



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Carl Fredrik Öqvist

Status quo, formellt undantag
eller fördragsbrottstalan? Den
svenska valutaunionspolitiken
efter folkomröstningen ur ett
Juridiskt och statsvetenskapligt
perspektiv

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Henrik Norinder

EG-rätt

HT-03

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Introduktion	5
1.2 Syfte och avgränsning	7
1.3 Disposition	8
1.4 Metod	8
2 REGLER OCH UNDANTAG	10
2.1 Inledning	10
2.2 Den juridiska innebörden av undantag från EMU	10
2.3 Allmänt om formella undantag	12
2.4 Danmarks och Storbritanniens formella undantag	15
2.4.1 Danmarks formella undantag	15
2.4.2 Storbritanniens formella undantag	16
2.5 Ett formellt undantags fördelar	17
2.6 Ett formellt undantags nackdelar	17
2.7 Den föreslagna EU-konstitutionens betydelse för länder utan formella undantag	18
3 EN FÖRDRAGSBROTTSANALYS	20
3.1 Inledning	20
3.2 Allmänt om fördragsbrott	20
3.3 En politisk utveckling i strid med fördragsförpliktelserna – svenskt fördragsbrott	20
3.3.1 Latent eller öppet fördragsbrott	25
3.3.2 Rättsliga konsekvenser vid ett fördragsbrott	26
4 HYPOTETISKA SCENARIER	28

4.1	Inledning	28
4.2	Scenario 1 – Status quo	28
4.3	Scenario 2 – kommissionen eller medlemsstaterna driver fördragsbrottstalan	30
4.4	Sverige skaffar ett formellt undantag	31
4.5	EU-konstitutionen och konsekvenserna av densamma för Sveriges icke-formella undantag	33
5	AVSLUTANDE ANALYS	35
	LITTERATURFÖRTECKNING	38
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	40

Sammanfattning

Sverige har ännu inte uppfyllt sina förpliktelser att gå med fullt ut i den monetära och ekonomiska unionen, EMU. I och med undertecknandet av Maastrichtfördraget 1994 har Sverige emellertid fördragsrättsligt förbundet sig att göra detta. Det finns länder med formella undantag från EMU och dessa undantag är också fördragsfästa genom särskilda tilläggsprotokoll till EG-fördraget. Danmark och Storbritannien är de två länder som i dagsläget har formella undantag. De avtalade undantagen skiljer sig dock något åt. Alla länder utan formella undantag, och som inte uppfyller de nödvändiga konvergenskriterierna som ställs upp som krav för en övergång till den tredje och sista etappen i valutaunionen, räknas som länder med undantag i fördragstexten. I själva verket har därför medlemsländer utan formella undantag från valutaunionen ingen rättighet att ställa sig utanför den tredje etappen när alla förutsättningar för en övergång är uppfyllda. Europeiska Centralbanken och Kommissionen granskar fortlöpande medlemsländer som har icke-formella undantag för att avgöra om konvergenskriterierna är uppfyllda.

För länder som söker hålla sig utanför ett fördjupat samarbete i unionen, finns det både fördelar och nackdelar med att skaffa formella undantag. En fördel med ett formellt undantag är att ett land vars vilja är att ta avstånd från ett utökat samarbete får större legitimitet för sin hållning med ett fördragsfäst undantag. En nackdel med det formella undantaget är att det skapar en ojämlikhet mellan medlemsländerna i förhållande till det gemensamma regelverket.

Den föreslagna konstitutionen för EU kan komma att få stor betydelse för länder utan formella undantag då det skapas möjligheter för unionens organ att upphäva ett undantag oavsett vad nationella beslutsfattare har för avsikt i frågan. Sverige kan få sitt undantag upphävt och den enda möjligheten att

förhindra att så sker är om europaparlamentariker och europeiska rådet har invändningar som kommissionen lyssnar på och rättar sig efter.

Sverige kan ha begått ett fördragsbrott eftersom vårt land har bedrivit en politik i strid med de förpliktelser att gå med i valutaunionen som EG-fördraget ställer upp. Vårt land har framförallt handlat i strid med lojalitetsförpliktelsen i EG-fördraget. Det har i propositioner och utredningar talats om att Sverige har rätt att gå med i valutaunionen om vi så önskar. Däremot har den juridiska frågan om det inte också är vår skyldighet att anpassa oss efter fördragsbestämmelserna knappt berörts. I den stora och omfattande Calmforsutredningen togs de fördragsrättsliga frågorna upp på endast ett fåtal sidor, men det konstaterades att hur det än låg till med den juridiska skyldigheten så var det knappast troligt att ett land skulle tvingas in i valutaunionen mot sin vilja. Finland och Italien har beviljats dispens från vissa villkor vid övergången till tredje etappen. Om Sverige hade uttryckt en vilja att gå med i valutaunionen fullt ut, skulle vi säkert också ha fått dispens. Efter folkomröstningen, vars resultat går tvärtemot Sveriges formella förpliktelser, blir det enligt Bernitz ett öppet fördragsbrott om riksdagen väljer att följa valresultatet och därmed beslutar att Sverige ska stå utanför EMU.

Åsikterna går starkt isär i denna fråga, men många, liksom jag själv, delar Bernitz synsätt. Ett fördragsbrott, även om det än så länge är latent, har begåtts med tanke på Sveriges medvetet återhållsamma politik angående EMU-frågan. De rättsliga konsekvenser som skulle kunna bli effekten av ett sådant fördragsbrott är att en fördragsbrottstalan väcks av medlemsstater eller av kommissionen, att vårt nuvarande icke-formella undantag upphävs, eller att Sverige rentav lyckas förhandla sig till ett permanent undantag. Även status quo skulle vara en tänkbar effekt efter det att en rättsprocess har inletts och avslutats.

Förord

Det finns ett antal personer som har bidragit med råd, synpunkter och stöd under den tid som det har tagit att skriva detta arbete. Allra främst vill jag rikta ett stort och varmt tack till min handledare Henrik Norinder för hans synpunkter och vägledning under skrivandets gång. Utan Henrik hade arbetet inte blivit vad det är. Vidare vill jag rikta ett tack till Magnus Jerneck för hans bidrag till den statsvetenskapliga sidan av arbetet.

Jag vill slutligen även tacka familj, vänner och bekanta för deras stöd under mina fem år vid Lunds universitet och för den inspiration de har gett mig, vilket har bidragit till sammanhängande studier utan avbrott och bekymmer.

Lund den 31 maj 2004

Carl Fredrik Öqvist

Förkortningar

DS	Departementsserien
ECB	Europeiska Centralbanken
ECBS	Europeiska Centralbankssystemet
EMU	Ekonomiska Monetära Unionen
ERM	Exchange Rate Mechanism
EU	Europeiska Unionen
SOU	Statens Offentliga Utredning

1 Inledning

1.1 Introduktion

Det står idag klart att Sverige efter en folkomröstning om Sveriges medlemskap i den ekonomiska och monetära unionen, EMU, på obestämd tid kommer att stå utanför ett fortsatt samarbete. Med andra ord kommer inte Sverige att gå in i valutaunionens tredje etapp. Ett sådant ställningstagande får både ekonomiska, politiska och rättsliga konsekvenser. Danmark och Storbritannien var vid tillkomsten av Maastrichtfördraget aldrig beredda att binda sig till EMU. Dessa länder fick särskilda undantag som fogades till förhandlingsprotokollen till Maastrichtavtalet. När EU:s stats- och regeringschefer beslutade vilka länder som skulle få ingå i EMU hänvisades det till att Sverige inte var med i växelkursmekanismen ERM och därför inte hade kvalificerat sig för att bli medlem. Detta trots att den svenska kronan var tillräckligt stabil för att uppfylla EMU-kraven. Det hela sågs som en taktisk manöver för att slippa konfronteras med problemet att hantera ett land som vägrar uppfylla Maastrichtfördragets förpliktelser.¹ För Sveriges del var det vid förhandlingarna sagt att landet var berett att fullt ut delta i EMU när förutsättningarna för detta var uppfyllda. Sverige har aldrig förhandlat fram och saknar än idag ett formellt undantag. Nedan följer en redovisning av Sveriges ståndpunkter i frågan fram till dagsläget.

