer av de i fördraget skyddade rättigheterna och i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen. Att till exempel rätten att vidta fackliga stridsåtgärder utgör en grundläggande rättighet medför därför inte att sådana åtgärder faller utanför tillämpningsområdet för andra artiklar i EUF-fördraget, bland annat de fyra friheterna. En prövning måste i dessa fall ske i det enskilda fallet där de bägge motstående intressena vägs mot varandra.

Utvecklingen mot en bindande stadga om grundläggande rättigheter har mött oro i vissa medlemsstater. Storbritannien och Polen har i ett särskilt protokoll till EU-fördraget (som framförhandlats samtidigt som Lissabonfördraget) skaffat sig försäkringar om att stadgan inte innebär en oönskad utveckling av grundläggande rättigheter som är oförenlig med de bägge ländernas nationella rättssystem. Stats- och regeringscheferna har även kommit överens om att detta undantag i framtiden även ska gälla för Tjeckien.[27] Mot bakgrund av att stadgan främst är en kodifiering av rådande förhållanden är det emellertid

---

[25] Se t.ex. den europeiska sociala stadgan som undertecknades i Turin den 18 oktober 1961, vilken för övrigt uttryckligen nämns i artikel 136 EG, och Internationella arbetsorganisationens konvention nr 87 av den 9 juli 1948 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten.

[26] Se t.ex. gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter som antogs vid Europeiska rådets möte i Strasbourg den 9 december 1989 och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

[27] I ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet (29–30 oktober 2009) anges att protokoll nr 30 ska tillämpas på Tjeckien.

oklart vad dessa undantag betyder. I protokollet markeras att situationen i Storbritannien och Polen inte ska ändras, men om stadgan inte ändrar rättsläget i materiell mening, vilket många menar, är undantaget knappast något värt.

### 2.2.4 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Av betydelse är också det nya lagstiftningsbemyndigandet rörande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som återfinns i artikel 14 i EUF-fördraget. Det anges i artikel 14 att:

”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen och artiklarna 93, 106 och 107 i det här fördraget och med beaktande av den betydelse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning, ska unionen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter och inom fördragens tillämpningsområde, sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor, särskilt ekonomiska och finansiella, som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter. Europaparlamentet och rådet ska genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa principer och villkor, utan att det påverkar medlemsstaternas befogenheter att i överensstämmelse med fördragen tillhandahålla, beställa och finansiera sådana tjänster.”

Mot bakgrund av kommissionens vida definition av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan det nya lagstiftningsbemyndigandet vara av stort intresse framöver. Det ska understrykas att kommissionen under lång tid har haft en närmast exklusiv behörighet att reglera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Dessa tjänster har sedan EEG-fördraget kom till år 1957 funnits omnämnda i fördragets avsnitt om konkurrenspolitik och som nämndes tidigare har bestämmelserna främst utnyttjats i avreglerande syfte.

Lite överraskande finns även ett protokoll om tjänster av allmänt intresse som omfattar både tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och allmännyttiga tjänster som inte är ekonomiska till sin karaktär. Beslutet att foga detta protokoll till EUF-fördraget fattades vid Europeiska rådets möte i Lissabon i oktober 2007. Protokollet framhåller framförallt medlemsstaternas självbestämmande rätt och har följande lydelse:

Artikel 1
Unionens gemensamma värden i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 14 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt inbegriper särskilt
– nationella, regionala och lokala myndigheters avgörande roll och stora handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse så nära användarnas behov som möjligt,
– mångfalden av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och de skillnader i användarnas behov och preferenser som olika geografiska, sociala eller kulturella förhållanden kan leda till,
– en hög nivå av kvalitet, säkerhet och överkomlighet, likabehandling samt främjande av allmän tillgång och användarnas rättigheter.

Artikel 2
Bestämmelserna i fördragen ska inte på något sätt påverka medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt intresse som inte är av ekonomisk art."

Ett sätt att tolka de nya bestämmelserna är att de i princip bekräftar nuvarande situation.[28] Två potentiellt betydelsefulla nyheter kan dock iakttas. För det första markeras, i synnerhet i protokollet, medlemsländernas självbestämmanderätt när det gäller att tillhandahålla, finansiera och organisera sådana tjänster. Medlemsstaternas ansvar förklaras alltså vara betydande, vilket inte helt överensstämmer med den liberaliseringsagenda som kommissionen får sägas ha fört under lång tid. För det andra får Europaparlamentet och rådet lagstiftningskompetens på området. Detta kan verka motsägelsefullt när medlemsstatens självbestämmande samtidigt markeras, men ska ses mot bakgrund av kommissionens tidigare i princip exklusiva kompetens på området.

### 2.2.5 Nationell identitet

Även om bestämmelsen om "nationell identitet" inte direkt kopplas till EU:s socialpolitiska utveckling i fördragsstrukturen, bör den nämnas i sammanhanget. Nationell identitet kan nämligen mycket väl sammanhänga

[28] Prop. 2007/08:168, Lissabonfördraget, s. 164 ff.

med vilken välfärdsmodell som är rådande i ett medlemsland och utgöra ett skydd mot en utveckling som underminerar en sådan modell. Bestämmelsen om nationell identitet har i EU-fördragets artikel 4.2 uttryckts på följande sätt:

”Unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret. Den ska respektera deras väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar.”

Bestämmelsen om nationell identitet är betydelsefull eftersom den kan sägas skapa en konstitutionell rätt för medlemsstaterna att vara annorlunda. Nationell identitet syftar på medlemsstaternas särdrag och innebär en begränsning av unionsrättens företräde och genomslag. Det kan naturligtvis finnas sociala frågor som kommer till uttryck i en medlemsstats politiska och konstitutionella grundstruktur. Det skulle till exempel kunna hävda att detta är fallet med den svenska arbetsmarknadsmodellen. Bestämmelsen tolkas ytterst av EU-domstolen, men bollen ligger initialt hos medlemsstaterna som måste lägga fram argument om vad som är landets nationella identitet. Den tyska författningsdomstolen har redan anvisat vad den menar tillhör den tyska nationella identiteten i sitt yttrande över Lissabonfördraget.[29]

## 2.3 Kan EU bli mer socialt?

Som nämnts ovan är den europeiska integrationens inneboende logik att främja gränsöverskridande intressen (negativ integration) vilket slår hårdare mot sociala marknadsekonomier än mer liberala system. Denna utveckling har inget tydligt samband med vilken politisk uppfattning EU-domstolens ledamöter eller vilken politisk sammansättning kommissionen har. Det är till och med så att utvecklingen svårligen kan hindras eller förändras med hänsyn till den partipolitiska sammansättningen i rådet och Europaparlamentet. Detta förhållande utvecklas närmare av Fritz Scharpf i nästa kapitel.

---

[29] Avgörande av Bundesverfaaungsgericht 30 juni 2009.

Den negativa integrationens övertag över den positiva (regler på europeisk nivå) är följaktligen ett faktum som inte kan bortses från och som blivit allt tydligare till följd av att medlemskretsen har växt. Det är relativt enkelt för den grupp av länder som inte önskar en socialt orienterad utveckling att forma en blockerande minoritet även i fall där kommissionen tagit initiativ till mer socialt inriktade lagförslag.[30] Inte heller öppen samordning eller andra ”mjukare” samarbetsformer tycks kunna hindra den negativa integrationsprocessen från att rulla vidare. Överlag ändrar inte Lissabonfördraget på denna situation även om fördraget helt klar ger socialt orienterat argumentationsstöd genom framförallt de sociala rättigheterna i stadgan och bestämmelserna om nationell identitet.

Om vi emellertid utgår från det rimliga antagandet att Lissabonfördraget inte kommer att följas av förnyade fördragsändringar av ingripande slag särskilt snart, är det enligt min mening föga konstruktivt att nu argumentera för att EU ska ha en annan grundkonstruktion. Jag accepterar alltså att vissa områden är mer privilegierade än andra i EU:s grundfördrag och att marknadsintresset fortfarande är dominerande, även om en förskjutning mot andra intressen skett genom de senaste fördragsändringarna. Det är denna modell som medlemsländerna kollektivt, i vart fall för närvarande, har valt för den europeiska integrationen. Jag tycker dock att det är viktigt att betona att EU:s utveckling inte är begränsad till vad som står i EU-fördragen. På de områden där EU inte har kompetens har medlemsländerna istället större utrymme för nationella lösningar, förutsatt att EU:s grundläggande regler respekteras. När man diskuterar EU:s social utveckling bör därför även det nationella handlingsutrymmet beaktas. Jag kommer att diskutera detta i det följande men jag vill först kommentera EU-domstolens roll och ansvar, mot bakgrund av Lissabonfördraget.

## 2.4 Kan EU-domstolen agera annorlunda?

Under senare år har kritik riktats mot EU-domstolen för att den har underminerat medlemsstaternas socialpolitiska ordningar. I Sverige har EU-domstolens avgöranden i *Rosengren* (privatimport av alkohol)[31] och *Laval* (fackliga

---

[30] Detta faktum har Fritz Scharpf beskrivit som ”the joint-decision trap. Se *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, Public Administration Vol. 66 1988, s. 239-278.

[31] Dom av den 5 juni 2007 i mål C-170/04, Rosengren, REG 2007, s. 4071.

stridsåtgärder och fri rörlighet)[32] uppmärksammats särskilt.[33] Kritik mot EU-domstolen har emellertid framförts på många håll i Europa. Starkt kritisk var till exempel den tidigare tyske presidenten och tillika tidigare ordföranden i tyska författningsdomstolen *Roman Herzog* i en artikel benämnd ”Stoppa EG-domstolen”.[34] I denna artikel anfördes att det borde övervägas att inrätta en överinstans till EU-domstolen bestående av företrädare för de högsta domstolsinstanserna i medlemsländerna. Liknande tankar har lanserats av *Fritz Scharpf* som menar att Europeiska rådet i så fall skulle vara en lämpligare överinstans. Kritiska röster finns även i andra medlemsstater. I Danmark har EU-domstolens avgörande i *Metock* satt käppar i hjulet för den danska utlänningslagstiftningen, vilket väckt en storm av protester.[35] I Frankrike har kritiska röster rests mot Lavaldomen m.fl. domar inom området för att dessa ger *arbetsgivare* skydd mot arbetstagares grundläggande rättigheter vilket är en ny utveckling i EU-rätten.[36]

Jag är själv kritisk till flera av EU-domstolens domar men anser att det måste göras en klar åtskillnad mellan kritik som riktas mot enskilda domstolsavgöranden och kritik mot det EU-rättsliga systemet som sådant. Det kan inte förnekas att EU:s utveckling har inneburit att vissa frågor har flyttat från det politiska beslutsfattandet till en annan arena för konfliktlösning, nämligen EU-domstolen. Detta är ingen överraskning, utan ett nödvändigt inslag i den europeiska integrationsprocessen där det politiska beslutsfattandet inte förmår lösa alla frågor. Det är enligt min uppfattning centralt att det finns en opartisk och oberoende domstol som är högsta uttolkare av unionsrätten. Ett land som Sverige, som i jämförelse med många EU-länder är tämligen litet och därmed inte har jämförbar politisk förhandlingsstyrka, tjänar på att det finns en domstol som kontrollerar att spelreglerna följs. En politisering av den yttersta tolkningsmakten anser jag är direkt olämplig och skapar inte goda förutsättningar för rättvisa och opartiska lösningar i längden. En sådan utveckling bryter också starkt med de maktfördelningsprinciper som medlemsstaterna bekänner sig till genom att säga

---

[32] Dom av den 18 december 2007 i mål C-341/05, Laval, REG 2007, s. I-11767.

[33] Se t.ex. Hamskär, I. och Jonsson, C-M., Ökad juristmakt hotar demokratin, på Brännpunkt i SvD 1 september 2009.

[34] Herzog, R. och Lüder, G., *Stoppt den Europäischen Gerichtshof*, Frankfurter Allegemeine Zeitung, 8 september 2008, 8.

[35] Dom av den 25 juli 2008 i mål C-127/08, Metock, REG 2008, s. I-6241.

[36] Se Azoulai, L., *The Court of Justice and the Social Market Economy*, CMLrev 2008, s. 1335-1356.

sig respektera rättsstatsprincipen (jfr artikel 2 FEU).[37] En oberoende domstol är en sammanhållande länk i systemet.

Att inrätta ytterligare ett råd eller domstol med jurister från medlemsstaternas högsta domstolsinstanser som överprövningsinstans till EU-domstolen är enligt min mening en överdriven reaktion föranledd av missnöje med enskilda domstolsutslag och avslöjar en bristande respekt för EU-domstolens utveckling till följd av den senaste tidens utvidgningar. Det finns ingen som helst garanti för att en ytterligare domstol som också skulle bestå av representanter för samtliga medlemsstater skulle komma fram till lösningar som är mer acceptabla i till exempel Tyskland, Sverige, Danmark eller Frankrike. EU-domstolen består redan av personer vars oavhängighet inte kan ifrågasättas och som uppfyller nödvändiga villkor för utövande av de högsta domarämbetena i hemlandet eller är jurister med allmänt erkända kvalifikationer (artikel 253 FEUF). Numera gäller också att en särskild kommitté[38] ska avge yttrande om kandidaternas lämplighet att utöva ämbetena som domare och generaladvokat i domstolen och tribunalen innan medlemsstaternas regeringar ombesörjer utnämningarna.

En domstol i ett utvidgat EU rymmer helt enkelt en större mångfald av uppfattningar än vad den gjorde när det var till exempel 6, 12 eller 15 domare. Denna utveckling samt att EU-domstolen inte längre sitter i plenum med 27 domare annat än undantagsvis, utan i stället som mest i stor avdelning med 13 domare, kan möjligen bidra till att finkänsligheten i förhållande till ”heliga” nationella system och modeller minskar. *Fritz Scharpf* har kallat detta för att den informella tillitspakten urholkas.[39] Jag anser emellertid inte att EU-konstruktionen i detta avseende kan anses bygga på ett systemfel. EU-domstolen är fortfarande en grundbult i den europeiska integrationsmodellen. Att domstolen påverkas av utvidgningen är naturligt och bör från ett övergripande demokratiskt perspektiv ses som välkommet.

---

[37] ”Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. …”

[38] Kommittén ska bestå av sju personer utsedda bland före detta ledamöter av domstolen och tribunalen, ledamöter av nationella högsta domstolar och jurister med allmänt erkända kvalifikationer, varav en ska föreslås av Europaparlamentet.

[39] Se Scharpf, F. W., *Legitimacy in the multilevel European polity*, European Political Science Review 2009, s. 173-2004.

## 2.5 Medlemsstaternas roll

EU-rätten är inte skriven i sten. Det är i många fall i den faktiska tillämpningen som rätten utvecklas och i vissa fall skapas. Det betyder att utöver det traditionella sättet att på politisk väg förändra EU-rättens innehåll finns i många fall även utrymme att på juridisk väg göra samma sak. Medlemsstaterna har till exempel rätt att intervenera eller lämna synpunkter i alla mål som prövas av EU-domstolen. Domstolsförhandlingarna blir därmed i vissa fall en alternativ arena för politik, även om det sker i en juridisk kontext. Ytterst handlar det för staterna om att lägga fram – och se till att de har – rätt argument inför Europeiska kommissionen och EU-domstolen, om de vill bevara nationella lösningar som kolliderar med europeiska intressen. Det är här jag framför allt menar att Lissabonfördraget skapar en ny potential för den stat som vill driva en socialt orienterad politik. Lissabonfördraget ger ökat argumentationsstöd genom sin socialt betonade ingress, genom de sociala bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna, genom protokollet om tjänster av allmänt intresse och slutligen genom bestämmelserna om nationell identitet.