Det sades i förhandlingsprotokollet till EG-fördraget att utvecklingen skulle ske i ljuset av fördragsbestämmelserna.² Det som hade sagts under förhandlingarna redovisades i departementspromemorian ”Sveriges medlemskap i EU” där det sades att Sverige visserligen hade en rätt att gå med i EMU, men ingen skyldighet att göra så eftersom saken var ”en intern

¹ Världspolitikens dagsfrågor nr. 8 1998 (Utrikespolitiska institutet). Ulla Olsson – EMU: En ödesfråga? S. 31.

² Protokollet har i huvudsak återgivits i prop. 1994/95:19, Sveriges medlemskap i EU, del 1 s. 443 f.

svensk angelägenhet”.³ I propositionen om svenskt medlemskap i EU uttalades:⁴

”Formerna för hur ett enskilt land som t.ex. Sverige fattar beslut om övergången från fas två till fas tre i EMU avgör landet i fråga självt. Följaktligen står det heller inget om detta i Maastrichtfördraget”

Beslutsformen för övergången är visserligen en nationell angelägenhet, men propositionen kan också tolkas på så vis att det finns utrymme att besluta att Sverige ska stå utanför medlemskapet i EMU även när vi uppfyller villkoren för att gå med. Det nämns inte någonstans att Sverige skulle ha en skyldighet att gå med i valutaunionen. Däremot nämns det att Sverige har rätt att göra det. I Calmforsutredningen 1996 om Sveriges medlemskap i EMU som bl.a. behandlade Sveriges skyldighet att gå med i EMU ur juridisk synvinkel bedömdes det inte som sannolikt att ett land skulle tvingas att delta i samarbetet mot sin vilja. Tyngdpunkten i denna utredning låg emellertid på det nationalekonomiska och inte på det juridiska perspektivet. Inte heller i propositionen om Sverige och EMU, som lades fram i oktober 1997, kunde man utläsa att Sverige hade en skyldighet att delta fullt ut i valutaunionen. Istället uttalades att avgörandet skall träffas ”i ljuset av den fortsatta utvecklingen och i enlighet med bestämmelserna i fördraget” och att ”Sverige bör hålla dörren öppen för ett senare svenskt inträde”.⁵ Det fastslogs även i denna proposition att Sverige inte hade för avsikt att gå in i EMU: s tredje fas från starten den första januari 1999. Någon klar ståndpunkt från regeringens sida gick inte att utläsa av propositionstexten. För att kunna gå in i den tredje fasen måste Sverige ansluta sig till växelkursmekanismen ERM2. Detta har i dagsläget ännu inte skett.

³ Ds 1994:48

⁴ Prop. 1994/95:19 s. 444 f.

⁵ Prop. 1997/98:25 s. 70.

1.2 Syfte och avgränsning

Syftet med detta arbete är att undersöka och analysera Sveriges juridiska ställning i förhållande till EMU, dels genom en historisk tillbakablick på de politiska och rättsliga turer som varit och dels genom en analys av dagsläget och Sveriges framtida roll i EMU. Tyngdpunkten i arbetet kommer att läggas på Sveriges fördragsrättsliga förpliktelser i EMU-samarbetet och landets möjlighet att framförhandla ett undantag, vilket Danmark och Storbritannien har gjort. De sistnämnda ländernas undantag kommer att belysas som en parallell för att se om det kan finnas några olikheter mellan undantagen och konsekvenserna av att få permanenta undantag. Skulle det vara möjligt för Sverige att förhandla sig till ett permanent undantag från EMU och vad skulle det innebära? Fördelar och nackdelar med permanenta undantag tas upp för att förklara vad som händer juridiskt och politiskt när länder blir beviljade sådana undantag.

Idag vet vi att Sverige i en folkomröstning den 14 september 2003 har valt att tills vidare ställa sig utanför EMU-samarbetet. I arbetet skall undersökas hur detta kommer att påverka Sveriges avtalsrättsliga situation med tanke på undertecknandet av Maastrichtfördraget 1994. Arbetet ämnar även klargöra vad den nya konstitutionen i EU kan få för konsekvenser för Sveriges möjlighet att fortsättningsvis stå utanför EMU.

Även om tyngdpunkten i arbetet kommer att handla om juridiska synpunkter kommer även en statsvetenskaplig aspekt att belysas, eftersom EMU-samarbetet även har en starkt politisk natur. Denna statsvetenskapliga aspekt av arbetet kommer dock att underordnas det EG-rättsliga och fördragsrättsliga perspektivet, men det är ändå viktigt att något belysa de internationella politiska konsekvenser som Sveriges ställningstagande i frågan orsakar, främst i ljuset av den s.k. lojalitetsprincipen i EG-fördragets artikel 10.

1.3 Disposition

Uppsatsens andra kapitel avser att redogöra för regelverket kring EMU för att på så vis underlätta för en fortsatt diskussion om detsamma i uppsatsens återstående delar. I kapitlet berörs de undantagsregler som gäller för Danmark och Storbritannien och vilka regler ett land som står utanför EMU inte omfattas av. För- och nackdelar med ett permanent undantag för Sveriges del kommer också att klargöras. Tredje kapitlet behandlar Sveriges avtalsrättsliga roll i förhållande till EMU. Det framgår av kapitlets diskussion huruvida Sverige har gjort sig skyldigt till avtalsbrott eller inte då landet inte har gått in i samarbetet fullt ut. Det fjärde kapitlet tar upp och beskriver fyra olika scenarier som bygger på det som har framkommit i arbetet. Syftet med kapitlet är att lägga fokus på framtiden för Sverige i EMU utifrån olika tänkbara utvecklingslinjer. Ett avslutande analyserande kapitel beskriver författarens egen syn och tro på Sveriges utsikter i frågan.

1.4 Metod

Vid framställningen av detta arbete har en metod som är av både deskriptiv och analyserande karaktär använts. Arbetets andra kapitel som berör EMU:s regelverk och undantagssituationer är huvudsakligen deskriptivt. Återstoden av arbetet är grundligt analytiskt med få deskriptiva inslag.