Att den juridiska argumentationen är så viktig hänger samman med att allt fler av EU-domstolens prövningar är intresseavvägningar. Vid en sådan avvägning gäller det att föra fram argument och omständigheter som får rätt vågskål att väga tyngst. Det är ofrånkomligt att detta i viss utsträckning förutsätter en juridifiering av politiken. EU-domstolen består av jurister. En domstols integritet och trovärdighet bygger på att den enbart tar hänsyn till juridiska argument även om den naturligtvis inte lever i ett politiskt vakuum. De politiska argumenten måste därför omvandlas till juridisk retorik om de ska användas inför domstolen. Detta är dock naturligtvis inte enbart en fråga om argumentationsteknik. Som jag antydde tidigare handlar det också om att ”se till” att det finns slagkraftiga argument. Detta innebär att man vid framtagande av nya nationella regler måste tänka på att ”EU-säkra” de nationella lösningarna. Det låter kanske som argument för att man ska lägga sig platt och inte ta strid för nationella intressen när de kolliderar med europeiska intressen. Detta är dock helt fel. Det handlar i stället om att välja rätt strategi för att maximera förutsättningarna för att bevara de nationella lösningar man vill bevara. Som jag ser det har Sverige ett outnyttjat utrymme att ta tillvara väsentliga intressen inom ramen för de spelregler vi bekänner oss till genom medlemskapet i EU. Motsvarande fråga har diskuterats i

Norge där *Fredrik Sejersted* har argumenterat för en ny norsk strategi när det gäller norska intressen inom ramen för EES-avtalet. Han framhåller att det lagliga nationella handlingsutrymmet inom EU-rätten är större än vad medlemsstaterna inser och att det finns en risk för att det genomförs onödigt långtgående reformer i medlemsländerna på grund av felaktiga EU-rättsliga analyser.[40] Liknande argument förs fram av *Kerstin Ahlberg och Niklas Bruun* i rapporten *Upphandling och arbete i EU* (Sieps 2010:3) som menar att osäkerheten när det gäller att beakta icke-ekonomiska hänsyn vid offentlig upphandling har lett till en försiktighetsprincip som verkar starkt hämmande på intresset att vid offentlig upphandling beakta allmänt accepterade mål för lagstiftningen, såsom att främja jämställdhet, integration av funktionshindrade, god arbetsmiljö och goda arbetsvillkor. EU har dessutom oförskyllt gjorts till syndabock för denna utveckling.

Vad krävs då för att den nationella ordningen ska bli EU-konform eller ”EU-säkrad”. *Loïc Azoulai* har påpekat att den nationella beslutfattaren och lagstiftaren numera måste reglera frågor i en transnationell kontext.[41] När de nationella reglerna slås fast slås samtidigt villkor för medborgare och företag i andra länder fast. Hänsyn måste tas till dessa länders intressen och till den europeiska integrationsprocessen. Grundprinciperna är alltså enkla. Det gäller framför allt att visa att svenska regler och beslut inte diskriminerar medborgare i andra EU-länder, att inskränkningar i den fria rörligheten på EU:s inre marknad grundar sig på ett allmänintresse och verkligen är nödvändiga samt att det inte finns andra sätt att lösa frågan som står i mindre motsättning till europeiska intressen. Ett sätt att blidka Europeiska kommissionen och EU-domstolen (eller väsentligt försvåra för juridiska angrepp på den valda lösningen) är att tydligt visa att intressen i andra medlemsländer redan har tagits till vara.

Det är tydligt att Azoulais resonemang om vad medlemsstaten bör tänka på överensstämmer med Maduros resonemang om vad EU-domstolen bör ta

---

[40] Se Sejersted, F., *Norges rettslige integrasjon i EU* (Nytt Norsk Tidsskrift 4/2008, s. 313) och *Rett og politikk i europeiseringens tid* (Nytt Norsk Tidsskrift 4/2008, s. 545).

[41] Se Azoulai, L., *The Court of Justice and the Social Market Economy*, CMLrev 2008, s. 1335-1356, se s. 1342.

hänsyn till och respektera.[42] I praktiken handlar det om att på hemmaplan göra det test som EU-domstolen och kommissionen förväntas göra. Om ett sådant test redan har gjorts på ett grundligt och transparent sätt på politisk nivå i Sverige och samtliga relevanta intressen har vägts samman, är det mindre troligt att den politiska bedömningen överprövas av EU-domstolen.

Om man betraktar *Lavalmålet* i detta ljus, borde den svenska lagstiftaren i god tid innan EU-domstolens prövning tagit bort den s.k. *lex britannia* eller anpassat den till EU-rättsliga förhållanden. Regel som nu har ändrats innebar att svenska fackföreningar hade rätt att undanträngа utländska kollektiv avtal, oavsett deras innehåll. Eftersom regeln direkt rörde gränsöverskridande transaktioner var det viktigt att visa att hänsyn hade tagits till europeiska intressen och att inte det nationella intresset var överrepresenterat. Att argumentera för den svenska arbetsmarknadsmodellen med *lex britannia* i bagaget måste rimligen ha varit en hämsko för den svenska regeringen både ur juridisk, psykologisk och strategisk synvinkel. Lavalmålet är mot denna bakgrund inget bra exempel på god taktik eller strategi, alldeles oavsett hur processen i målet fördes sedan målet väl anhängiggjorts vid EU-domstolen.

## 2.6 Slutsatser

Som framgått innebär Lissabonfördraget knappast något annat än att EU-samarbetet forsätter i redan inkörda hjulspår. Detta är inte särskilt förvånande mot bakgrund av hur integrationsprocessen är upplagd och fortskrider. Kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna är även efter Lissabonfördraget i allt väsentligt oförändrad. Det betyder att EU har omfattande kompetens när det gäller ekonomisk politik, men högst begränsad kompetens att korrigera den ekonomiska politik som förs.

Om utvecklingen av den inre marknaden ska fungera och accepteras krävs att EU-systemet och de nationella systemen visar varandra ömsesidigt

---

[42] Maduro har påpekat att EU-domstolens kontroll bör inriktas på om tillräckliga hänsyn tagits till "utomstatliga" intressen, dvs. företags och andra enskildas intressen i andra medlemsstater. Han menar att i vissa fall kan inte skillnad göras mellan nationella och utomstatliga intressen. I andra fall är det tydligt när intressena skiljer sig åt. Om en medlemsstat redan tagit hänsyn till utomstatliga intressen, som normalt är fallet i det förstnämnda situationen, saknas anledning för EU-domstolen att sätta sig i den nationella lagstiftarens ställe, förutom i fall av diskriminering, Se *Reforming the Market or the State? Article 30 and the European Constitution: Economic Freedom and Political Rights*, European Law Journal, vol. 3, nr 1 1997, s. 55-82 och *We the Court – The European Court of Justice & the European Economic Constitution*, Hart Publishing 1998.

respekt och förståelse. I statsvetenskapliga termer talas ofta om bra eller dålig ”passform” när man ska illustrera hur system eller modeller kolliderar med varandra.[43] I ett sådant perspektiv menar jag att det går att förbättra passformen från två håll. EU-domstolen kan bättre än hittills finna ett rimligt och hållfast angreppssätt när det gäller överprövning av nationella politiska beslut i den europeiska integrationens intresse. Domstolen måste också respektera medlemsstaternas nationella identitet (artikel 4.2 FEU). Medlemsstaterna måste i sin tur bli bättre på att integrera europeiska intressen som inte naturligt beaktas i den nationella beslutsprocessen. De måste kunna visa att nationella regler och beslut inte diskriminerar medborgare i andra EU-länder, att inskränkningar i den fria rörligheten på EU:s inre marknad grundar sig på erkända allmänintressen och verkligen är nödvändiga samt att det inte finns andra sätt att lösa frågan som står i mindre motsättning till europeiska intressen.

Lissabonfördraget ger nytt socialt argumentationsstöd genom dess socialt betonade ingress och målsättningsstadganden, genom de sociala bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna, genom protokollet om tjänster av allmänt intresse, och slutligen genom bestämmelserna om nationell identitet. En sådan argumentation måste dock föras på rätt sätt och i rätt sammanhang och på samtliga de arenor som står till buds, både politiska och juridiska. Jag förespråkar inte en ytterligare juridifiering av politiken, men däremot en ökad förståelse för EU:s rättsliga konstruktion och en strategisk anpassning till denna.

Sammantaget anser jag alltså att även om Lissabonfördraget inte per automatik medför att EU blir mer socialt, kan det bidra till att EU utvecklas i social riktning om fördragets bestämmelser används på det sättet.

---

[43] Se Bergvall, D., *Politik eller juridik? – regeringens agerande i Lavalmålet*, Sieps 2007:3u.

# 3 Socio-ekonomiska assymetrier i den europeiska integrationsprocessen – eller varför EU inte kan bli en ”social marknadsekonomi”

*Fritz W. Scharpf*

## 3.1 Inledning

I Lissabonfördraget anger EU upprättandet av en ”social marknadsekonomi” som ett av sina grundläggande mål (artikel 3.3 FEU)[44]. Jag kommer nedan att försöka visa på vilka hinder som står i vägen för att uppnå detta mål, och jag ska även försöka visa att dessa hinder huvudsakligen utgör resultatet av den utveckling i rättspraxis vars positiva bidrag till europeisk integration även har gett upphov till en dynamik som undergräver upprätthållandet av sociala marknadsekonomier på nationell nivå.

Att den europeiska integrationsprocessen har blivit framgångsrik beror på den starka visionen och energin hos politiska ledare som Schuman, Monnet, de Gaspari, Spaak, Adenauer och andra som arbetade med att ur ruinerna efter andra världskriget bygga det gemensamma europeiska projektet, från kol- och stålunionen och den ofullbordade Europeiska försvarsgemenskapen till Romfördragen och grundandet av den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG). Självfallet har också den efterföljande utvidgningen och fördjupningen av den europeiska integrationen berott på politiska ledares engagemang och dessas villighet att riskera sitt politiska förtroendekapital för att stödja denna integrationsprocess. Utan detta skulle vi varken ha haft de successiva utvidgningarna av unionen från de sex ursprungliga medlemsstaterna till en union av 27 stater eller fördjupningen från tullunion till gemensam marknad, ekonomisk och monetära union och slutligen den nuvarande konstitutionella ordning som framgår av Lissabonfördraget. Integrationen är således resultatet av arbete som har genomförts av demokratiskt ansvariga politiker som, från fördragens fäder till deras barnbarnsbarns generation, har hållit bilden av ett förenat Europa vid liv och inför många hinder har utnyttjat historiskt ovissa

[44] De relevanta meningarna lyder enligt följande: ”Unionen ska upprätta en inre marknad. Unionen ska verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger på välavvägd ekonomisk tillväxt och på prisstabilitet, på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas, samt på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö”.

möjligheter till utvidgning och fördjupning.[45] Detta är emellertid inte hela sanningen.

## 3.2 Betydelsen av rättsutveckling genom rättspraxis

Även om de stora ”konstitutionella” besluten avseende den europeiska integrationen alltid har ankommit på nationella regeringar så har de europeiska politiska beslutens inriktning och effekter i mycket hög grad utformats av Europeiska kommissionen och EU-domstolen. EU-domstolens centrala roll, som i mångt och mycket undgick allmän uppmärksamhet, erkändes tidigt av specialister i europarätt och hyllades med rätta som ”integration genom rättstillämpning”.[46] Detta var ingen överdrift. Den politiska integrationsprocessen hade verkligen förlorat fart på 1970-talet. Efter franska påtryckningar medförde den så kallade ”Luxemburgkompromissen” att kravet på enhällighet vid beslut i ministerrådet utökades. Förenade kungarikets, Irlands och Danmarks anslutning medförde en ökad institutionell, politisk, kulturell och ekonomisk heterogenitet bland medlemsstaterna. Som en konsekvens av den första oljekrisen hade därtill alla medlemsstater problem med arbetslöshet och inflation. Istället för att verka för att avveckla handelshinder skyddade regeringarna sina egna ekonomier och den planerade övergången från tullunion till inre marknad föreföll att skjutas på en avlägsen framtid.

Vid slutet av 1970-talet, när rådet föreföll vara blockerat och då det inte verkade finnas några politiska initiativ som skulle kunna bryta den då rådande ”Eurosklerosen”, öppnade emellertid domstolsprocesserna en möjlighet att likafullt föra den ekonomiska integrationen framåt. De rättsliga grundvalarna hade lagts genom EU-domstolens beslut under tidigt 1960-tal att tilldela europeiska rättsregler så kallad ”direkt effekt”[47] och ”företräde” framför medlemsstaternas rättsregler[48] vilket slutligen också godtogs av nationella domstolar.[49] Den praktiska betydelsen av dessa principer utsträcktes emellertid påtagligt av den omständigheten att domstolen vid samma tidpunkt tolkade fördragets bestämmelser om att EEG skulle inrätta en gemensam

---

[45] Se Judt, T.: Postwar. A History of Europe since 1945. New York, 2005.

[46] Capelletti, M./Secombe M./Weiler J.H.H. (red.): Integration Through Law, Berlin, 1985.

[47] Van Gend & Loos, C-26/62 (1963).

[48] Costa mot Enel, C-6/64 (1964).

[49] Alter, K.J.: Establishing the Supremacy of European Law, Oxford 2001.

marknad som ett antal subjektiva individuella rättigheter (snarare än som behörighetsregler för europeisk lagstiftning) som innebar ett skydd för den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och arbetstagare. Som en följd av detta kunde dessa ”ekonomiska friheter” åberopas av företag och enskilda vid ifrågasättande av nationella regler i ordinarie förfaranden vid nationella domstolar vilka sedan var skyldiga att hänskjuta svårlösta frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande (artikel 267 FEUF).

Inledningsvis tillämpades dessa principer endast på nationella tullbestämmelser och protektionistiska bestämmelser som innebar en tydlig diskriminering av utländska leverantörer, medan medlemsländernas regeringar och kommissionen fortsatte att anta att nationella bestämmelser som inte innebar någon diskriminering (vilka, om de skilde sig åt mellan olika länder, kunde ses som åtgärder med motsvarande verkan som importrestriktioner) endast kunde avlägsnas genom ”harmonisering” av lagstiftning vilket vid denna tid förutsatte enhälliga beslut i rådet. Men när rådet under 1970-talet visade sig vara oförmöget att anta harmoniseringsdirektiv öppnades möjligheter att på juridisk väg kringgå politiska blockeringar, och med den berömda domen i *Cassis-målet*[50] övertog rättsregler som skapades genom rättspraxis den roll som innehafts av politiskt beslutad lagstiftning: även nationella rättsregler som inte innebar någon diskriminering men som utgjorde hinder för den fria rörligheten för varor (och därefter även de andra ekonomiska friheterna) skulle testas enligt principen om ”ömsesidigt erkännande” vilken innebar en skyldighet för medlemsstaterna att godta alla varor som lagligen hade saluförts i en annan medlemsstat.