Det material som främst ligger till grund för detta arbete utgörs av fördragstext och offentligt tryck. Även doktrin, såsom böcker och tidskrifter, utgör till en betydande del grund för innehållet i arbetet. Också Riksdagens och EU:s hemsidor har haft stor betydelse vid författandet. Offentligt tryck från 1994 och framåt har analyserats för att göra det möjligt att utreda Sveriges syn på valutaunionen. Rättsläget är än så länge oklart, eftersom frågan om Sveriges övergång till etapp tre i EMU ännu inte är juridiskt avgjord, och det är därför viktigt att klargöra vilket juridiskt värde

de källor som ligger till grund för arbetet har och hur de ska beaktas vid analysen. Artiklar (som är publicerade i juridiska tidskrifter), rättsvetenskaplig doktrin, domar och slutligen propositioner och motivuttalanden (om dessa innehåller värderingar som har anknytning till rättsområdet) får enligt Peczeniks rättskällelära användas som underlag för den juridiska värderingen. Lagar och fördragstext skall användas vid den juridiska värderingen. Författaren har i enlighet med Peczeniks rättskällelära beaktat de källor som ligger till grund för arbetet på det sätt som beskrivs ovan.⁶

⁶ Peczenik s. 35.

2 Regler och undantag

2.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att sätta in läsaren i det regelverk som är förknippat med EMU samt att beskriva de undantag som Danmark och Storbritannien har fått till stånd. Kapitlet redogör för vad som gäller för att ett land ska räknas som ett land med undantag och vilka typer av undantag som finns. Vidare kommer det permanenta undantagets för- och nackdelar för ett medlemsland att belysas.

2.2 Den juridiska innebörden av undantag från EMU

Alla de medlemsländer i EU som inte har gått in i valutaunionen betraktas som länder med undantag. Sådana undantag kan vara formella eller icke-formella. Det finns idag endast två länder med formella undantag från EMU, Danmark och Storbritannien. Dessa länder kommer att beröras i de två följande underkapitlen. Här kommer endast icke-formella undantag att belysas. Länder med icke-formella undantag uppfyller inte de nödvändiga kriterier som gäller för övergången till en gemensam valuta. Detta förhållande stadgas i EG-fördragets art. 122. Under första punkten andra stycket stadgas följande:

”Om rådet har bekräftat vilka medlemsstater som uppfyller de nödvändiga villkoren för införandet av en gemensam valuta i enlighet med artikel 121.4, skall de medlemsstater som inte uppfyller villkoren ges undantag enligt punkt 3 i den här

artikeln. Sådana medlemsstater skall i detta fördrag betecknas som ”medlemsstater med undantag”.”

Om rådet har bekräftat vilka medlemsstater som uppfyller de nödvändiga villkoren för införandet av en gemensam valuta i enlighet med artikel 121 punkt 4, skall de medlemsstater som inte uppfyller villkoren ges undantag enligt punkt 3 i den här artikeln. Sådana medlemsstater skall i detta fördrag betraktas som ”medlemsstater med undantag”.

Med medlemsstat i valutaunionen i fördragstexten förstås länder utan undantag. Länder som har undantag omfattas inte av ett antal fördragsbestämmelser. Sådana länder deltar i den tredje etappen, men på helt andra villkor än de länder som inför den gemensamma valutan. I artikel 122 punkt 3 i EG-fördraget samt i ECBS-stadgans kapitel 9 anges de bestämmelser som inte ska tillämpas på länder med undantag. I ECBS-stadgan klargörs att länder med undantag ska behålla befogenheterna över den monetära politiken i enlighet med nationell lagstiftning.⁷ De viktigaste reglerna för länder med undantag säger att sådana länder ska behålla ansvaret för den nationella penning- och valutapolitiken. Vidare att de inte deltar i ECB: s operativa verksamhet, att de inte överför rätten att ge ut sedlar till ECB, att de inte omfattas av ECB: s rättsakter, att de inte deltar i eventuella externa växelkurssystem eller omfattas av eventuella allmänna riktlinjer för valutapolitiken samt att de inte får utse ledamöter i ECB: s direktion och att deras centralbankschef inte har plats i ECB: s råd. Detta är bara ett urval av de totalt 36 regler och bestämmelser som inte ska tillämpas.⁸

Även om länder med undantag inte har gått in i den tredje etappen, kommer vissa bestämmelser ändå att tillämpas. Regler som rör den ekonomiska politiken kommer till allra största delen också att vara tillämpliga på

⁷ Art. 43.2 i ECBS-stadgan.

⁸ Se riksdagens hemsida under rubriken ”Vad innebär ett undantag” på följande adress: http://www.riksdagen.se/eu/teman/emu/sv/om_emu/undantag.asp

medlemsstater med undantag. En skillnad jämfört med den andra etappen, där medlemsstaterna endast skulle sträva efter att undvika underskott i budgeten, är att det i och med starten av den tredje etappen blir en förpliktelse för länder, med eller utan undantag, att undvika alltför stora underskott i budgeten.⁹

Sverige är ett land med undantag i enlighet med fördragsbestämmelserna (dock inte ett land med formellt undantag). Innebörden av detta är kortfattat att förelägganden eller sanktioner inte kan utfärdas i samband med för stora underskott, att Sverige undantas från skyldigheten att införa en gemensam valuta och en gemensam monetär politik (fram till dess att villkoren för en övergång till tredje etappen är uppfyllda) samt att landet undantas från rättigheter och skyldigheter inom ramen för Europeiska Centralbankssystemet.¹⁰

2.3 Allmänt om formella undantag

När en medlemsstat ska anslutas till unionen kan det uppstå problem med att underordna sig den gemensamma EG-rätten. Det kan handla om lagstiftning på ett visst område. Ekonomiska och politiska faktorer kan också ha betydelse vid eventuella övergångsproblem. Traditionellt sett har unionen särbehandlat anslutande medlemsstater som har haft svårigheter att klara av en övergång på lagstiftningens område. För att på ett smidigt sätt tillmötesgå medlemsstater med olika behov, har unionen skilt på staters rättigheter och skyldigheter. Detta har skett genom att antingen låta en övergångsperiod gälla för landet eller genom att låta landet få ett formellt undantag från det berörda regelverket. Övergångsperioder är den vanligaste undantagsformen (tidsbegränsade undantag) och den kan se ut på två sätt, antingen tillåts en medlemsstat att successivt anpassa sig efter gemenskapsrätten, eller kan ett visst datum sättas då övergången ska vara klar.

⁹ Prop. 1997/98:25 s. 24.

¹⁰ Se Riksdagens hemsida på följande adress:
http://www.riksdagen.se/eu/teman/emu/sv/om_emu/undantag.asp

Övergångsperioder fungerar inte så bra i situationer där ett lands beslutsfattare motsätter sig en anpassning efter det gemensamma regelverket. I dessa fall leder övergångsperioder snarare till att man skjuter upp problemet istället för att lösa det. För länder där det inte finns en vilja att tillämpa gemenskapsrätten fullt ut, är det formella undantaget en mer fördelaktig lösning; formella undantag kan bidra till att problem med övergången till gemenskapsrätten, som inte går att lösa med tillfälliga undantag, försvinner. De formella undantagen kan vara undantag från rättigheter eller skyldigheter. Ett exempel på ett permanent undantag från en rättighet är anslutande medlemsländers rätt att kvalificera sig för direkt inkomststöd (vilket beslutades på Europeiska rådet i Berlin 1999). Ett exempel på ett permanent undantag från en skyldighet kan vara en medlemsstats implementering av ett visst vattendirektiv.¹¹ Rätten för en medlemsstat med formellt undantag att vara med och påverka beslutsfattandet på undantagets område är inte reglerat. Det uppstår ändå vissa institutionella svårigheter att påverka beslutsgången. För länder som endast har undantag från beslut och direktiv påverkas inte möjligheterna att fullt ut vara med och besluta, men för länder som har undantag från ett helt område, t.ex. EMU, faller vissa möjligheter att vara med och påverka utvecklingen bort.¹²

Två faktorer som ger formella undantag hög legitimitet är att de endast är giltiga om de finns tillfogade i en medlemsstats anslutningsfördrag och det krävs vidare ett enhälligt beslut av medlemsstaterna för att de ska gälla.