Förvånansvärt nog möttes denna revolutionerande rättsutveckling knappast av något motstånd alls från medlemsstaternas regeringar. Istället medförde den, med stöd av ett meddelanden från kommissionen som överdrev dess betydelse, ett kraftfullt incitament till förnyad politisk integration. Anledningen var att *Cassis-domen* på ett radikalt sätt ändrade villkoren för förhandlingarna i rådet. Tidigare hade nationell lagstiftning fortsatt att gälla om ett harmoniseringsförslag inte antogs, men nu var det högst osäkert om nationell lagstiftning kunde upprätthållas. Eftersom det område som omfattades av de ”ekonomiska friheterna” hade getts en mycket vid definition

[50] C-120/79 (1979).

i domen i *Dassonville*[51] var det möjligt att ifrågasätta alla nationella regler som ”direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen” och det var bara domstolen som hade möjlighet att avgöra om sådana hinder i det specifika fallet kunde vara berättigade med hänvisning till ”tvingande hänsyn till allmänintresset” och tillåtna mot bakgrund av de krav som följde av ”proportionalitetsprincipen”. Under sådana omständigheter hade regeringarna inte längre något att vinna på att blockera harmoniseringsdirektiv och mot bakgrund av den extrema rättsosäkerhet som blev följden av denna rättspraxis måste harmonisering genom enhälliga beslut i rådet ha framstått som ett mer attraktivt alternativ. Som en följd av detta infördes med Enhetsakten (1986) omröstning med kvalificerad majoritet i rådet för rättsakter som syftade till att genomföra den inre marknaden vilket följdes av en veritabel flodvåg av harmoniseringsdirektiv.

Men renässansen för ekonomisk integration genom rådsdirektiv innebar inte på något sätt slutet för ”integration genom (domarskapade) regler”. Det är korrekt att rättspraxis inledningsvis huvudsakligen var inriktad på att utöka det område som omfattades av de ekonomiska friheterna (och jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsplatser – artikel 141 EG). Denna rättspraxis inverkade emellertid på mycket mer än nationell ”ekonomisk lagstiftning” i allmän mening, och den varken ersattes eller kunde begränsas av europeisk lagstiftning avsedd att förverkliga den inre marknaden. Sedan Maastricht- och Amsterdamfördraget är samma logik, grundad på en rättighetsbaserad utveckling av europeisk rätt, tillämplig även på de fria rörligheter som inte är av ekonomisk natur, icke-diskriminering och unionsmedborgarskap. Utifrån den logik som har etablerats kommer konstitutionellt grundade rättigheter alltid att äga företräde framför konstitutionell kompetensfördelning.

På grund av EU-rättens direkta effekt och företräde har alla subjektiva rättigheter som kan härledas från fördraget ”konstitutionaliserats”, vilket betyder att de i förhållande till nationella lagar, institutioner och praxis ska behandlas på samma sätt som det grundläggande skydd som garanteras av en ”*Bill of Rights*” i nationella konstitutioner. På samma sätt som dessa nationellt fastställda ”*Grundrechte*” också måste respekteras av regionala och lokala myndigheter så kan inte ekonomiska friheter och andra rättigheter grundade på fördragen begränsas av de vertikala kompetensfördelningsprinciper

[51] C-8/74, punkt 5 (1974).

som finns i fördraget – inte av principen om tilldelade befogenheter eller av subsidiaritet och inte ens av att EU:s behörighet enligt fördraget är utesluten. Domstolen ansåg således att strejker i Finland[52] och Sverige[53] samt löneregler i Tyskland[54] och Luxemburg[55] stred mot EU:s etableringsfrihet och friheten att tillhandahålla tjänster, trots att europeisk lagstiftning om ”löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout” uttryckligen hade uteslutits i dåvarande artikel 137.6 i EG-fördraget. Samma sak gäller de fördragsbestämmelser som undantar utbildning, folkhälsa och socialt skydd från unionens behörighet: dessa bestämmelser behandlas som om de vore irrelevanta när en talan grundas på den EU-rättsliga friheten att tillhandahålla tjänster, fri rörlighet för personer och icke-diskriminering. Ur domstolens synvinkel föreligger det ingen motsättning mellan dessa kompetensfördelningsregler och dess egen rättspraxis: medlemsstaterna är även fortsatt fria att reglera sin industripolitik, lönebildningssystem, universitet eller sjukvårdssystem osv. enligt eget gottfinnande – men vid utövandet av denna behörighet måste de givetvis beakta de begränsningar som följer av individuella rättigheter som skyddas i EU-fördragen.[56]

## 3.3 Den negativa integrationens dynamik

Vilken effekt ”integration genom rättstillämpning” får beror naturligtvis på hur långt domstolen kommer att utsträcka omfattningen av subjektiva rättigheter som är härledda från fördragen. Denna fråga har en substantiell dimension och en processuell dimension. I substantiellt avseende gav den formel som uppställdes i *Dassonville-domen* närmast obegränsad frihet för domstolen att granska allt fler nationella politikområden i sitt sökande efter bestämmelser som ”direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt” skulle kunna hindra utövandet av individuella rättigheter som kunde härleda från fördragen. Samtidigt ger den formel som uppställdes i *Cassis-domen* domstolen möjlighet att endast i begränsad utsträckning tillåta ”tvingande intressen” som kan rättfärdiga nationella inskränkningar samt att begränsa utrymmet för regeringarna att visa att de ifrågasatta bestämmelserna är ändamålsenliga och ”proportionerliga”. Om EU:s medlemsstater och Europaparlamentet skulle

---

[52] Viking, C-483/05 (2007).

[53] Laval, C-341/05 (2007).

[54] Rueffert, C-346/06 (2008).

[55] Kommissionen mot Luxemburg, C-319/06 (2008).

[56] Se t.ex. Kohll, C-158/96 (1998), punkterna 16 och 19-20.

vara oeniga med domstolen i fråga om de kriterier denna har definierat, så kan de bara förändra dem genom enhälliga beslut om fördragsändringar som måste ratificeras i alla 27 medlemsstaterna. I praktiken kan därför domstolens rättspraxis inte ändras genom politiska beslut.

Om och hur det potentiella utrymmet för rättsutveckling genom rättspraxis, vilket är betydligt mer omfattande än för en nationell författningsdomstol, faktiskt utnyttjas beror emellertid inte endast på den inneboende logiken i rättsutvecklingen och stödet från jurister i allmänhet, utan också på de processuella villkor som avgör vilka frågor (och därmed intressen) som faktiskt ska underställas domstolens prövning. De huvudsakliga möjligheterna att föra upp frågor utgörs av överträdelse- och ogiltighetsförfaranden som initieras av kommissionen och begäran om förhandsavgörande som hänskjuts till domstolen från nationella domstolar. I det första fallet är det kommissionen som avgör om en påstådd överträdelse av fördraget ska förbises eller följas upp och, slutligen, tas upp i domstolen. I det andra, och kvantitativt sett mer betydelsefulla fallet, ligger initiativet formellt sett hos en nationell domstol. I själva verket ligger emellertid initiativet hos de företag och rörliga individer som har ett starkt intresse av att använda sig av ekonomiska friheter, fri konkurrens och avskaffandet av diskriminerande villkor, och som också har den ekonomiska och organisatoriska förmågan att ta tillvara dessa intressen i en domstolsprocess. Däremot saknas motsvarande möjligheter att nå domstolen för den icke-mobila majoriteten av medborgare och för de intressen som företräds genom de nationella lagar och system som ifrågasätts.

Denna processuella asymmetri leder till en assymetrisk dynamik i utvecklingen av substantiella europeiska rättsregler. Mot bakgrund av den potentiellt vida tolkningen av fördragen måste det framstå som lovande för mäktiga intressen och de advokater som representerar dem att ifrågasätta besvärande nationella regler utifrån en ”misstanke” om att de kan vara oförenliga med fördragen, och om domstolen svar skulle vara att utsträcka tillämpningsområdet för europeiska friheter och rätten till rörlighet i det aktuella fallet, blir domstolens beslut ett nytt *status quo* som blir bindande för alla medlemsstater. Samtidigt uppmuntras andra att testa möjliga utvidgningar av de nya reglerna för sina

egna syften, och så vidare.[57] Det finns förvisso också exempel på domar som har bekräftat nationella åtgärder som har framstått som relativt sårbara i ljuset av domstolens tidigare rättspraxis, vilket visar på den skönsmässighet som karaktäriserar domstolens verksamhet. Den typen av beslut kan få en hämmande effekt på utvidgningen av europeiska friheter. Men eftersom det inte finns något naturligt forum för privata intressen eller regeringar att driva på denna utveckling leder den inte till någon motsvarande rättslig dynamik. Inom ramen för domstolens dömande verksamhet kommer dessa avgöranden att förbli sidospår som inte följs av någon dynamisk utveckling i rättspraxis och som i bästa fall överlever som kasuistiska och något bisarra undantag som refereras i allmänna verk om EU-rätten.

Allt detta leder till en annan och enligt min uppfattning avgörande asymmetri hos EU:s rättsutveckling grundad på rättspraxis. Eftersom EU-rättens direkta effekt motiverades av behovet av att skydda individuella rättigheter mot nationella begränsningar kan domstolens rättspraxis i sig endast leda till ”negativ integration”.[58] Eftersom domstolens avgöranden bara är verkningsfulla när de innebär ett hinder mot tillämpningen av nationella regler som (”potentiellt”) utgör hinder för utnyttjandet av europeiska rättigheter, får dessa domar med nödvändighet en avreglerande och liberaliserande effekt i medlemsstaterna. Domstolen kan emellertid inte själv föreslå ett gemensamt europeiskt system som skulle kunna ersätta de nationella reglerna (vars olikheter ses som åtgärder med motsvarande verkan som importrestriktioner). ”Positiv integration” som skapar gemensamma europeiska lösningar på problem som inte längre kan lösas nationellt, kan bara uppnås genom europeisk lagstiftning. Men även sedan beslutsfattande med kvalificerad majoritet har möjliggjorts på de flesta politikområden, grundas europeisk lagstiftning på bred konsensus och hindras ofta av betydande politiska intressekonflikter mellan medlemsstaterna eller mellan kommissionen, rådet och Europaparlamentet.

Följaktligen begränsas den positiva integrationen fortfarande av politiska motsättningar, medan negativ integration genom ”opolitisk” dömande verksamhet genererar en avreglerande dynamik. På grund av den

---

[57] Se t.ex. Kelemen, R.D.: Suing for Europe. Adversarial Legalism and European Governance, I Comparative Political Studies 39 (2006), 101-127.

[58] Scharpf, F.W.: Governing in Europe. Effective and Democratic? Ch. 2, Frankfurt/M., 1999.

”konstitutionella” effekten av ett domstolsavgörande som går en medlemsstat emot inträder en ”spärreffekt” som förhindrar nationell eller till och med europeisk (!) lagstiftning från att avvika från den etablerade skyddsnivån, medan ytterligare utveckling i rättspraxis som än mer förskjuter gränserna till förmån för individuella rättigheter fortfarande är möjlig och till och med sannolik. Som en följd av detta blir utrymmet för politiska beslut i medlemsstaterna som omfattas av demokratiskt ansvarsutkrävande gradvis allt mindre, medan politik på europeisk nivå (vars demokratiska legitimitet som bäst är svag)[59] inte kan kompensera den förlusten.

## 3.4 Den europeiska integrationens socio-ekonomiska inriktning

Det läge som har beskrivits ovan leder till allvarliga legitimitetsproblem i det europeiska flernivåsystemet. Dessa problem kommer inte att behandlas närmare här.[60] Här behandlas i stället effekterna av asymmetrin mellan negativ och positiv integration på de socio-ekonomiska strukturerna i EU:s medlemsstater. Det måste emellertid påpekas att svagheterna med positiv integration inte är lika uppenbara inom alla politikområden. På områden som konsumentskydd, arbetsmiljö eller miljöskydd finns det många exempel på effektiva europeiska direktiv och förordningar som leder till en hög skyddsnivå. Ett exempel är det nyligen genomförda förbudet mot glödlampor.[61] Unionen är i hög grad kapabel att besluta om effektiva politiska åtgärder i de fall där medlemsstaternas intressen sammanfaller samt när besluten kan avpolitiseras genom att de delegeras till expertgrupper och det europeiska kommittéväsendet (kommittologin).[62] Men när medlemsstaterna försvarar olika och motstridiga intressen avseende frågor som är av stort offentligt intresse och är av stor politisk betydelse så kan man inte förvänta sig några effektiva europeiska lösningar och då korrigeras inte den avreglering som har ägt rum via rättspraxis och denna avreglering påverkar medlemsstaterna och deras traditionella sociala och ekonomiska stukturer på ett högst ojämlikt sätt.

---

[59] Follesdal, A./Hix, S.: Why there is a Democratic Deficit in the EU, i Journal of Common Market Studies 44 (2006), 533-562.

[60] Scharpf, F.W.: Legitimacy in the Multilevel European Polity, i European Political Science Review (2009), 173-204.

[61] EC 244/2009.

[62] Se Falkner, G. (red.): Exits from the Joint-Decision Trap: Comparing EU Policies (publiceras 2011), Oxford.

För att kunna se detta är det nödvändigt att studera resultaten av komparativ socio-ekonomisk forskning. Under de senaste årtiondena har denna forskning utarbetat allmänt erkända politiskt-ekonomiska och socio-politiska klassificeringar av välutvecklade västliga industriländer. Å ena sidan har litteraturen om ”olika typer av kapitalism” (varieties-of capitalism) identifierat två olika typer av politiskt-ekonomiska system, vilka definieras som ”koordinerade” och ”liberala” marknadsekonomier (eng: CME och LME).[63] I koordinerade marknadsekonomier säkerställ tillgången till avgörande produktionsfaktorer – kapital, arbetskraft, kunnande och teknologi – genom långsiktiga samarbetsavtal i kombination med reglering och tjänster som tillhandahålls av staten, medan dessa funktioner i huvudsak tillhandahålls på konkurrensutsatta marknader i liberala marknadsekonomier. Inom ekonomisk frihandelsteori tolkas dessa grundläggande institutionella skillnader som ”komparativa fördelar” vilka gör att en plats blir mer eller mindre attraktiv för specifika ekonomiska sektorer eller funktioner. Den teoretiska förväntningen bekräftas av iakttagelsen att koordinerade och liberala ekonomier har sin styrka på olika produktmarknader och att bägge typerna av ekonomiska system kan bli mycket framgångsrika i internationell konkurrens, förutsatt att deras dominerande sektorer drar fördel av landets institutionella villkor.

Å andra sidan har litteraturen om komparativa välfärdsstater[64] identifierat tre typer av socio-politiska system, vilka beskrivs som ”liberala”, ”kristdemokratiska” och ”socialdemokratiska” former av ”välfärdskapitalism”[65] vilka ungefär motsvaras av uppdelningen i anglosaxiska, kontinentala respektive skandinaviska välfärdsstater. I alla tre modellerna erbjuder staten skattefinansierat socialt skydd och den garanterar att utbildning och nödvändig sjukvård finns tillgänglig för alla. Utöver detta överlåter liberala välfärdsstater tillhandahållandet av försörjningsskydd och vårdtjänster till marknaden, medan kristdemokratiska och socialdemokratiska välfärdsstater har tagit på sig ansvaret att tillhandahålla

---

[63] Hall, P. och Soskice, D.: Varieties of capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford (2001). Hancké, B./Rhodes, M./Thatcher, M. (red.): Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy. Oxford (2007).