De formella undantagen kan vara ett sätt för unionen att komma till rätta med medlemsländer där viljan inte är så stor att underordna sig hela den gemensamma rätten, men varför finns det egentligen formella undantag från EMU? Valutaunionen är ju en viktig marknad och ett stort projekt som kan

¹¹ Phillipart, Eric och Sie Dhian Ho, Monika, Pedalling against the Wind, Strategies to strengthen the EU's capacity to act in the context of enlargement, WRR Scientific Council for Government Policy, Working Documents, W 115, s. 101.

ses som ett av de viktigaste för EU. Det medges inga undantag överhuvudtaget från art. 10 EGF (om lojalitetsförpliktelsen) samt från art. 12 EGF (om krav på nationell likabehandling), men från EMU medges det märkligt nog formella undantag utan krav på framtida prestationer. En tänkbar förklaring skulle kunna vara att valutaunionen betraktas som ett långsiktigt projekt och att länder som varken själva bedömer att deras nationella förutsättningar är de rätta för ett inträde eller som bedöms som motvilliga att gå med, kan få formella undantag. Det bör noteras att endast två länder förhandlade sig till formella undantag; Danmark och Storbritannien. Sverige fick i likhet med flera andra länder ett icke-formellt undantag eftersom vårt land uttryckte en vilja att gå in i valutaunionen. Det icke-formella undantaget innebär dock att ett land så småningom fullt ut ska gå in i valutaunionen, till skillnad från det formella undantaget som inte ställer samma krav.

Det formella undantaget ingår som ett led i det som kallas flexibel integration. Med denna typ av integration skapar man kvalitativt skilda nivåer på olika länders medlemskap. I Amsterdamfördraget finns det regler som är till för att motarbeta de negativa effekter som flexibel integration kan tänkas medföra. Grundtanken med flexibel integration är att vissa medlemsstater ska kunna gå vidare med integrationen utan att alla medlemsländer måste delta. De länder som driver integrationen framåt ska kunna använda sig av EU:s institutioner för detta ändamål. Ett krav i Amsterdamfördraget är att samarbetet måste beröra åtminstone en majoritet av medlemsstaterna. Det vore inte möjligt för ett mindre antal kärnländer att driva integrationen vidare på egen hand med hjälp av EU:s institutioner. En annan viktig sak är att det fortsatta samarbetet mellan länderna inte får vara slutet. Det ska vara öppet för alla medlemsländer och dessa ska kunna bli parter i samarbetet när som helst om de uppfyller de villkor som har ställts upp i grundbeslutet om det fortsatta samarbetet.¹³

¹² Phillipart, Eric och Sie Dhian Ho, Monika, s. 103.

2.4 Danmarks och Storbritanniens formella undantag

Danmark och Storbritannien kan inte tvingas in i valutaunionen i och med att dessa två länder har undantag som regleras i tilläggsprotokoll till EG-fördraget. Dessa undantag var resultatet av intensiva förhandlingar och en enhällig överenskommelse mellan samtliga 12 medlemsländers regeringar. Protokollen är integrerade i fördraget och gäller därför på samma villkor som annan primärrätt.¹⁴ Här märks alltså en skillnad mellan Sverige och de två nämnda undantagsländerna. Sverige har förvisso också ett undantag från den tredje etappen, men landet kan juridiskt sätt föras in i valutaunionen utan att själv ta initiativ till det om konvergenskriterierna uppfylls eftersom vi saknar ett formellt undantag.¹⁵

2.4.1 Danmarks formella undantag

Danmark fick särskilda regler i förhållande till valutaunionen eftersom den danska grundlagen ställer krav på att en folkomröstning måste hållas för att landet ska kunna delta i samarbetet. I och med att Danmark redan 1992 meddelade att man inte hade för avsikt att delta i den tredje etappen, beviljades landet ett undantag i enlighet med protokollet till EG-fördraget (det danska protokollet). Detta undantag kan endast upphävas på danskt initiativ. Skulle Danmark efter en folkomröstning, i vilken utfallet för ett inträde blir positivt, vilja delta i valutaunionen har landet rätt att göra det om kraven för deltagande är uppfyllda. Konsekvensen blir att protokollet upphör att gälla och kan då inte åberopas för ett eventuellt senare utträde från valutaunionen. Den 28 september 2000 höll Danmark en bindande folkomröstning i frågan och resultatet av denna blev 53,1 procent mot och

¹³ Kjellgren, Anders och Bernitz, Ulf, s. 297.

¹⁴ Art. 311 EG.

¹⁵ Art. 122 EG

46,9 procent för ett inträde. I väntan på en ny folkomröstning kommer Danmark således att stå utanför valutaunionen som ett land med formellt undantag enligt det till fördraget tillfogade protokollet. Detta har Danmark en juridisk rätt att göra.

2.4.2 Storbritanniens formella undantag

Storbritanniens protokoll till EG-fördraget är mer långtgående än vad Danmarks protokoll är. Medan Danmarks protokoll säger att landet ska medges undantag om landet önskar detta och att reglerna för undantagsländer då ska tillämpas, anger det brittiska protokollet istället att landet kan välja att inte övergå till EMU: s tredje etapp när ett sådant val blir aktuellt, men de tidigare regler som annars upphävs vid övergången till tredje etappen för länder som går med fullt ut förlängs i protokollet så att de fortfarande blir tillämpliga på Storbritannien. Storbritanniens protokoll, vilket är mer detaljerat än vad Danmarks är (Danmarks protokoll hänvisar bara till reglerna för länder med undantag) och som innehåller regler som gäller för Storbritannien utanför valutaunionens fulla ikraftträdande gör att landet kan sägas stå vid sidan om tredje etappen, men att det saknar ett rent formellt undantag liknande det som Danmark har eftersom de regler som gäller för undantagsländer i allmänhet inte ska tillämpas på Storbritannien.

Om Storbritanniens regering och parlament fattar ett särskilt beslut om att gå över till den tredje etappen och om denna avsikt meddelas till ministerrådet ska landet betraktas som bundet vid det åtagandet. Protokollets delar som reglerar Storbritanniens kvarstående i etapp två upphör då att gälla. I maj 1998 fattade rådet ett beslut om vilka medlemsstater som skulle vara med och starta valutaunionen. Storbritannien anmälde att landets avsikt var att ställa sig utanför.

2.5 Ett formellt undantags fördelar

Ett formellt undantag för ett medlemsland, liknande det undantag som Danmark och Storbritannien har, skulle innebära att det problem som uppstår om landet ställer sig utanför ERM2 som ett land utan fördragsfäst undantag försvinner. Ett formellt undantag skulle nämligen ge medlemslandet möjligheten att gå med i ERM2 om det så önskar utan att det för den sakens skull förbinder sig att gå in i tredje etappen. Danmark har kunnat göra på det här viset tack vare sitt undantag. Den danska kronan är idag mycket hårt knuten till euron i ERM-systemet. På så vis uppnås vissa av de ekonomiska fördelar som en gemensam valuta ger utan att landet på samma sätt förbinder sig att delta fullt ut. Således ökar landets beslutsmöjligheter på området. Detta formella undantag kan även öppna vägen för ett nytt beslut om EMU som skulle få större legitimitet än vad det hade fått om landet försöker undvika att gå med i valutaunionen trots avsaknad av ett formellt undantag. Ett sådant avsteg från ett vidare samarbete i valutaunionen är dock inte något som ett medlemsland kan bestämma självt. De övriga medlemsländerna måste även ge sitt samtycke. Dessutom krävs EU-kommissionens godkännande och viljan att idag ge länder formella undantag är från Kommissionens sida mycket svag. Detta beror till stor del på att man inte vill öppna upp den här möjligheten för de tio nya EU-länderna.¹⁶

2.6 Ett formellt undantags nackdelar

Formella undantag kan innebära nackdelar både för ett medlemsland och för unionens gemenskap. EU-projektet bygger på tanken att en harmoni ska uppnås och den gemensamma EG-rätten är ett viktigt instrument på vägen dit. Medlemsstater med formella undantag bryter och skadar denna harmoni då samma regelverk inte längre gäller för alla länder. Detta skadar inte minst trovärdigheten för den gemensamma rätten och den plikt känsla

gentemot gemensamma förpliktelser som unionen förväntar sig av nya medlemsländer. Ojämlighet mellan medlemsländerna inom unionen när det gäller förhållandet till de grundläggande fördragen och det gemensamma regelverket är något som EG-domstolen tar ställning emot. Särskilda bestämmelser för olika medlemsstater bör enligt domstolen inte förlängas i längden. Domstolen säger dock att unionen inledningsvis beviljade medlemsstater möjligheten att få avvikande bestämmelser, men att målet i längden var att få en harmonisk rättsutveckling och att dessa avvikande regler så småningom skulle upphöra att gälla.¹⁷

För små stater, som t.ex. Sverige, är det ofta lätt att ansluta sig till unioner, men desto svårare att bilda sådana. Av politiska trovärdighetsskäl bör små stater vara med och driva och stödja unionen framåt snarare än att vara en hindrande kraft. I en union är det ofta svårt för små stater att påverka opinionen och om den lilla statens intention är att bli tagen på allvar bör den eftersträva att följa de samarbetsmönster som finns. En stat som begär att få ett formellt undantag från stora och genomgripande regelverk i unionen riskerar att skada trovärdigheten för statens vilja att delta i samarbetet fullt ut.¹⁸

2.7 Den föreslagna EU-konstitutionens betydelse för länder utan formella undantag

Europeiska konventet föreslog i sitt slutliga utkast den 18 juli 2003 att den regeringskonferens med unionens medlemsländer som påbörjades i oktober 2003 ska anta en konstitution bestående av fyra delar.¹⁹ Ståndpunkten att

¹⁶ En diskussion om det ovan berörda går att finna i Svenska Dagbladet den 16/9 under rubriken "Sverige kanske röstar om euron igen nästa år".

¹⁷ Mål 231/78 s. 17.

¹⁸ Jerneck s. 239-240.

¹⁹ Utkastet, benämnt "Utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa", finns i sin helhet på följande adress:
<http://www.riksdagen.se/eu/Teman/konvent/forslag.asp>

euro ska vara unionens enda och gemensamma valuta framkommer på flera ställen i detta utkast till konstitution.²⁰ I art. III-92 berörs länder med icke-formella undantag. Första punkten säger att länder med undantag ska granskas av Kommissionen och ECB minst en gång vartannat år eller på begäran av en medlemsstat med undantag. Granskningen går ut på att se hur dessa medlemsländer fullgör sina förpliktelser för att förverkliga den ekonomiska och monetära unionen. Vidare följer under punkt 1 en uppräkningslista av de konvergenskriterier som ska vara uppfyllda för en övergång till tredje etappen. Efter att ha hört Europaparlamentet samt efter överläggningar i Europeiska rådet (detta råd består av stats- och regeringschefer för unionens medlemsländer och det kallar till möte regelbundet) skall ministerrådet på förslag av kommissionen upphäva de undantag för de länder som uppfyller konvergenskriterierna (enligt andra punkten). Detta ska ske omedelbart och således kommer alla länder utan formella undantag att föras in i valutaunionen, vare sig det finns en nationell vilja för att detta ska ske eller inte. Endast de folkvalda europaparlamentarikerna samt Europeiska rådet har en möjlighet att påverka kommissionen för att hindra upphävandet av ett undantag.

²⁰ Se t.ex. art. IV-1, art. III-69 samt art. III-94.

3 En fördragsbrottsanalys

3.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att till en början ge en allmän beskrivning av vad ett fördragsbrott är. Därefter ska det undersökas om Sverige kan ha begått ett fördragsbrott i och med att landet inte har övergått till den tredje och sista etappen av EMU-samarbetet. EG-fördraget kräver att medlemsländer (med icke-formella undantag) rättar sig efter de förpliktelser som fördraget har ställt upp på valutasamarbetets område. Brott mot dessa förpliktelser kan resultera i påföljder. Olika rättsliga konsekvenser av ett eventuellt fördragsbrott kommer slutligen att granskas.

3.2 Allmänt om fördragsbrott

En medlemsstat gör sig skyldig till ett fördragsbrott om Kommissionen kommer fram till att landet har misslyckats med att uppfylla en förpliktelse i enlighet med EG-fördraget. Ett fördragsbrott kan ha begåtts när ett medlemsland har handlat på visst sätt eller om ett land har avstått från att handla på visst sätt. Vidare kan ett fördragsbrott vara fullbordat om ett land har misslyckats att implementera ett direktiv eller om landet har brutit mot fördragsbestämmelser eller mot någon regel som är en del av den gemensamma rätten.²¹ Kommissionen har, enligt art. 211 EG, bland annat uppgiften att se till att den gemensamma rätten tillämpas på rätt sätt och framförallt en uppgift att kontrollera medlemsstaters efterlevnad av den gemensamma rätten. Det är Kommissionens sak att reagera när medlemsstater inte efterlever EG-rätten. De olika rättsliga konsekvenser som kan bli aktuella vid ett fördragsbrott undersöks i kap. 3.5.

3.3 En politisk utveckling i strid med

fördragsförpliktelse – svenskt fördragsbrott

I föregående kapitel har konstaterats att Sverige ur EU: s perspektiv är ett s.k. medlemsland med icke-formellt undantag. Detta innebär att Sverige allt sedan starten av den tredje etappen har varit föremål för en granskning från Kommissionens och ECB: s sida. Denna granskning ska visa hur väl Sverige utvecklar sin ekonomi i förhållande till konvergenskriterierna. Kommissionen har hittills gjort en sådan bedömning vid två tillfällen, då Kommissionen har konstaterat att Sverige inte har uppfyllt växelkurskriteriet. Rådet har därför inte blivit föreslaget att upphäva Sveriges undantag. De övriga tre konvergenskriterierna om stabila priser, sunda offentliga finanser och låga räntor har Sverige uppfyllt vid samtliga bedömningar. Den svenska lagstiftningen måste däremot, enligt både Kommissionen och ECB, anpassas ytterligare för att vara förenlig med EG-fördraget.²² Det avgörande för Sveriges del för att kunna bli en fullvärdig medlem i EMU är att landet uppfyller de kriterier som gäller för växelkursmekanismen ERM2. Den ursprungliga växelkursmekanismen ERM, vilken fanns med i EG-fördraget, ersattes 1998 av ERM2. Vid den tidpunkten konstaterades det av EU: s råd att Sverige inte uppfyllde konvergenskriterierna i tid för att från starten kunna gå in i den tredje etappen. Formellt sett är två års deltagande i ERM2 ett krav för att kunna gå in i den tredje etappen, men detta kriterium har redan inskränkts för Finland (som gick med efter 17 månaders deltagande) och för Italien (16 månader).