[64] Alber, J./Gilbet, N. (red.): United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America. Oxford (2009).

[65] Esping-Andersen, G.: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton 1990.

inkomstrelaterade ersättningar vid arbetslöshet, arbetsoförmögenhet och hög ålder. Socialdemokratiska välfärdsstater, slutligen, tillhandahåller även omfattande offentliga tjänster för barn och för sjuka, handikappade eller personer i behov av långsiktig vård. Dessa tjänster lyfter bördan från familjer att själva tillhandahålla den omsorg som i andra modeller tillhandahålls på informell väg av mödrar, makor och döttrar eller av marknaden. Följaktligen är skattebördan och kostnaderna för sociala avgifter högst i Skandinavien och lägst i anglosaxiska stater, medan rangordningen är den omvända om man använder sig av kriterierna social ojämlikhet och fattigdom.

Bägge klassificeringarna innebär emellertid en förenkling av ideala systemtyper. Det är inte alla länder som uppvisar alla de drag som den modell de anses höra till förknippas med. Och eftersom de särdrag som har beskrivits ovan har uppnått sin tydligaste form under decennierna efter andra världskriget försvagas modellernas nuvarande ”passform” också av senare tids åtgärder för att bemästra globala utmaningar och ekonomiska kriser[66] (och, som jag kommer att argumentera för längre fram, att tillmötesgå EU-rättens krav). Inte desto mindre kommer jag i detta sammanhang att förenkla saker ytterligare genom att bryta ned den politisk-ekonomiska och den socio-politiska klassificeringen och enbart fokusera på den skarpa skillnad som finns i de EU-medlemsstater vars socio-ekonomiska strukturer kan beskrivas som sociala marknadsekonomier och de som kan beskrivas som liberala marknadsekonomier. Den andra gruppen omfattar de anglosaxiska och central- och östeuropeiska liberala marknadsekonomierna vars socio-politiska system även motsvarar den ”liberala” modellen. På motsvarande sätt omfattar gruppen ”sociala marknadsekonomier” kontinentaleuropeiska och skandinaviska välfärdsstater vars politisk-ekonomiska system också överensstämmer med den koordinerade marknadsekonomiska modellen.[67]

Utifrån dessa koncept är det möjligt att konstruera ett tvådimensionellt politikutrymme där den vertikala dimensionen symboliserar skillnaden mellan nationellt självstyre och europeiseringen av politiskt handlingsutrymme, medan den horisontella dimensionen symboliserar den åtskillnad (höger-

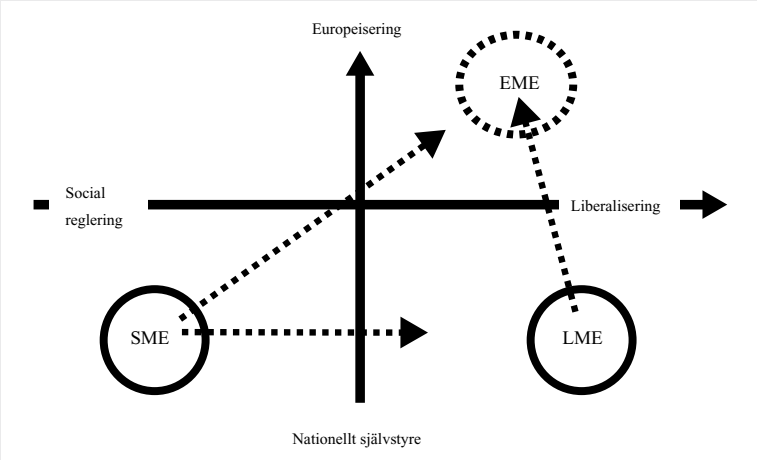
---

[66] Se, t.ex., Scharpf, F.W. och Schmidt, V.A. (red.): Welfare and Work in the Open Economy. 2 volymer. Oxford (2000).

[67] Det kan naturligtvis inte föreligga någon fullständig överensstämmelse. Nederländerna till exempel förefaller kombinera en ”social” välfärdsstat med ett ”liberalt” ekonomiskt system.

vänster) som görs mellan politiska preferenser baserade på ”social marknad” eller på ”liberal marknad”. Så länge den europeiska integrationen inte hade begränsat det nationella politiska handlingsutrymmet i någon större utsträckning, kunde medlemsstaterna placeras antingen i nedre vänstra kvadranten (SME:er) eller i den nedre högra kvadranten (LME:er) i diagrammet i figur 1 i enlighet med deras socio-ekonomiska system.

**Figur1 Europeiseringens effekt**




Europeiseringens effekt på sociala marknadsekonomier (SME:er), liberala marknadsekonomier (LME:er) och den framväxande europeiska marknadsekonomin (EME:n).

Av vad som angetts ovan följer att de marknadsorienterade ekonomiska och sociala systemen i liberala marknadsekonomier, och de lagar och institutioner som finns i dessa, knappt kommer att påverkas alls av EU-domstolens avreglerande och liberaliserande rättspraxis. Tvärtom finns det för stater i denna grupp (vilken inte bara omfattar Förenade kungariket, Irland och i många fall Nederländerna, utan även många av de nya medlemsstaterna i Öst- och Centraleuropa) god anledning att välkomna avskaffandet av åtgärder med motsvarande verkan som importretriktioner och öppnandet av tidigare skyddade sektorer i andra medlemsstater för internationell konkurrens. Överlag tjänar de sannolikt på negativ integration och de kan förväntas försvara en sådan utveckling och verka för den även genom europeisk lagstiftning.

Situationen är helt annorlunda för sociala marknadsekonomier. De institutioner och regler vilka deras specifika komparativa ekonomiska fördelar är beroende av blir delvis obrukliga och ersatta av marknadsmekanismer på grund av den negativa integrationens avreglerande effekt. Samtidigt har de tidigare verktygen för industripolitiken (inklusive det politiska inslaget i offentligägda bankers verksamhet) antingen undanröjts eller försvagats av europeisk konkurrensrätt. Dessutom står det enligt EU-domstolens tolkning av etableringsfriheten företagen fritt att dra sig undan nationella bolagsrättsliga regler genom att välja reglerna i en annan medlemsstat.[68] Sedan domstolen i *Volkswagen-målet*[69] uttalat att den fria rörligheten för kapital ”potentiellt” kan begränsas av en reglering som fastställer tröskeln för en blockerande minoritet till 20 procent av rösterna vid bolagsstämman (istället för 25 procent som brukligt), finns det dessutom all anledning att förmoda att också arbetstagarnas medbestämmande i styrelserna i tyska bolag kommer att behandlas som en överträdelse av de ekonomiska friheterna när domstolen får tillfälle att pröva frågan. Med andra ord: i motsats till vad som anses i vedertagen ekonomisk teori skyddar den domarskapta europeiska rätten inte internationell konkurrens mellan stater som har olika komparativa fördelar. I stället driver den fram en anpassning i alla medlemsstater till liberal marknadsekonomi.[70]

Samma mönster återfinns på det socio-politiska området. Återigen påverkas de liberala marknadsekonomierna knappast av europeiska rättsregler som följer av rättspraxis. De använder sig i regel av privata sjukförsäkringar, privata pensionssystem och privata vårdtjänster som inte behöver liberaliseras. De enda konflikter som kan uppstå avser domstolsskydd mot diskriminering och friheten att tillhandahålla tjänster i förhållande till skattefinansierade sociala tjänster och, vad gäller Storbritannien, i förhållande till den skattefinansierade offentliga hälsovården.[71] I kontinentaleuropeiska och skandinaviska välfärdsstater används däremot många olika typer av reglering, finansiering och samhällstjänster. Sociala tjänster kan tillhandahållas offentligt och

---

[68] Centros, C-212/97 (1999).

[69] C-112/05 (2007).

[70] Höpner, M./Schäfer, A.: A new Phase of European Integration: Organized Capitalisms in Post-Ricardian Europe, i West European Politics 33 (2010), 344-368.

[71] Martinsen, D.S.: Conflict and Conflict Managementin the Cross-Border Provision of Health Care Services, i West European Politics 32 (2009), 792-809.

finansieras med allmänna skattemedel, genom obligatoriska offentliga försäkringar eller genom subventionerade privata försäkringar och liknande lösningar finns för finansiering av pensionsinkomster och andra sociala transfereringar. Men i de fall där offentliga och privata delar förekommer i en kombination är det osäkert om de kan bibehållas med beaktande av de europeiska konkurrensreglerna. Dessutom är de mer generösa kontinentaleuropeiska och skandinaviska välfärdsstaterna dyrare i drift. De är därför mer sårbara för skattekonkurrens avseende rörligt kapital vilket gör att de måste flytta över skattebördan till skattebaser som inte är lika rörliga och till lönebaserad beskattning. Detta är lösningar som kan vara politiskt känsliga och som kan minska sysselsättningsnivån.

Samtidigt behövs det i mer generösa välfärdssystem regler som definierar olika typer av tjänster, mottagare, villkor för att vara berättigad att erhålla tjänster och tillträde för tjänsteutövare och i princip kan alla dessa bestämmelser stå i strid med europeisk rättspraxis om de ekonomiska friheterna, fri konkurrens, rörlighet för individer och icke-diskriminering. Nyligen avgjorda mål har därför öppnat upp stängda och kollektivt finansierade system för privata utländska tjänsteutövare; de har inneburit krav på att nationella system också ersätter personer som väljer att köpa vård utomlands; och de har tillåtit personer som inte är EU-medborgare att komma i åtnjutande av de skattefinansierade nationella systemen.[72]

Ett dramatiskt exempel är det avgörande som tvingade Österrike[73] att öppna sina universitet för läkarstudenter från Tyskland vilket ledde till att två tredjedelar av alla sökande vid vissa österrikiska medicinska fakulteter

---

[72] Martinsen, op. Cit.; Martinsen, D.S./Vrangbaek, K.: The Europeanization of Health Care Governance: Implementing the Market Imperatives of Europe, i: Public Administration 86 (2008), 169-184.

[73] C-147/03 (2005).

kom från Tyskland.[74] Genom att ge ovillkorligt företräde för fri rörlighet och icke-diskriminering bortsågs det i avgörandet från demokratiskt berättigade skillnader i generositeten hos nationella sociala tjänster. Det skulle emellertid inte ha förelegat några europeiska hinder om Österrike skulle ha begränsat tillträdet till medicinsk utbildning genom mycket höga (men allmänt tillämpade) studentavgifter eller, som domstolen själv antydde, genom svåra antagningsprov. Den omständigheten att Österrike hade valt att öka andelen som genomgick högre utbildning eller att staten behövde öka tillgången till läkare i sitt sjukvårdssystem ansågs inte som ett godtagbart rättfärdigande i förhållande till påståendena om diskriminering.[75] Det är naturligtvis möjligt att hylla detta beslut och andra som har utökat migranters deltagande i nationella sociala system som social ”inbäddning på marknader”[76] eller som ett steg mot europeiskt medborgarskap. Men så länge som dessa sociala rättigheter inte är resultatet av gemensamt tillskapade och finansierade europeiska program så rubbar denna rättspraxis den normativa reciprociteten mellan medlemskapets rättigheter och skyldigheter och den undergräver nationella beslutsfattares ansvar att fastställa sociala förmåner och motivera de pålagor som åläggs medborgarna. Som en följd av detta måste mer generösa välfärdsstater antingen acceptera att de utnyttjas av det europeiska systemet för fri rörlighet,

---

[74] I Österrike hade ursprungligen alla med studentexamen antagits utan avgift. Efter att antalet ansökningar från Tyskland hade ökad dramatiskt (där medicinstudier begränsades av ett restriktiv numerus clausus-system och hade blivit dyrare av nyligen införda avgifter för studenter), hade Österrike begärt att sökande skulle visa att de hade behörighet att studera medicin i sitt hemland. Denna lösning omintetgjordes av kommissionens framgångsrika överträdelsetalan. När Österrike sedan införde en kvot på 25% för antagningar av utländska studenter inledde kommissionen ett andra överträdelseförfarande men godtog sedan ett femårigt moratorium, vilket uppnåddes genom den situation som uppstod vid förhandlingarna om Lissabonfördraget.

[75] Nyligen beaktade domstolen möjligheten att ”skyddet av allmän hälsa” skulle kunna berättiga ett belgiskt kvotsystem som begränsade antagningen av utomlands bosatta (franska) studenter till sjukgymnastutbildning: Bressol och Chaverol, C-73/08 (2010). Till skillnad från det österrikiska målet fattades beslutet inom ramen för en begäran om förhandsavgörande (istället för ett överträdelseförfarande) varför proportionalitetstestet kunde överlämnas åt den belgiska domstolen som hade begärt förhandsavgörandet.

[76] Caporaso, J.A./Tarrow, S.: Polanyi in Brussels: Supranational Institutions and the Transnational embedding of Markets, i: International Organization 63 (2009), 593-620.

eller reducera generositeten i sina system för sina egna medborgare[77] till en nivå vid vilken incitament för ”välfärdsmigration” undviks.[78]

Med andra ord tvingar negativ integration fram strukturella förändringar i nationella välfärdsstater vilka på ett asymmetriskt sätt undergräver institutioner och tillvägagångssätt i sociala marknadsekonomier, medan liberala marknadsekonomier knappt påverkas alls. Inom såväl ekonomisk styrning som socialpolitik leder därför den asymmetriska effekten rättspraxis har till en omvandlingstrend där vitt skilda nationella system kommer att närma sig modellen för liberala marknadsekonomier. I figuren ovan symboliseras detta av förflyttningen av SME:er från den nedre vänstra fjärdedelen till den nedre högra fjärdedelen.
Denna tendens har tydligen inte passerat obemärkt förbi kristdemokratiska och socialdemokratiska regeringar i Europa och under förhandlingarna om Lissabonfördraget lyckades de faktiskt med att få inskrivet inrättandet av en ”social marknadsekonomi” som ett av unionens mål (artikel 3.3 FEU). Men precis som alla ambitioner att uppnå positiv integration kan detta mål endast uppnås genom lagstiftning. Och på samma sätt som blev fallet med de mindre formaliserade politiska ambitionerna med en ”Europeisk social modell” eller med Jacques Delors löfte om att den inre marknaden skulle ha en ”social dimension” så är det osannolikt att det nya målet kommer att uppnås. Orsaken till detta är, nu som då, de höga krav på konsensus som gäller för europeisk lagstiftning. Det gynnar intresset av att bibehålla *status quo* närhelst nationella intressen, världsuppfattning och normativa inriktningar skiljer sig i politiskt betydelsefulla frågor. Men det *status quo* som det är fråga om definieras inte av de existerande reglerna och tillvägagångssätten i enskilda medlemsstater utan snarare av ett standardvillkor som definieras av rådande rättsläge inom EU som fastställs i rättspraxis.

När negativ integration undergräver reglerna för sociala marknadsekonomier passar dessa beslut i allmänhet tillämpning och politiska preferenser i liberala marknadsekonomier vilkas regeringar saknar incitament att förändra resultatet till förmån för social marknadspolitik på europeisk nivå. Inte desto mindre kan båda sidor vara överens om lagstiftning som systematiserar och generaliserar uttalanden i enskilda domstolsavgöranden för att minska den

---

[77] Österrike har under tiden infört antagningsprov för läkarutbildning.