Problemet med Sveriges olika uttalanden om EMU har varit att det inte har funnits någon stark vilja att lyckas uppfylla kriterierna för ERM2. Sverige har fördragsmässiga förpliktelser i enlighet med EG-fördraget att försöka uppfylla alla konvergenskriterier och man skulle kunna hävda att man från svenskt håll har försökt hålla sig utanför valutaunionen. Detta påstående förstärks av det fortsatta resonemanget nedan.

²¹ De Búrca s. 418-419.

²² Se Riksdagens hemsida – Sveriges ställning i EMU på följande adress:
http://www.riksdagen.se/eu/teman/emu/sv/om_emu/sverige.asp

Det har från svensk sida hävdats att Sverige skulle ha ett annat slag av undantag enligt vilket vi har en rätt att bestämma om och i så fall när Sverige ska gå med i valutaunionen. Detta har uttryckts i propositionstext på så vis att vi har en fördragsmässigt grundad rätt att gå in i EMU när vi så önskar, men att vi inte har några fördragsmässiga skyldigheter i förhållande till unionen eller övriga medlemsländer. I propositionen om svenskt EU-medlemskap kan följande, i och för sig riktiga, passage läsas:

”Formerna för hur ett enskilt land som t.ex. Sverige fattar beslut om övergången från fas två till fas tre i EMU avgör landet i fråga självt. Följaktligen står det heller inget om detta i Maastrichtfördraget”²³

Formen som Sverige har valt var att låta en folkomröstning avgöra saken. Hur kan ett land som inte har något formellt undantag överväga att låta en folkomröstning avgöra en fråga som landet inte har något val i? Vid ett nej i folkomröstningen skulle ju riksdagen om den biföll resultatet gå emot den fördragsmässiga skyldigheten att gå med i valutaunionen. Majoriteten av medlemsstaterna har låtit sina regeringar fatta beslut i frågan. Danmark har låtit en folkomröstning avgöra att landet ska stå utanför ett fortsatt samarbete, men Danmark har till skillnad från Sverige ett formellt undantag. I Finland röstade en majoritet av befolkningen för en övergång till tredje etappen – därmed uppstod inga problem att rätta sig efter förpliktelserna i EG-fördraget för Finlands del. Däremot befinner sig Sverige, med tanke på att en majoritet röstade nej i folkomröstningen 2003, i en svår situation. Vårt land har valt att låta en folkomröstning avgöra en fråga som i själva verket inte är villkorlig.

Under rubriken ”Regeringens överväganden” i samma proposition kan man läsa att ”när Sverige uppfyller Maastrichtfördragets konvergenskriterier har vi en oavvislig rätt att gå med i EMU: s tredje fas”. Vad som sägs i propositionen om att det är en svensk angelägenhet att bestämma beslutsprocessen för övergången till tredje fasen är korrekt, men av

propositionen framgår inte att Sverige som stat har en skyldighet att gå med i valutaunionen. Däremot står det att Sverige har en rätt att göra så. Vidare kan man läsa att regeringen skall lägga en särskild proposition beträffande frågan när Sveriges deltagande i fas tre blir aktuell.²⁴ Detta skulle kunna tolkas som att det finns utrymme för Sveriges riksdag att besluta om att låta Sverige stanna utanför även om landet befinner sig i ett läge där alla förutsättningar för deltagande är uppfyllda.²⁵

Även en senare proposition som behandlar Sverige och EMU ger intryck av att kärnfrågan om Sveriges fördragsmässiga skyldighet undviks medvetet. I propositionen kan man läsa att "Sverige bör hålla dörren öppen för ett senare svenskt inträde"²⁶ samt "de medlemsstater som vid urvalstillfället under våren 1998...bedöms uppfylla de nödvändiga villkoren har både en rätt och en skyldighet att delta i valutaunionen...Storbritannien och Danmark fick vid förhandlingen om Maastrichtfördraget särskilda protokoll om rätt att inte delta i valutaunionen".²⁷ Den juridiska skyldigheten nämns sålunda för de länder som uppfyllde konvergenskriterierna. Sverige var vid denna tidpunkt inte kvalificerat för ett inträde och kunde alltså räknas bort. Det nämns dock inte i propositionen att även Sverige har en skyldighet att försöka bli medlem i valutaunionen och att gå med i ERM. Framförallt sägs det inte att det faktiskt är en skyldighet att gå med i ERM när ett land uppfyller villkoren för att kunna göra det och inte endast, som propositionen försöker göra gällande, en skyldighet att gå med fullt ut i valutaunionen när ett land väl har *valt* att gå med i ERM. Fördragsbrottsaspekten berördes överhuvudtaget inte i propositionen. Redan i början av propositionen står det att "Regeringens övergripande hållning i EMU-frågan har varit att säkra största möjliga handlingsfrihet" och att "Sverige skall ha möjlighet både att

²³ Prop. 1994/95:19 s. 444 f.

²⁴ Prop. 1994/95:19 s. 445.

²⁵ Bernitz s. 205.

²⁶ Prop. 1997/98:25 s.70.

²⁷ Prop. 1997/98:25 s.9.

delta och att inte delta”.²⁸ Här återkommer EMU-frågan som en fråga som handlar om valfrihet för Sverige och inte om en fördragsenlig förpliktelse.

I den stora Calmforsutredningen från 1996, som leddes av professor Lars Calmfors, uteblev de juridiska aspekterna på Sverige och EMU nästan helt. Frågan om Sverige skulle gå in i valutaunionen eller ej behandlades till största delen som ett ekonomiskt- och politiskt problem. Ett resonemang fördes i utredningen om valutaunionens fördelar och nackdelar ungefär som om Sverige skulle vara fullständigt obundet i förhållande till EG-fördraget. Utredningen kom fram till att ett svenskt deltagande från och med starten 1999 inte var att rekommendera om man tittade på de ekonomiska och politiska argumenten.²⁹ Det fanns i utredningen ett kort inledningskapitel som tog upp frågan om Sverige var juridiskt skyldigt att gå med i EMU. Meningarna gick isär avseende Sveriges juridiska handlingsfrihet i ett läge där konvergenskriterierna är uppfyllda, men hur det än förhåller sig med den juridiska frågan skulle det enligt utredningen inte vara särskilt troligt att ett land skulle tvingas in i valutaunionen mot sin vilja.³⁰

EMU-frågan har fått karaktären av en villkorlig fråga istället för en ovillkorlig sådan och detta trots att Sverige redan i förhandlingsprotokollet uttryckte en vilja att delta i EMU och att övergången till fas tre skulle ske i enlighet med bestämmelserna i fördraget. Den borgerliga regeringens proposition om ett svenskt medlemskap i EU (1994/95:19), den socialdemokratiska regeringens proposition om Sverige och den monetära och ekonomiska unionen (1997/98:25) samt Calmforsutredningen (SOU 1996:158) har alla lagt fokus på EMU-frågan som en fråga om ekonomi och politik, men i stor utsträckning har den juridiska frågan om förpliktelser undvikts. EG-fördraget förutsätter att medlemsstaterna lojalt medverkar för att kvalificera sig inför inträdet i EMU genom att uppfylla

²⁸ Prop. 1997/98:25 s.6.