[78] Menendez, A.J.: European Citizenship after Martinez Sala and Baumbast. Has European Law Become More Human and Less Social? RECON Online Working Paper 2009/05. Oslo.

rättsosäkerhet som är kopplad till de olyckliga resultaten i domarskapt rätt.[79]

Lagstiftning i syfte att åstadkomma positiv integration har däremot störst sannolikhet att lyckas på områden där domstolen har bekräftat att nationella regler är berättigade på grund av ”tvingande hänsyn till allmänintresset” och godtagbara utifrån ”proportionalitetstestet”. I sådana fall är harmoniserande lagstiftning nödvändig om man ska råda bot på den existerande fragmenteringen av den inre marknaden och stater med starkt reglerade marknader hamnar då i en starkare förhandlingsposition. Detta är ofta fallet med lagstiftning avseende konsumentskydd, arbetarskydd och miljöskydd. Men det gäller inte för europeisk lagstiftning avseende bolagsrätt, kapitalbeskattning, arbetsmarknadsrelationer, sociala tjänster och infrastruktur som är grundläggande för att sociala marknadsekonomier ska fungera. Inom dessa områden har europeisk lagstiftning uppnått få om ens några framsteg och det finns ingen anledning att tro att denna situation kommer att ändras med Lissabonfördraget.

Sammanfattningsvis: Nuvarande förhållanden kan fortsatt beskrivas enligt figuren ovan. Negativ integration genom domarskapt rätt kommer knappt att påverka liberala marknadsekonomier alls, men undergräver institutioner och tillvägagångssätt i sociala marknadsekonomier och tvingar dem till en anpassning mot den liberala modellen. I Lissabonfördraget åtar sig EU att inrätta en europeisk social marknadsekonomi som emellertid inte kan åstadkommas av domstolarna utan endast genom lagstiftning baserad på bred politisk konsensus. Mot bakgrund av den stora politiska betydelse som fästs vid förhållandet mellan socialt och liberalt i alla medlemsstater kan dock sådan konsensus inte förväntas uppnås. Följaktligen ska företrädarna för den sociala marknadsekonomins institutioner och tillvägagångssätt inte hoppas på europeisk lagstiftning. Istället borde de försöka hitta lösningar som kan reparera, eller åtminstone begränsa, den skadliga effekten av den domarskapta rätten för existerande nationella institutioner och tillvägagångssätt.

---

[79] Schmidt, S.K.: Beyond Compliance: The Europeanization of Member States through Negative Integration and Legal Uncertainty, i: Journal of Comparative Policy Analysis 10 (2008), 299-308.

# 4 Social- och sysselsättningspolitik i EU och under djup lågkonjunktur

*Giuseppe Bertola*

## 4.1 Integration av marknader och politik

Politik behöver upprätthållas för att varav effektiv. Precis som det skulle vara omöjligt att få några skatteintäkter om man tillät skattebetalarna att välja sin egen skattesats, vore det naivt att tro att den politik som väljs lokalt inom en större integrerad marknad skulle kunna avhjälpa de samordnings- och informationsproblem som förhindrar decentraliserade interaktioner på marknader från att bli effektiva. När kollektiv politisk handling krävs för att forma ofullkomliga interaktioner på marknader så måste marknadsintegration åtföljas av politisk integration.

Detta gäller i lika hög grad för social- och sysselsättningspolitik som för reglering av produktmarknader eller penningpolitik. Inom alla politikområden reduceras effektiviteten av gemensam politik om marknadsintegration inte åtföljs av politisk samordning. Det är inte lätt att integrera politik och behovet av att göra det begränsar utrymmet för marknadsintegration: medan större marknader kan bli mer produktiva av specialisering och stordrift är det svårare att planera och genomdriva ett lämpligt regelverk för större och mer heterogena ekonomiska interaktioner.

Förr i tiden, när de ekonomiska relationerna utsträcktes bortom förhistoriska familjer och stammar, utsträcktes på samma sätt kollektiva åtgärder. Samma framsteg inom organisation och kommunikation som gjorde att marknader kunde utsträckas och bli mer omfattande gjorde det också möjligt att se till att marknaderna varken skulle berövas den nödvändiga rättsliga och regleringsmässiga infrastrukturen eller snedvridas av dåligt underbyggda och alltför fyrkantiga enhetliga regler. För inte så många århundraden sedan växte nationer fram som enhetliga marknader med starka yttre gränser och ett uniformt och effektivt upprätthållet internt institutionellt system som innefattade rättsstatsprincipen och monetära aspekter samt sociala frågor och sysselsättningsfrågor.

Politik för att hantera sociala frågor och sysselsättningsfrågor har två närstående men begreppsmässigt olika syften (se t.ex., Bertola, 2007). Å ena sidan strävas efter social integration genom omfördelning av resurser

till förmån för missgynnade personer. I detta avseende är motivet solidaritet, medmänsklig omtanke eller att det är obehagligt att ha extrem fattigdom inom synhåll eller nära ens egendom. Å andra sidan eftersträvas trygghet under en individs hela livslängd. Eftersom arbetsinkomster är de flesta människors viktigaste resurs, är politik och institutioner som påverkar sysselsättning och löner ett viktigt verktyg för att uppnå detta mål. Som en bieffekt reducerar denna politik produktiviteten, eftersom regeringarnas information och tillsynsbefogenheter inte helt kan undanröja den effekt som en försäkring får på individuella incitament att behålla och hitta jobb, vilket gör det mycket svårt för att inte säga omöjligt för privata marknader att jämna ut den effekt arbetsinkomsternas volatilitet får på levnadsstandarden.

Internationell marknadsintegration inverkar på motiven för både nationell socialpolitik och sysselsättningspolitik.

Eftersom fattigdomen är som mest störande när den finns bland ens närmaste grannar och känslan av solidaritet är svag gentemot främlingar, har integrationspolitik en relativt snäv referensram som, även om den stärks av mer eller mindre konstlad nationalism, kanske inte ens sammanfaller med gränserna för stora länder. Men om rörligheten för varor, personer och kapital inte begränsas av nationella gränser så omfattar effekterna av integrationspolitiken personer som väljarna inte behöver känna någon solidaritet med.

Eftersom socialförsäkringar är motiverade av de privata finansiella marknadernas oförmåga att tillhandahålla garantier mot fluktuationer i arbetsinkomster är det svårare att få dem att fungera när marknaderna blir mer inflytelserika. Kravet på det allmänna att upprätthålla obligatoriskt deltagande i socialförsäkringar hämmas inte bara av möjligheterna till opt-outs i internationella situationer, utan socialförsäkringarnas effekter på incitamenten får mer allvarliga konsekvenser för produktion och sysselsättning när individer inte längre bara kan välja om, utan också var, de ska arbeta eller komma i åtnjutande av förmåner.

Detta är naturligtvis ett problem när olika länder oberoende av varandra utformar politiska handlingslinjer i konkurrens med varandra, då marknaderna expanderar över gränserna. Medan konkurrensen mellan individer främjar effektivitet på välreglerade marknader, visar konkurrens mellan beslutsfattare

på de marknadsmisslyckanden som kollektiva försäkringar är avsedda att korrigera på systemnivå (Sinn, 1997). Allteftersom beslutsfattare upptäcker att det är svårare att införa höga skatter (och riskera att få se skattebaserna försvinna utomlands) och generösa subventioner (mottagarna blir fler om invandring är möjlig), föranleder konkurrensen mellan systemen ett ”race to the bottom” där beslutsfattarna försöker, och misslyckas med, att åka snålskjuts på varandras avtagande generositet.

## 4.2 Socialpolitik och sysselsättningspolitik i EU

Utsträckningen av känslan av solidaritet och obligatoriska rikstäckande socialförsäkringssystem upprätthölls av tull- och passkontroller vid nationsgränserna, och stärktes av misstänksamhet och aggressivitet mot främlingar som levde på andra sidan av dessa. Bristerna med dessa arrangemang blev tydliga efter två världskrig och Europa gick in i ett aldrig tidigare skådat och imponerande framgångsrikt internationellt ekonomiskt integrationsexperiment.

Europas överstatliga politiska system avser att uppnå sitt politiska krigsförebyggande mål genom breda och verkningsfulla ”negativa” åtgärder som syftar till att avskaffa nationella ekonomiska gränser. Negativ integration kan förvisso bygga en gemensam marknad, men inte nödvändigtvis en marknad som fungerar väl. Ändå har EU relativt lite ”positiv” integration som gör det möjligt att korrigera brister på marknaden, särskilt inom områden där det inte går att förlita sig på den mer eller mindre konstlade kulturella homogenitet som understödjer nationell politik.

Genom programmet för den inre marknaden har inom EU harmoniserats nationella regleringar som annars skulle ha begränsat handeln på grund av sina inbördes olikheter och där en enkel nedmontering av hindren inte skulle ha lett till en fungerande marknad. EU-regleringen på arbetsmarknadsområdet är i stället begränsad till hälso- och säkerhetsaspekter och avser i mycket liten utsträckning tillhandahållandet av tjänster. EU:s insatser är också mycket begränsade i budgetära termer då sedan mitten av 1980-talet EU:s begränsade egna medel enbart finansierar än mer begränsade program (i jämförelse med de nationella budgetarna) som är ämnade att främja sammanhållning mellan perifera och centrala länder och regioner, snarare än mellan individer inom varje land.

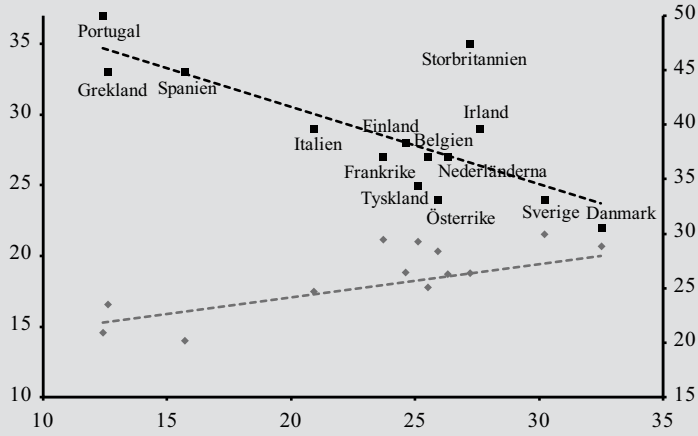
Även om effektivitetskostnaderna för lokal omfördelning är högre när marknaderna är integrerade så förblir politiska val lokala: institutionerna på EU-nivå har praktiskt taget inget politiskt inflytande över sociala frågor och arbetsmarknadsfrågor som fortfarande är beroende av varje enskild medlemsstats regler, skatter och subventioner. Orsakerna till detta kan härledas till två olika men närliggande dimensioner av heterogenitet, som gör det mycket svårt att harmonisera sysselsättnings- och socialpolitiken i EU (t.ex. Bertola, 2006).

Historiska förklaringar saknas inte. Det finns många sätt att omfördela inkomster och minska arbetsinkomstrelaterad risk och olika länder har valt olika medel för att kontrollera ojämlikhet och volatiliteten i sina medborgares inkomster. De som har lämpliga administrativa system föredrar att kontrollera arbetsinkomstrelaterade risker med arbetslöshets- och socialförsäkringssystem. Andra är mer beroende av lagstiftning om anställningsskydd, vilket i praktiken ger arbetsgivarna (snarare än byråkratin) uppgiften att jämna ut variationer i arbetsinkomst. Andra åter tycker att det är enklare att överlåta till välutvecklade finansiella marknader att ge hushållen möjlighet att jämna ut variationerna i sin arbetsinkomst. Skillnader mellan dessa varianter ligger bakom den välkända kategoriseringen som gjorts av Esping-Andersen (1999) av europeiska välfärdsstater i anglosaxiska, kontinentala, nordiska och medelhavsmodeller som alla strävar efter kvalitativt sett jämförbara sammanhållnings- och socialförsäkringsmål med olika medel på ett sätt som återspeglar politiska och historiska faktorer och som kan vara mer eller mindre känsliga för internationell konkurrens.

En andra närliggande dimension av heterogenitet avser inkomstnivåer och den därav följande varierande intensiteten i den marknadsbaserade korrigerande politiken. Figur 1 visar sambandet mellan inkomst per capita, sociala utgifter som andel av BNP och ojämlikhet med avseende på disponibel inkomst i EU15 år 2000.

Det är uppenbart att ojämlikheten är mindre omfattande i länder där offentliga sociala utgifter är mer generösa. Lika klart är att socialpolitiken är mer generös i rikare länder. Generositet är enklare för de rika om, som diskuterats ovan, socialpolitik förbättrar jämlikhet på bekostnad av effektiviteten och den samlade produktionen. Eftersom länder inte bara skiljer sig med avseende på ekonomiska kostnader och politisk dragningskraft vid rörelser längs med

**Figur 1 Ojämlikheten är mindre och de offentliga sociala utgifterna är högre i rikare länder**




Horisontell axel: BNP per capita år 2000, tusentals euro. Vänster vertikal axel: Ginikoefficienten för utjämnad disponibel hushållsinkomst, procent, 2000 års undersökningar. Höger vertikal axel: totala offentliga sociala utgifter, procent av BNP, 2000. *Källa*: Eurostat

denna avvägningslinje men också avseende deras förmåga att generera samlade inkomster, finner de som har lättare att generera inkomster det också lättare att bära effektivitetskostnaderna för mer omfattande omfördelning. Heterogen ekonomisk utvecklingsnivå samspelar således med historiska och politiska faktorer vid utformningen av välfärdsmodeller: de nordiska ländernas dyra kombination av hög sysselsättning, höga skatter och generösa subventioner är inte bara främmande utan också för dyr för länder som är fattigare och mindre socialt homogena.

Att utforma ett överstatligt social- och sysselsättningspolitiskt system för länder som är så olika är även klart svårare än att anta ett gemensamt penningpolitiskt ramverk. Men, precis som en gemensam valuta var en logisk följd av integrerade varumarknader (som behöver stabila växelkurser) och kapitalmarknader (som utjämnar räntor), så är en gemensam sysselsättnings-

och socialpolitisk ram logiskt nödvändig om man befinner sig i en gränslös union i vilken inte bara varor utan också personer, tjänster och kapital kan röra sig fritt och marknadskorrigerande åtgärder måste verkställas på den kollektiva nivån.

Medan internationell valfrihet för enskilda företag och arbetstagare logiskt nog undergräver nationell politik och socialpolitiska mål fortsatt är viktiga i ett EU-perspektiv som syftar till ”tillväxt”, ”stabilitet”, och ”sammanhållning” (Sapir et al, 2004), så visar sig ”positiv” överstatlig harmonisering av social- och arbetsmarknadspolitik vara mycket svår när deltagande länder har olika historiska erfarenheter och inkomstnivåer. I denna situation är avreglering en logisk följd av ”negativ” marknadsintegration. Även om en öppen subventionering av industrin begränsas av reglerna om statligt stöd och en försvagning av regler om arbets- och säkerhetsbestämmelser förhindras av överstatlig lagstiftning, kan reglerings- och skattekonkurrens användas inom social- och sysselsättningspolitiken. I teorin skulle närmare ekonomisk integration kopplas till lägre socialpolitiska utgifter, avreglerad arbetsmarknad och tydligare variationer i arbetsinkomst. Vid en empirisk jämförelse av de länder som gick med i EMU eller inte för åren 1995-1999 och 2000-2004 kommer Bertola (2010a, b) fram till att den stramare ekonomiska integration som följer av EU:s tes ”en marknad, en valuta” verkligen hängde samman med en betydligt snabbare avreglering av staternas produktmarknader, viss avreglering av staternas arbetsmarknader, lägre sociala utgifter och mer ojämlikhet.