²⁹ SOU 1996:158 s. 434.

³⁰ SOU 1996:158 s. 24 f.

konvergenskriterierna.³¹ Sverige kan sägas ha negligerat att följa den lojalitetsförpliktelse som art. 10 i fördraget ställer upp som en grundprincip i samarbetet. Detta är en grundläggande solidaritetsbestämmelse enligt vilken Sveriges uppgift är att till att börja med bli medlem i ERM2 för att därefter träda in i EMU.

3.3.1 Latent eller öppet fördragsbrott

Enligt Bernitz skulle Sverige idag kunna betraktas som ett land som har gjort sig skyldigt till ett latent fördragsbrott p.g.a. de omständigheter som har presenterats ovan och framförallt p.g.a. att Sverige har dröjt och ännu inte i dagsläget aktivt strävar efter att gå in i valutaunionen fullt ut. Bernitz menar vidare att Sverige skulle göra sig skyldigt till ett öppet fördragsbrott om riksdagen skulle gå på en folkomröstnings linje, i vilken en majoritet röstar mot en EMU-anslutning. En majoritet röstade mot en anslutning i september 2003 och riksdagen har ännu inte röstat i frågan. Om riksdagen går på folkomröstningens linje, gör sig Sverige skyldigt till fullbordat fördragsbrott även om dörren hålls öppen för en framtida omprövning av beslutet. Enligt Bernitz synsätt skulle alltså det en gång fullbordade fördragsbrott som Sverige gjort sig skyldigt till inte gottgöras bara för att vi i ett senare skede väljer att rätta oss efter förpliktelserna i fördraget. Ett fördragsbrott är ett faktum enligt Bernitz och det finns en hel del rättsliga konsekvenser knutna till ett sådant. En redogörelse av dessa presenteras i nästföljande underkapitel.³²

Även statsvetaren Magnus Jerneck gör en liknande bedömning när han uttalar att ”det går inte att komma ifrån att den nuvarande svenska hållningen i princip, såväl rättsligt som politiskt, strider mot de fördragsförpliktelser Sverige åtog sig i samband med

³¹ Protokoll nr. 10 till EG-fördraget slår fast att gemenskapens utveckling mot fas tre har en oåterkallelig karaktär och att det är gemenskapens vilja att denna fas snabbt inleds.

³² Bernitz s. 213.

medlemskapsförhandlingarna” och vidare ”att öppet tillåta ett land att bryta mot fördraget skulle få besvärande prejudicerande verkan på andra länders beteende och leda till en okontrollerad differentiering av integrationen i riktning mot det vi kan kalla ett Europa à la carte.”³³

3.3.2 Rättsliga konsekvenser vid ett fördragsbrott

Till ett sådant fördragsbrott som det som det ovan argumenteras för att Sverige har gjort sig skyldigt till, finns en hel del tänkbara rättsliga konsekvenser. Till att börja med har rådet, enligt EG-fördraget, möjlighet att med kvalificerad majoritet på kommissionens förslag besluta att upphäva en medlemsstats undantag från medlemskap i EMU så snart konvergenskraven uppfylls.³⁴ I det här fallet har den berörda medlemsstaten inte någon vetorätt. Vidare har såväl Kommissionen som varje medlemsstat behörighet att föra talan inför EG-domstolen mot en medlemsstat om fördragsbrott.³⁵

Bernitz menar att det finns skäl att överväga om EG-fördragets regler om tredje etappen och införandet av den gemensamma valutan är så klara, precisa och ovillkorliga att de kan antas ha direkt effekt – reglerna skulle då tillämpas direkt av de nationella domstolarna och då även i Sverige.³⁶ Det har ansetts att övervägande skäl talar för att direkt effekt inte uppnås, men sannolikheten för att EG-domstolen ändrar uppfattning i frågan kan förväntas öka när EMU är mer integrerat i Europa.³⁷ Om direkt effekt uppnås, skulle detta innebära att det finns möjligheter för enskilda rättssubjekt, fysiska eller juridiska personer, att få till stånd en rättslig prövning av saken, t.ex. genom att skadeståndstalan mot svenska staten förs för skada som orsakats rättssubjektet p.g.a. att Sverige inte infört den gemensamma valutan i enlighet med fördraget. En sådan process skulle kunna leda till en begäran om förhandsavgörande från EG-domstolen enligt

³³ Jerneck s. 243.

³⁴ Art. 121 EG.

³⁵ Art. 226 respektive art. 227 EG.

³⁶ Bernitz s. 213.

art. 234 EG, vilket skulle resultera i en komplicerad situation för Sveriges del.³⁸ Slutligen bör det nämnas att även ett permanent undantag är en rättslig konsekvens som kan följa av den förpliktelse att gå med i valutaunionen som Sverige inte har uppfyllt.

Sverige fick vid medlemskapsförhandlingarna i samband med inträdet i EU ett permanent undantag från unionens snusförbud.³⁹ Detta undantag kunde dock motiveras med hjälp av subsidiaritetsprincipen; ärendet kunde skötas lika bra på nationell nivå som av unionens företrädare. Vidare spelade legalitetsprincipen en viktig roll eftersom förbudet mot snus låg utanför EU:s kompetensområde. Oavsett om dessa argument stred mot unionens företrädares vilja eller inte kunde man enas om att det vore bäst att låta Sverige få ett undantag. De som snusade skulle bli mer negativt inställda till unionen om de fråntogs rätten att snusa, vilket var något som borde undvikas. Sverige skulle inte kunna använda sig av subsidiaritetsprincipen som ett starkt argument för att stå utanför den gemensamma valutan eftersom själva tanken med en gemensam valuta är att det vore bättre och mer effektivt om medlemsländerna samarbetade på det monetära området, med andra ord görs ett positivt steg från subsidiaritetsprincipen och över till en mer centraliserad riktning. Det skulle finnas en risk för att invånare i övriga medlemsländer skulle protestera om Sverige beviljades ett permanent undantag från något som de allra flesta medlemsländerna har gått med i utan att deras befolkningar har fått vara med och avgöra frågan; har ett antal länder förbundet sig att samarbeta så vore det illojalt av ett land att avstå från detta samarbete, oavsett om samarbetet går bra eller dåligt. Den gemensamma stödjande insatsen kan uppfattas som särskilt viktig när det går dåligt.

³⁷ Se Sidek Mohamed, European Community Law on the Free Movement of Capital and the EMU. Mohamed hävdar uppfattningen att direkt effekt saknas (s. 254 f.).

³⁸ Bernitz s. 214.

³⁹ Se direktiv 92/41/EEC

4 Hypotetiska scenarier

4.1 Inledning

Rättsläget för Sverige i förhållande till EMU är i dagsläget oklart, d.v.s. frågan om Sverige har brutit mot sina förpliktelser då landet ännu inte har gått in i valutaunionen samt Sveriges möjligheter att stå utanför valutaunionen respektive risken för en tvångsanslutning. Det finns dock ett antal hypotetiska scenarier som beskriver hur utgången kan bli. Dessa scenarier utgår ifrån innehållet i denna uppsats och de bygger dessutom på ett samtal med Magnus Jerneck, professor i statsvetenskap, som har bidragit till inspiration. Ingen rangordning för scenarierna har ställts upp. Scenarierna har en spekulativ karaktär och det är också meningen eftersom framtiden är mycket osäker.