## 4.3 Före krisen: Lissabon till Lissabon

Spänningar mellan integration av marknader och bristen på harmonisering av social- och sysselsättningspolitiken kan begränsas genom att den institutionella och ekonomiska heterogenitet som ligger till grund för spänningarna reduceras.

När det gäller institutionella aspekter har den socialpolitiska dimensionen funnits på EU:s agenda sedan toppmötet i Lissabon 2000 och sysselsättningspolitiken sedan det föregående toppmötet i Luxemburg. Tyngdpunkten i både Lissabonstrategin och Luxemburgprocessen låg på ”aktiva” inkluderande mål som förutsatte ett samspel med marknadskrafterna, vilket underlättades av sådana offentliga åtgärder som utbildning, yrkesutbildning och stöd till arbetssökande, och vidare användning av ”öppna

samordningsmetoden” för kommunikation, observation och jämförelse av politik och resultatindikatorer (snarare än lagstiftning) som instrument för politisk samordning.

Trots inledande optimism (Begg och Berghman, 2002) framstår vägen till institutionell konvergens som relativt oframkomlig i praktiken. Daly (2006) granskar den institutionella strukturen i Lissabon-processen och utvecklingen fram till 2005 och noterar att de flesta av de sociala aspekterna i Lissabonagendan efterhand tonades ned till förmån för ekonomiska (inklusive sysselsättningsaspekter) och finansiella aspekter.

Efter 2005 genomgick processen en ”nystart och ny fokusering på den prioriterade uppgiften att skapa fler och bättre arbetstillfällen” genom att integrera den ekonomiska politiken med sysselsättningsriktlinjerna. Kommissionens övervakande roll försvagades dock och större vikt lades vid nationella handlingsplaner och ”kollektiv övervakning”. När Lissabonprocessen inte ens fick behålla möjligheten att använda ”naming-and-shaming” eller någon form av morot och piska (endast utbetalningar från socialfonden blev efter en tid villkorade med att sysselsättningsrapporten – som annars i stort sett bortsågs från – skulle ha utarbetats), kunde konstateras att Lissabonprocessen framstod som dömd att misslyckas. Detta gällde inte bara, om än mest tydligt, målet att ”göra Europa till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi till 2010” utan även för det mindre uppenbara och mer grundläggande syftet att kontrollera lagstiftningskonkurrens.

Varken Lissabonstrategin eller de komplexa förhandlingar som ledde till 2009 års Lissabonfördrag försåg EU med effektiva samordningsverktyg för arbetsmarknadspolitiken. Lissabonfördraget (som är i kraft sedan slutet av 2009) är mest känt för att det tog så lång tid att förhandla fram samt för det första avvisandet av utkastet till konstitutionellt fördrag, vilket till en del berodde på oro för utvecklingen rörande sociala frågor och sysselsättningsfrågor: Eurobarometern visade att de främsta skälen för ett ”nej” i den franska folkomröstningen om det konstitutionella fördraget var ”förlust av arbetstillfällen” (31%), ”för hög arbetslöshet” (26%), ”alltför ekonomiskt liberalt” (19%) och ”inte tillräckligt mycket av det sociala Europa” (16%).

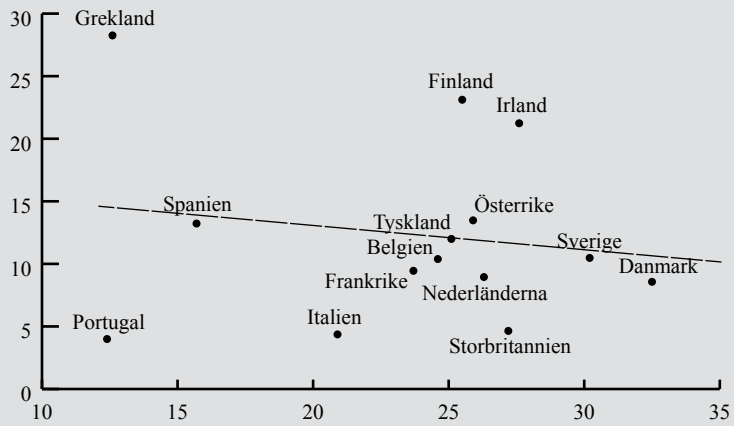
Ändå var förslaget till konstitution, liksom Lissabonfördraget, i stort sett tandlöst i fråga om social- och sysselsättningspolitik, vilket är områden som medlemsstaterna är ovilliga att lämna över till överstatlig lagstiftning. Artikel 149 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt utesluter uttryckligen harmonisering av sysselsättningspolitiken och överlåter samordningen till den ”öppna samordningsmetoden”. Avdelning X, om socialpolitik, föreskriver enhällighet för all EU-lagstiftning avseende social trygghet och socialt skydd för arbetstagare; en begränsad möjlighet finns i artikel 153 att fatta enhälliga beslut i rådet, på förslag av kommissionen och efter samråd med Europaparlamentet, om att godkänna sedvanliga majoritetsbeslut beträffande anställningsskydd och kollektivavtal. Detta förhindrar, som brukligt är, alla eventuella praktiska konsekvenser av uttalandena i Stadgan om de grundläggande rättigheterna avseende uppsägning utan saklig grund (artikel 30) och sociala förmåner (artikel 34).

När politiska problem inte kan lösas genom effektiv samordning bromsar de marknadsintegrationen. Motståndet mot det första utkastet av Bolkesteins tjänstedirektiv och det förhållandet att det förkastandes av Europaparlamentet, berodde till stor del på rädsla för att ökad tillgång till billig oreglerad arbetskraft i kontinentaleuropeiska länder skulle äventyra dessa staters välfärdsmodeller. En mycket försiktigare utveckling i motsatt riktning utgjordes av inrättandet av EU:s globaliseringsfond, vilken innebar subventioner till omskolning av och rörlighet för arbetstagare inom branscher som drabbas av chocker till följd av konkurrens från länder utanför EU. En sådan politik är ägnad att hantera den typ av sociala frågor som har granskats ovan, vilka reducerar den politiska efterfrågan för internationell ekonomisk integration. Dess fokus på externa globaliserande krafter och dess tämligen obetydliga storlek begränsar dock allvarligt dess förmåga att minska oron för den socialpolitiska utvecklingen: endast en tredjedel av Europas medborgare har ens hört talas om denna fond, enligt Eurobarometer Special 316.

När det gäller skillnader i ekonomisk utveckling, kan ekonomisk integrationen genom arbetskraftens rörlighet, om inte genom handel i sig, främja konvergens mellan medlemsstaterna. För att kontrollera om detta och andra fenomen är empiriskt relevanta redovisas genom följande siffror utvecklingen i alla EU15-länderna, exklusive Luxemburg, under en period som börjar år 2000 (när Lissabonstrategin utarbetades och när industricykeln var nära toppen före den lilla recessionen 2001) och slutar 2007 (då den europeiska ekonomin åter var i

närheten av en konjunkturtopp, strax innan den stora recessionen 2008 - 2009). Det är intressant och oroande att i figur 2 notera att konvergensen mellan medlemsstaterna avseende inkomster per capita i stort sett upphörde i EU15 mellan de cykliska konjunkturtopparna år 2000 och år 2007. Konvergensen var mycket starkare under föregående decennier (och fortsätter att vara stark, om än ojämn sett till EU27). På 2000-talet bidrar inte längre Irlands starka utveckling till konvergensen, eftersom Irland startar på en nivå som ligger över genomsnittet. Om inte fattiga Grekland hade upplevt en extremt stark tillväxt så skulle de landsspecifika tillväxttrenderna per capita framstå som positiva i förhållande till de ursprungliga nivåerna inom EU15, snarare än det negativa samband som följer av konvergens.

**Figur 2 Reala per capita-inkomster, avsaknad av konvergens i EU15**

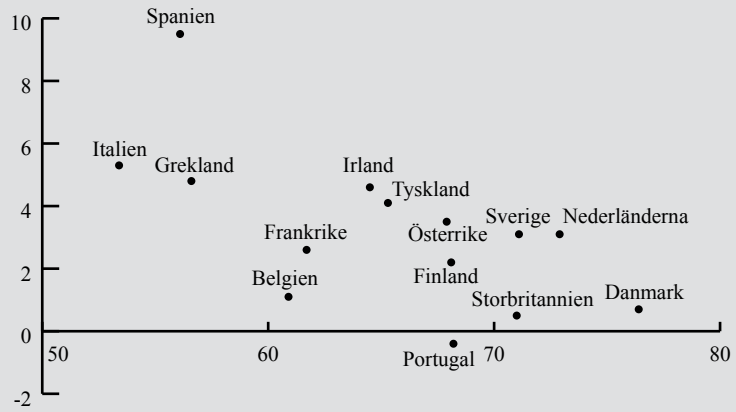



Horisontell axel: BNP per capita år 2000, tusentals euro. Vertikal axel: förändring i BNP per capital, tusentals euro i 2000 års priser. *Källa*: Eurostat

Figur 3 (nedan) visar intressant nog att till skillnad från inkomster konvergerade sysselsättningsgraden i hela EU15 efter Lissabon.

Figur 4 (längre fram) avslöjar dock en stark tendens till att ökningen av sysselsättningsgraden är kopplade till ökande inkomstskillnader. Detta är

**Figur 3 Konvergens i sysselsättningsgrad i EU15**




Horisontell axel: sysselsättningsgraden för befolkning i arbetsför ålder, år 2000.
Vertikal axel: förändring i sysselsättningsgrad för befolkning i arbetsför ålder, år 2000-07.
*Källa*: DG ECFIN labour market database

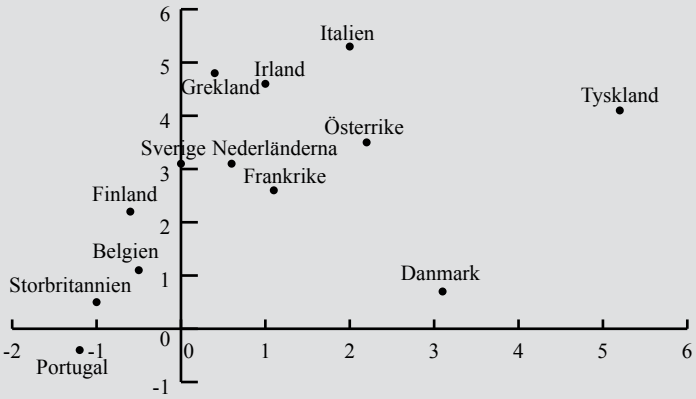
inte förenligt med den ”aktiva” arbetsmarknadspolitik som förutsågs av Lissabonstrategin och som genom utbildning och jobbsökningshjälp syftar till att anpassa potentiellt arbetslösa arbetstagares kompetens till deras löneanspråk. Högre sysselsättningsgrad kan snarare ha varit följden av avlägsnandet av stelheter på arbetsmarknaden, såsom arbetslöshetsersättning och minimilöner, som tidigare utjämnade hushållens disponibla inkomster samtidigt som de hindrade anställning av lågavlönade indirekta försörjare i många familjer.

Avreglering längs dessa linjer är en mycket mer rimlig teoretisk följd av starkare internationell konkurrens och mer elastiska skattebaser än de dyra offentliga åtgärderna i Lissabonstrategin. Dessutom tenderar strategier som är inriktade på ojämlikhet och kontroll av inkomsternas volatilitet att leda till sjunkande sysselsättningsgrad och ökad arbetslöshet. Om man jämför data för flera stater framstår ojämn fördelning av hushållens disponibla inkomster som mindre omfattande när ett lands genomsnittliga arbetslöshet är högre. Detta tyder på att variationerna i arbetslöshet till största delen beror på institutionella omständigheter som håller lönerna på en högre nivå än vad

marknaden skulle tillåta snarare än på skillnader i effektivitet i matchningen mellan arbetare och jobb (Bertola, 2010b).

Det finns många andra empiriska faktorer än ekonomisk integration som kunde påverka sysselsättning och ojämlikhet inom EU15 och under 2000-talet. Men rimligheten i mekanismen med internationell konkurrens stöds av en analys av tidigare data, där den närmare ekonomiska integration som följer av EMU-medlemskap faktiskt sammanfaller med sysselsättningsökningar,

**Figur 4 Högre sysselsättning, mer ojämlikhet, EU15**




Horisontell axel: förändring i Gini-koefficienten för utjämnade hushållsinkomster, procent, mellan undersökningarna 2000 och 2007. *Källa*: Eurostat. Vertikal axel: förändring i sysselsättningsgraden för befolkning i arbetsför ålder, år 2000-07. *Källa*: DG ECFIN labour market database. Spanien visas inte (förändring i Gini=-1,7; förändring i sysselsättningsgraden=9,5).

flexibilitetsinriktade förändringar av arbetsmarknadens institutioner och större skillnader i hushållens disponibla inkomst (Bertola, 2010 a, b). Strukturella reformer av arbetsmarknaden och socialpolitiken är viktigare i det närmare integrerade euroområdet, som i huvudsak omfattar länder som behövde reformera sin föråldrade arbetsmarknads- och socialpolitik (men uppnådde inte alla och alltid den högre produktivitet och de högre löner och enklare tillträde till den finansiella marknaden som gör flexibiliteten och instabiliteten politiskt acceptabla).

## 4.4 Flexibilitet, finansiering och kriser

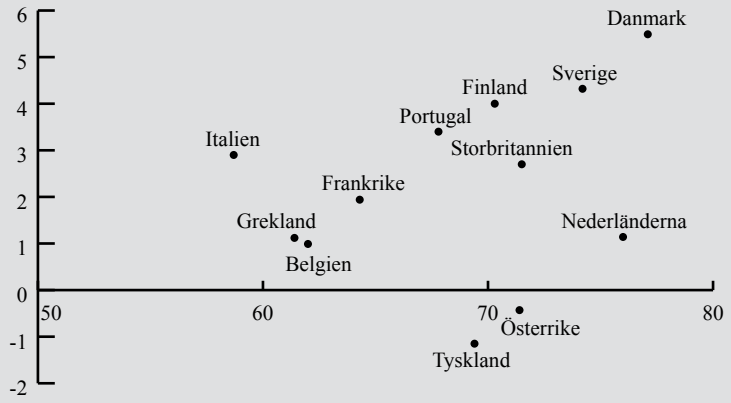
I avsaknad av en effektiv samordning gör marknadsintegrationen det svårare för länder att påverka marknaden på ett sätt som minskar ojämlikheten på bekostnad av sysselsättning och produktivitet. Därför främjar ekonomisk integration effektivitet och ”tillväxt” på bekostnad av jämlikhet eller ”sammanhållning”, vilket är ett exempel på spänningar mellan olika politiska mål av den typ som diskuteras av Sapir m.fl. (2004). Naturligtvis kan det vara värt att byta tillväxt mot sammanhållning.

Välfärdskonsekvenserna av förändringar i arbetsinkomst kan lindras av enklare tillgång till krediter och till vettiga finansiella investeringar, för att fylla den lucka mellan hushållens inkomster och deras eftersträvade konsumtionsmönster som en reducerad socialpolitik har medfört: sett ur det perspektivet är det inget sammanträffande att regleringen av arbetsmarknaden är lösare i anglosaxiska länder och i norden där de finansiella marknaderna är mer utvecklade och inte förvånande att finansmarknadernas volymer ökade parallellt med sysselsättningsgraden och ojämlikheterna under 2000-talet.

När den stora depressionen slog till år 2008 blev dock ”stabilitetsdelen” i de politiska målsättningarna också relevant. De länder som hade klarat sig bäst under åren av avregleringar och finansiell utveckling tenderade att drabbas av större produktionsförluster under krisen (Giannone m.fl., 2010), och det är möjligt att spåra detta samband mellan reglering och stabilitet till den roll automatiska finanspolitiska stabilisatorer spelar i ekonomier där regeringarnas omfördelningsåtgärder är mer intensiva (Dolls m.fl., 2010).

Inom ramen för den diskussion som förs i detta avsnitt reducerar de skatter och subventioner samt den löne- och anställningströghet som jämnar ut enskildas arbetsinkomstvariationer (och sänker sysselsättningsgraden, reducerar incitamenten att arbeta och hindrar produktiv omfördelning av arbete) också inverkan av aggregerade chocker på sysselsättning och löner. Figur 5 visar, för EU15, att högre sysselsättningsgrad före krisen faktiskt är förknippad med mer omfattande minskningar av sysselsättningsgraden under krisen i en utsträckning som förefaller ha samband med de olika ländernas ekonomiska och institutionella struktur (till exempel kan industriella strukturer och arbetsmarknadens institutioner förklara varför sambandet mellan förlorad sysselsättning på grund av krisen och tidigare sysselsättningsökningar är svagare i Tyskland, Nederländerna och Österrike än i länder av mindre ”kontinental”

**Figur 5 Krisrelaterade sysselsättningsförluster var större när sysselsättningsgraden var högre**




Horisontell axel: sysselsättningsgrad för befolkning i arbetsför ålder, år 2007. *Källa*: Eurostat. Vertikal axel: fall i sysselsättningsgraden i termer av "jobb-gap" (trenden i sysselsättningstakten minus den faktiska sysselsättningsgraden) år 2009 fjärde kvartalet, i relation till fjärde kvartalet 2007, i procent av faktisk sysselsättningsgrad det fjärde kvartalet 2009. *Källa*: OECD Employment Outlook 2010, Tabell 1.1. Irland (job-gap=17,03) och Spanien (job-gap=10.98) visas inte.

karaktär). Uppgifterna för Spanien och Irland faller utanför figurens skala: i dessa länder drevs den extremt snabba sysselsättningstillväxten av invandring samt genom ökat deltagande på arbetsmarknaden och följdes av ännu mer spektakulära fall under krisen, vilket var desto allvarligare på grund av den stora andelen sysselsättning i byggbranschen. Mer allmänt speglade förluster av arbetstillfällen under krisen i hela EU den ökade sysselsättning som var resultatet av den flexibilitet på arbetsmarknaden som, såsom visas i figur 4, också uppnåddes med en kostnad i form av inkomstskillnader.

Krisens finansiella karaktär är relevant för det mönster för tillväxten av inkomst per capita i alla berörda länder som visas i figur 2 samt för välfärdskonsekvenserna av ökningen av skillnader inom landet som åtföljde tillväxten i sysselsättningsgrad under 2000-talet.

Finansieringsmöjligheter spelade en hoppingivande och så småningom en

nedslående roll för internationell inkomstkonvergens. En hörnpelare i EU:s utvecklingsstrategi är tanken att relativt underutvecklade perifera länder genom att gå med i EU under lämpliga förhållanden kan förankra sin institutionella struktur till en demokratisk, marknadsvänlig ram som främjar både social och ekonomisk utveckling. I detta perspektiv är det är helt logiskt för kapital att röra sig till länder som förväntas konvergera till högre nivåer av ekonomisk utveckling, och erbjuder bättre investeringsmöjligheter. Fram till 2008 års kris uppmuntrade denna enkla idé Grekland och andra perifera länder att fritt ta upp lån, och internationella investerare att fritt låna ut.

Inom varje land kan hushållens tillgång till finansiella marknader ersätta den beskattning och överföring som syftar till att förhindra utslagning och utjämna konsumtion vilket, såsom diskuterats ovan, är svårt att genomföra konsekvent i stora ekonomiska områden med varierande grad av integration. Således åtföljdes avregleringen av arbetsmarknaden före krisen (men inte under och efter den) av stark privat kredittillväxt, återigen särskilt i de länder som initialt var fattigare och vars medborgare förväntade sig att deras inkomster skulle växa och därför lånade för att öka sin konsumtion samt att köpa kapitalvaror och bostäder.

## 4.5 Efter Lissabon och efter krisen

I princip skulle de finansiella marknaderna kunna tillhandahålla en del av skyddet mot konkurrenschocker som tidigare hölls undan med handelshinder, och en del av det skydd mot individuella risker som hälso-, ålders-, och arbetslöshetsförsäkringar har allt svårare att upprätthålla på grund av erosionen av skattebaser och begränsningar av konkurrensen. I praktiken avslöjades genom 2008 års kris att de finansiella marknaderna kan missbedöma enskilda risker, som till exempel amortering av bostadslån, och det bekräftades att de under alla förhållanden är maktlösa om flera negativa händelser samverkar.
De senaste inkomstfördelningsuppgifterna som finns tillgängliga bygger på enkäter som genomförts under år 2007, så de effekter i fråga om ojämlikhet som följer av den nya flexibiliteten på arbetsmarknaden som rådde under krisen kan ännu inte fastställas empiriskt. Även i framtiden kommer brist på jämförbar statistik avseende ojämlikhet över jämförbara nedgångar att göra det svårt för att inte säga omöjligt att bedöma i vilken utsträckning integrationsrelaterad institutionell förändring kan ha förändrat krisens effekter på ojämlikheten. Det är dock tydligt att medlemsstaternas utveckling under tidiga delar av decenniet och under krisen reser allvarliga tvivel om

EU:s förmåga att uppnå alla tre (eller, efter krisen, ett enda) av unionens mål avseende stabilitet, sammanhållning och tillväxt.

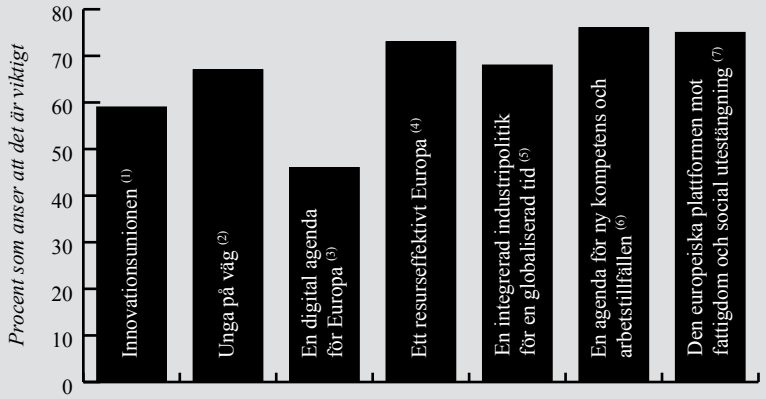
Krisen, som fäste uppmärksamheten på den dystrare sidan av flexibilitet, visar tydligt gränserna för avreglering, ekonomisk integration och den finansiella utvecklingens förmåga att förena det marknadsbaserade EU-projektet grundat på ”negativ integration” med EU-medborgarnas acceptans när det gäller inkomstskillnader och, vilket är särskilt viktigt för den politiskt inflytelserika medelklassen, skydd för instabila inkomster. Denna insikt kan potentiellt vända på de mekanismer som, under många decennier, har främjat ekonomisk integration och liberalisering av marknader. Ekonomisk integration är politiskt ohållbar om den resulterar i mindre generös social politik för förebyggande av ojämlikheter om den samtidigt inte främja den högre produktivitet som avreglering ska leda till när marknader fungerar väl och som, eftersom högre inkomster är förknippade med lägre ojämlikhet samt med mer generös socialpolitik, inte kan uppnå de europeiska ländernas mål vad gäller både tillväxt och sammanhållning.

Lyckligtvis har den internationella ekonomiska integrationen visat anmärkningsvärd återhämtningsförmåga på global nivå. Ingenting i närheten av den isolationistiska inriktning som förvärrade den stora depressionen på 1930-talet och ledde fram till andra världskriget har hittills följt av 2008-2009 års stora lågkonjunktur. Även i ett europeiskt perspektiv framstod (sommaren 2010 red. anm) den ekonomiska integrationen som robust i efterdyningarna av krisen och inte mycket hade förändrats när det gäller de social- och arbetsmarknadspolitiska områdena. ”Europa 2020” lanserades i mars 2010 av Europeiska kommissionen som en fortsättning på Lissabonprocessen och i den ägnas den vanliga mängden uppmärksamhet åt sociala aspekter, och det anges ”att höja sysselsättningsnivån” och ”hjälpa fattiga och socialt utslagna” i de sista två av de sju riktlinjer som antagits av Europeiska rådet i dess slutsatser från mötet i mars 2010.

Utvecklingen därefter är också föga förvånande. Figur 6 visar att en Eurobarometerundersökning från maj 2010 uppdagade att opinionen rankar sociala frågor och sysselsättningsfrågor högst, inte längst ned, bland sina egna prioriteringar och som i botten bland sina prioriteringar har placerats det enda av kommissionens flaggskeppsinitiativ som har lanserats i skrivande stund: det ganska teknokratiska ”Digital agenda för Europa”, ett program

för förstärkning av Internet. Som vanligt är det långt från ord till handling på detta område. I Europeiska rådets slutsatser från juli 2010 anges att ”unionens politik, och medlemsstaternas reformprogram bör slutligen också syfta till tillväxt för alla”, och fastställs riktlinjer för ”Medlemsstater

**Figur 6 Opinionsstöd för initiativ i “Europa 2020”**




(1) Koncentrera FoU och utvecklingspolitiken på de stora utmaningarna samt undanröja avståndet mellan vetenskap och marknad för att utveckla uppfinningar till produkter. Exempelvis skulle ett gemenskapspatent kunna innebära en besparing för företagen på 289 miljoner euro om året.

(2) Förstärka kvaliteten och den internationella attraktionskraften i Europas system för högre utbildning genom att främja rörligheten för studerande och andra unga. En konkret åtgärd är att göra lediga tjänster i samtliga medlemsstater mer tillgängliga i hela Europa, samtidigt som yrkeskvalifikationer och erfarenheter erkänns fullt ut.

(3) Skapa hållbara ekonomiska och sociala fördelar genom en “digital inre marknad” baserad på höghastighetsinternet, med tillgång till bredband för alla senast 2013.

(4) Stödja övergången till en resurseffektiv och koldioxidsnål ekonomi. Om Europa når energimålen kan kostnaderna för import av olja och gas minska med 60 miljarder euro till år 2020.

(5) Underlätta för EU:s industriella bas att vara konkurrenskraftig i en värld som just återhämtat sig efter krisen, stödja entreprenörskap och utveckla nya färdigheter. Det skulle skapa miljontals nya arbetstillfällen.

(6) Skapa de rätta villkoren för att modernisera arbetsmarknaderna, med målsättning att öka sysselsättningsgraden och garantera hållbarheten i våra sociala system när baby boom-generationen går i pension.

(7) Garantera ekonomisk, social och territoriell sammanhållning genom att bistå fattiga och socialt utestängda så att de kan delta aktivt i samhället.

och, i förekommande fall, Europeiska Unionen” som hänvisar till sociala välfärdsprogram endast för att rekommendera att de bör vara finanspolitiskt hållbara, och fokuserar istället på en sund makroekonomisk politik, högre produktivitet och marknadstillträde. Överst i ”Europa 2020 integrerade riktlinjer” lade rådet också till tre nya prioriteringar om offentliga finansers hållbarhet och återställande av finanspolitiska obalanser.

Den nuvarande betoningen av EU:s riktlinjer för hållbar finanspolitik och marknadsutveckling är mycket välkommen, eftersom erfarenheterna efter 1929 års stora depression visar att en tillbakagång från marknaderna och från den ekonomiska integrationen är en naturlig och farlig frestelse i efterdyningarna av en allvarlig kris. Men EU-systemets ekonomiska politik kan fortfarande inte knyta sina överstatliga prioriteringar till de europeiska medborgarnas farhågor avseende sociala frågor och sysselsättningsfrågor, vilket belyses av en kris som den aktuella och vilket konkurrensen mellan medlemsstaternas system gör allt svårare att hantera genom politik på nationell nivå.

## 4.6 Vad kommer härnäst?

Bristen på kraftfulla EU-initiativ efter krisen förlänger en fas med ytterst få framsteg efter att det konstitutionella fördraget förkastades av de franska och nederländska väljarna i mitten av 2000-talet, vilket visade på en återkomst av nationella politiska prioriteringar och ett slut på den långa föregående fas som byggde på tilltron till att de nationella regeringarna inte på egen hand skulle kunna åstadkomma tillväxt och välstånd och på idén att ekonomisk utvecklingsnivå och institutionella strukturer skulle konvergera automatiskt om en gemensam internationell marknad kunde upprättas mellan olika länder om bara lämpliga villkor och förutsättningar fastställdes.

Redan före krisen hade tendensen med konvergerande inkomster inom EU15 avtagit. Den fortfarande starka, men ojämna, inkomstkonvergens som har konstaterats inom EU27 kan tyda på att automatisk konvergens upphör när inkomsterna har konvergerat i den utsträckning som de gjorde inom EU15. Den omständigheten att krisen slog till mer våldsamt i periferin än i mitten, visar hur känsliga och ömtåliga sådana mekanismer kan vara.

Lissabonprocessens idé om att politik och institutioner skulle kunna konvergera genom jämförelse och imitation snarare än genom uttrycklig

samordning och harmonisering av marknadskorrigerande politik, har också visat sig vara misslyckad i praktiken. Den ”aktiva” arbetsmarknadspolitik som förespeglades i Lissabonstrategin skulle behöva stödjas av materiella samordningsåtgärder, av sådant slag som de samfinansieringsstrukturer som är typiska i verkliga federala system. Redan före krisen, under perioden 2000-2007, åtföljdes högre sysselsättning istället av högre ojämlikhet. Båda dessa utvecklingslinjer följde sannolikt av avregleringen av arbetsmarknaden som tidigare hindrade lågavlönade arbeten och utjämnade disponibla inkomster. Krisen åren 2008-2009, som slog hårt mot sysselsättningen och inkomsterna för de mest avreglerade och marknadsorienterade ekonomierna, ledde till ytterligare tvivel om den politiska hållbarheten i den tidigare utvecklingen.

Förkastandet av det konstitutionella fördraget och krisen kommer sannolikt att framstå som en vattendelare i ett historiskt perspektiv. Medvetenheten om att negativ integration kan vara politisk ohållbar har hittills fryst vidare integration och fört tillbaka makten till demokratiskt legitima nationella politiker, särskilt på områdena arbetsmarknads- och socialpolitik. Om EU efter 2000-talets vattendelare fortsätter på den inslagna vägen kommer EU-projektet att stagnera. Insikten om att dold negativ integration inte kan leva upp till förväntningarna skulle alternativt kunna följas av en ny fas där en tydlig och sammanhängande studie skulle genomföras av för- och nackdelar med nationell beslutsfattande och ekonomisk integration, i samma anda som de studier som drev på utvecklingen på 1980-talet och ledde till inrättandet av den inre marknaden och den monetära unionen, men med bättre folklig förankring.

Sysselsättnings- och socialpolitik skulle behöva utgöra ett kärninnehåll i ett sådant förnyat integrationsarbete. De har sina rötter i den lokala politiken och i gamla livsavgörande traditioner och de flesta européer skulle hellre avstå från integration än från socialpolitik, särskilt som krisen har rubbat tron på att stabila inkomster kan ersättas med tillträde till finansiella marknader. För att ekonomisk integration ska kunna vara politiskt hållbar kommer det förr eller senare att bli nödvändigt för medlemsstaterna att samordna och harmonisera sin sysselsättnings- och socialpolitik.

Tyvärr är en utveckling som bryter nuvarande dödläge och rör sig mot mer samordning inte trolig mot bakgrund av Europas nuvarande ekonomiska och politiska förhållanden. Den politik och ram för utarbetande av politik som

i princip skulle kunna förena tillväxt och sammanhållning, inom ramen för en sammanhållen konvergens av sociala modeller, kräver ekonomiska och politiska resurser som för närvarande saknas.

Politiska reformer som kombinerar större ekonomisk flexibilitet med bättre socialt skydd är inte bara alltför dyra för länder som inte ens genom att ansluta sig till unionen och dess regelverk har utrustats med en effektiv förvaltning och ett lämpligt politiskt klimat. De är för dyra för varje land som, i avsaknad av en verklig federal statsbudget, godtar fullständig internationell marknadsintegration och därav resulterande urholkning av nationell beskattning och verkställighetsbefogenheter.

Den politiska process som skulle kunna leda till harmoniserade och samfinansierade nationella politiska system kräver ett framåtblickande och öppet politiskt klimat som skiljer sig mycket från den aktuella situationen där väljare är upptagna av sina egna lokala förhållanden, och politiker är upptagna med att uppnå samsyn i nationella medier och val som, även för Europaparlamentet, i huvudsak avgörs av inrikespolitiska frågor. Beroende på hur tydlig den politiska debatten är och vilka som deltar i den, kan överstatliga förhandlingar i detta klimat riskera att på ett skadligt sätt resultera i ett ”race to the top” genom vilket alltför sofistikerade och ingripande regleringar påtvingas delar av den europeiska ekonomin som skulle behöva flexibilitet.

Krisen 2008, precis som alla andra kriser, visar upp relevanta alternativ i skarp relief och erbjuder ett välkommet tillfälle att ge den politiska diskussionen en ny inriktning. Den viktigaste lärdomen som kan dras från den teori och de uppgifter som granskats ovan är att det inte är konstruktivt att låtsas att allt är eller kommer att gå bra. Ekonomisk integration är oundviklig, eftersom integration av marknader alltid har varit och alltid kommer att vara den viktigaste källan till ekonomisk tillväxt. Men det är inte en automatisk process: det medför svåra val, och kräver framåtblickande intresseavvägning där motstridiga smala och kortsiktiga intressen måste stå tillbaka till förmån för breda, långsiktiga intressen. Upplösningen av spänningar mellan ekonomisk integration och social trygghet kan inte tvingas fram genom negativa teknokratiska reformer. För att en sådan utveckling ska bli realistisk måste en lämplig europeisk politisk debatt äga rum. Under en troligen tämligen lång mellantid kommer det att förbli viktigt att fortsätta att utvärdera och diskutera för- och nackdelar med avreglering och ekonomisk integration.

## Källförteckning


Begg, Iain och Jos Berghman (2002) "Introduction: EU Soci*al (exclusion) Policy Revisited"*, Journal of European Social Policy 12:3 s. 179–194.

Bertola, Giuseppe (2006) *"Social and Labour Market Policies in a Growing EU"*, Swedish Economic Policy Review 13:1 s. 189–232.

Bertola, Giuseppe (2007) *"Welfare Policy Integration Inconsistencie*s" i Helge Berger och Thomas Moutos (red.) *Designing the New European Union,* Amsterdam: Elsevier, s. 91–120.

Bertola, Giuseppe (2010a) *"Inequality, Integration, and Policy: Issues and Evidence from EMU"* Journal of Income Inequality 8 s. 345–365.

Bertola, Giuseppe (2010b) *"Labour Markets in EMU: What has Changed and What Needs to Change"* i M. Buti, S. Deroose, V. Gaspar, J. Nogueira Martins (red.) *The Euro: The First Decade,* Cambridge University Press, s. 715–758.

Daly, Mary (2006) *"EU Social Policy after Lisbon"* Journal of Common Market Studies 44:3 s. 461–481.

Dolls, Mathias, Clemens Fuest, och Andreas Peichl (2010) *"Automatic Stabilizers and Economic Crisis: Us vs. Europe"* NBER Working Paper 16275.

Esping-Andersen, Gosta (1999) *Social Foundations of Post-industrial Economies,* Oxford: Oxford University Press.

Giannone, Domenico, Michele Lenza och Lucrezia Reichlin (2010) *"Market Freedom and the Global Recession"* CEPR DP No. 7884.

Sapir, André, Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Vinals, och Helen Wallace, med Marco Buti, Mario Nava och Peter M. Smith (2004) *An Agenda for a Growing Europe,* Oxford: Oxford University Press.

Sinn, Hans-Werner (1997) *"The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition"* Journal of Public Economics 66 s. 247–274.

# Sieps publikationer

## 2011

2011:8
*Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*
Författare: Tom Madell

2011:7
*Organiserade intressen i Europeiska unionen.*
*Bidrar de till att hämma eller främja unionens demokrati och effektivitet?*
Författare: Thomas Persson och Karl-Oskar Lindgren

2011:6
*Achieving Europe´s R&D Objectives.*
*Delivery Tools and Role for the EU Budget*
Författare: Jorge Núñez Ferrer och Filipa Figueira

2011:5
*Korruption i Europa. En analys av samhällsstyrningens kvalitet*
*på nationell och regional nivå i EU:s medlemsstater*
Författare: Nicholas Charron, Victor Lapuente och Bo Rothstein

2011:4
*Regional Disparities in the EU:*
*Are They Robust to the Use of Different Measures and Indicators?*
Författare: José Villaverde och Adolfo Maza

2011:3
*The EU Budget – What Should Go In? What Should Go Out?*
Författare: Stefan Collignon, Friedrich Heinemann, Arjan Lejour,
Willem Molle, Daniel Tarschys och Peter Wostner

2011:2
*Which Economic Governance for the European Union?*
*Facing up to the Problem of Divided Sovereignty*
Författare: Nicolas Jabko

2011:1
*The Financial Crisis – Lessons for Europe from Psychology*
Författare: Henry Montgomery

2011:1op
*An Interim Review of the 2011 Hungarian Presidency*
Författare: Gergely Romsics

2011:12epa
*The EU and Strategies for New Climate Treaty Negotiations*
Författare: Katak Malla

2011:11epa
*Vilken roll bör ECB ha i hanteringen av den europeiska skuldkrisen?*
Författare: Martin Flodén

2011:10epa
*En finanspolitisk union för euron: lärdomar från federala stater*
Författare: Lars Jonung

2011:9epa
*Hur kan eurokrisen hanteras? För och nackdelar med olika strategier*
Författare: Lars Calmfors

2011:8epa
*Brussels Advocates Swedish Grey Wolves: On the encounter between species protection according to Union law and the Swedish wolf policy*
Författare: Jan Darpö

2011:7epa
*A New Proportionality Test for Fundamental Rights*
Författare: Anna-Sara Lind and Magnus Strand

2011:6epa
*The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*
Författare: Bruno de Witte

2011:5epa
*Comment on the European Commission´s "Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems"*
Författare: Conny Olovsson

2011:4epa
*Opinionsstödet för EU fortsätter att öka*
Författare: Sören Holmberg

2011:3epa
*EU, lokala marknader och allmänintresset*
Författare: Jörgen Hettne

2011:2epa
*Pressfriheten i Europa och EU – Ungerns medielag i ett rättsligt sammanhang*
Författare: Joakim Nergelius

2011:1epa
*How Small are the Regional Gaps? How Small is the Impact of Cohesion Policy? A Commentary on the Fifth Report on Cohesion Policy*
Författare: Daniel Tarschys

## 2010

2010:7
*Recalibrating the Open Method of Coordination: Towards Diverse and More Effective Usages*
Författare: Susana Borrás och Claudio M. Radaelli

2010:6
*The Creeping Nationalism of the EU Enlargement Policy*
Författare: Christophe Hillion

2010:5
*A European Perspective on External Balances*
Författare: Philip R. Lane

2010:4
*Immigration Policy for Circular Migration*
Författare: Per Lundborg

2010:3
*Upphandling och arbete i EU*
Författare: Kerstin Ahlberg och Niklas Brun

2010:2
*Förhandsavgöranden av EU-domstolen*
*– Svenska domstolar hållning och praxis*
Författare: Ulf Bernitz

2010:1
*Regelförenkling genom konsekvensutredningar*
Författare: Magnus Erlandsson

2010:2op
*The 2010 Belgian Presidency: Driving in the EU´s Back Seat*
Författare: Edith Drieskens, Steven Van Hecke och Peter Bursens

2010:1op
*The 2010 Spanish EU Presidency:*
*Trying to Innovate Europe in Troubled Times*
Författare: Ignacio Molina

2010:14epa
*Mollifying Everyone, Pleasing No-one?*
*An Assessment of the EU Budget Review*
Författare: Iain Begg

2010:13epa
*Reform av EU:s marknad för finansiella tjänster*
*– från Lamfalussy till Lissabon*
Författare: Josefin Almer

2010:12epa
*Kommittologin efter Lissabon:*
*en kommentar till förslaget till ny kommittologiförordning*
Författare: Josefin Almer

2010:11epa
*Social and Employment Policy in the EU and in the Great Recession*
Författare: Giuseppe Bertola

2010:10epa
*The Socio-Economic Asymmetries of European Integration*
*or Why the EU cannot be a "Social Market Economy"*
Författare: Fritz W. Scharpf

2010:9epa
*Strengthening the Institutional Underpinnings of the Euro*
Författare: Stefan Gerlach

2010:8epa
*Papperslös, laglös, rättslös? Papperslösa migranters rättsliga ställning*
Författare: Shannon Alexander, Markus Gunneflo, Andreas Inghammar, Gregor Noll och Mats Tjernberg.

2010:7epa
*Från finanspolitiska räddningspaket till global skuldsättning*
Författare: The European Economic Advisory Group

2010:6epa
*The European External Action Service: towards a common diplomacy?*
Författare: Christophe Hillion

2010:5epa
*Nu har en majoritet svenska mentalt gått med i EU*
Författare: Sören Holmberg

2010:4epa
*Kan Lissabonfördraget minska EU:s sociala underskott?*
Författare: Jörgen Hettne

2010:3epa
*Förstärkt finansmarknadstillsyn i EU: Insikter från litteraturen*
Författare: Jonas Eriksson och Henrik Sikström

2010:2epa
*Rethinking How to Pay for Europe*
Författare: Iain Begg

2010:1epa
*Internal and External EU Climate Objectives and the Future of the EU Budget*
Författare: Jorge Núñez Ferrer

## 2009

2009:9
*Invandringspolitik för cirkulär migration*
Författare: Per Lundborg

2009:8
*The Impact of the Euro on International Trade and Investment: A Survey of Theoretical and Empirical Evidence*
Författare: Harry Flam

2009:7
*Aggregate and Regional Business Cycle Synchronisation in the Nordic Countries*
Författare: Anna Larsson, Nevena Gaco och Henrik Sikström

2009:6
*Trade in Services and in Goods with Low-Wage Countries – How do Attitudes Differ and How are They Formed?*
Författare: Lars Calmfors, Girts Dimdins, Marie Gustafsson, Henry Montgomery och Ulrika Stavlöt

2009:5
*How to Reform the EU Budget? A Methodological Toolkit*
Författare: Filipa Figueira

2009:4
*Climate Change and Energy Security in Europe:*
*Policy Integration and its Limits*
Författare: Camilla Adelle, Marc Pallemaerts och Joanna Chiavari

2009:3
*Empowering National Courts in EU Law*
Författare: Xavier Groussot, Christoffer Wong, Andreas Inghammar
och Anette Bruzelius

2009:2
*Migration as Foreign Policy?*
*The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum*
Författare: Andrew Geddes

2009:1
*Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*
Författare: Iain Begg

2009:4op
*Which Common Policy for Agriculture and Rural Areas beyond 2013?*
Redaktörer: Nadège Chambon och Jonas Eriksson

2009:3op
*The Swedish Presidency: European Perspectives*
Redaktörer: Fredrik Langdal och Göran von Sydow

2009:2op
*The 2009 Czech EU Presidency: Contested Leadership at a Time of Crisis*
Författare: David Král, Vladimír Bartovic och Véra Rihácková

2009:1op
*Democracy Promotion in a Transatlantic Perspective*
Bidrag av Maria Leissner, Annika Björkdahl, Roel von Meijenfeldt,
Tom Melia, Pavol Demeš och Michael Allen

2009:15epa
*Bör länderna inom EU stödja fordonsindustrin?*
Författare: Rikard Forslid

2009:14epa
*The Eastern Partnership: Time for an Eastern Policy of the EU?*
Författare: Anna Michalski

2009:13epa
*Out in the Cold? Flexible Integration and the Political Status of Euro-Outsiders*
Författare: Daniel Naurin och Rutger Lindahl

2009:12epa
*From Zero-Sum to Win-Win?*
*The Russian Challenge to the EU's Eastern Neighbourhood Policies*
Författare: Hiski Haukkala

2009:11epa
*The CAP and Future Challenges*
Författare: Mark Brady, Sören Höjgård, Eva Kaspersson
och Ewa Rabinowicz

2009:10epa
*A Legal Analysis of the Global Financial Crisis from an EU Perspective*
Författare: Sideek Mohamed Seyad

2009:9epa
*An EU Strategy for the Baltic Sea Region:*
*Good Intentions Meet Complex Challenges*
Författare: Rikard Bengtsson

2009:8epa
*What to Expect in the 2009-14 European Parliament:*
*Return of the Grand Coalition?*
Författare: Simon Hix

2009:7epa
*The 2009 Swedish EU Presidency: The Setting, Priorities and Roles*
Författare: Fredrik Langdal och Göran von Sydow

2009:6epa
*Varför ska Sverige gå med i EMU?*
Författare: Lars Calmfors

2009:5epa
*When Lab Results are not Sufficient: On the Limitations of Science in Tackling Modern Food Regulatory Concerns*
Författare: Karolina Zurek

2009:4epa
*EU alltmer accepterat*
Författare: Sören Holmberg

2009:3epa
*Stockholmsprogrammet – ett ambitiöst program för frihet, säkerhet och rättvisa?*
Författare: Anna Södersten

2009:2epa
*Democracy Promotion in a Transatlantic Perspective: Reflections from an Expert Working Group*
Författare: Anna Michalski

2009:1epa
*Foreign Policy Challenges for the Obama Administration*
Författare: John K. Glenn

Sieps

Svenska institutet för europapolitiska studier

Fleminggatan 20
112 26 Stockholm
Tel: 08-586 447 00
Fax: 08-586 447 06
E-post: info@sieps.se
**www.sieps.se**