4.2 Scenario 1 – Status quo

I detta scenario kommer det riksdagsbeslut om EMU från 1997, som fastslog att landet skulle vänta och se med att gå in fullt ut i valutaunionen, att gälla på obestämd tid. Folkomröstningsresultatet från 2003 respekteras, men riksdagen fattar inget formellt beslut i frågan, utan låter saken bero i avvaktan på en eventuell ny folkomröstning. Att riksdagen handlar på detta vis kan bero på att man dels inte vill visa upp en alltför negativ inställning gentemot fortsatt samarbete i unionen, vilket skulle vara fallet om riksdagen går på folkomröstningens linje, och dels på att man vill hålla dörren öppen för ett framtida inträde genom en kommande folkomröstning. Detta skulle försvåras om de till valutaunionen negativt inställda partierna skulle få vatten på sin kvarn genom ett formellt riksdagsbeslut där partimedlemmar som annars är för samarbete ställer sig bakom resultatet i folkomröstningen för att den demokratiska tyngd som denna har måste respekteras. I dagsläget har som bekant inget riksdagsbeslut tagits i frågan. De övriga medlemsländerna, och då främst de stora drivande länderna som Frankrike

och Tyskland, bekymrar sig i detta scenario inte särskilt mycket om vare sig folkomröstningsresultatet eller den svenska inställningen till fortsatt samarbete eftersom Sverige uppfattas som ett litet land som varken är eller har varit en drivande kraft i det europeiska samarbetet. Naturligtvis uppfattades det som beklagligt att svenskarna tog avstånd från ytterligare samarbete i folkomröstningen, men internationell press publicerade endast artiklar om detta dagarna efter att valresultatet var klart. Några veckor efter den 14 september var svenskarnas avståndstagande från EMU inte det stora samtalsämnet för europapolitikerna eller i nyhetsmedia; den nationella besvikelsen över utgången i folkomröstningen var större än den på europeisk nivå.

I scenariot anser visserligen de rättsliga instanserna i EU samt diverse rättslärdade att Sverige har brutit mot sina förpliktelser gentemot EG-fördraget, men viljan att straffa Sverige är svag med tanke på att det svenska folket klart och tydligt har tagit avstånd från ett fortsatt samarbete. Annorlunda hade det kanske varit om Sveriges riksdag hade fattat ett för unionen negativt beslut i frågan utan att först låta en folkomröstning avgöra saken. Frankrike och Tyskland har brutit mot stabilitetspakten utan att länderna har blivit straffade för det, något som ökar incitamentet för att länder med icke-formella undantag, som Sverige, borde klara sig undan sanktioner trots att länderna inte har rättat sig efter gemenskapens förpliktelser. Unionens företrädare hoppas på att en smidig integration i Europa blir fallet och att en konfliktladdad sammanföring av medlemsländerna i det längsta kan undvikas. Slutsatsen blir således att såväl européer som svenskar lägger locket på i avvaktan på en flexibel integration i framtiden.

4.3 Scenario 2 – kommissionen eller medlemsstaterna driver fördragsbrottstalan

Den kritik som kan riktas mot Sverige beträffande landets ställningstagande att inte gå med fullt ut i valutaunionen kan ta sig olika uttryck, det kan förekomma mild kritik från ett eller flera organ i EU eller från andra medlemsstater. Kritiken kan ha olika nivåer – alltifrån mild kritik där endast ett missnöje med Sveriges hållning i frågan uttrycks till tänkbara mellannivåer för kritiken i vilka endast ett eller ett fåtal organ anser att Sverige borde tillrättavisas på något sätt för den passiva utvecklingen i valutafrågan, men inte nödvändigtvis genom att fördragsbrottstalan väcks. Återigen handlar det mest om missnöjesyttringar snarare än om en vilja att faktiskt bestraffa ett land. Slutligen kommer vi till extremfallet där fördragsbrottstalan väcks mot Sverige till följd av att vissa fördragsförpliktelser inte har uppfyllts. I det här scenariot rör vi oss inom extremfallet och fördragsbrottstalan väcks sålunda mot Sverige.

I scenariot fattar den svenska riksdagen ett beslut i linje med resultatet i folkomröstningen och det fördragsbrott som dithills varit latent blir nu öppet (enligt Bernitz med fleras tolkning). Kommissionen ser den svenska hållningen som ett hot mot en enad union och för att visa de blivande medlemsländerna i östra Europa att valutaunionen är stark och för att utåt påvisa att unionsprojektet tas på allvar, väcks en fördragsbrottstalan mot Sverige. Det kan också vara möjligt att andra medlemsstater driver fördragsbrottstalan med målsättningen att få en starkare valutaunion. Som bekant har valutaunionens första år inte blivit så lyckade som det var tänkt. Genom att vissa stater i unionen håller sig utanför det gemensamma regelverk som gäller, skapas en situation av ojämlikhet som i längden kan vara skadlig för unionen. Vissa medlemsstater straffas om de inte uppnår de av unionen uppsatta målen, medan andra medlemsstater – trots sitt medlemskap i unionen – inte straffas överhuvudtaget med stöd av undantag och särregler. Detta leder till regeldiskriminering och bör undvikas om en flexibel integration ska uppnås. I scenariot driver några medlemsländer

fördragsbrottstalan mot Sverige för att stärka unionen och för att få en mer stabil ekonomi i Europa. Sverige straffas för sitt ”misslyckande” att uppfylla fördragets förpliktelser genom att landet bötfälls och genom att det icke-formella undantag vi har upphävs för att på så vis, efter ett beslut av ministerrådet, tvinga in Sverige i valutaunionen. Fördragsbrottstalan kan också resultera i att Sverige trots vite stannar kvar i status quo och att vi fortsätter att vara en motsträvig europé medan utvidgningen av unionen och de blivande medlemsländernas inträde i valutaunionen hamnar i fokus.

4.4 Sverige skaffar ett formellt undantag

När den nya konstitutionen antas, kommer Sverige att lyckas förhandla sig till ett permanent undantag likt de undantag som Danmark och Storbritannien har fått. Den föreslagna konstitutionen innebär genomgripande förändringar för det nationella självbestämmandet och svenska politiker ställer krav på att Sverige ska undantas från vissa bestämmelser gällande det ekonomiska och monetära samarbetet. Danmark och Storbritannien fick undantag som tillfogades Maastrichtfördraget i samband med undertecknandet av detta 1992. Svenska politiker hänvisar till dessa undantag och får ett särskilt protokoll knutet till konstitutionen som ger vårt land rätten att stå utanför valutaunionen tills vidare. Problemet med att Sverige försöker hålla sig utanför valutaunionen, trots att vi har en skyldighet att gå in i densamma fullt ut, löses på så vis och problemet med att fördragsförpliktelserna inte efterlevs försvinner. Från unionens sida innebär det då inte längre samma bekymmer att Sverige står utanför ett fortsatt samarbete då vi har fått en fördragsgrundad rätt att göra så. Kraven på de nationella beslutsfattarna att aktivt driva in Sverige i unionen upphör. Vår ”vänta-och-se-politik” blir mer legitim jämfört med då Sverige var ett land med ett icke-formellt undantag som förde en i förhållande till förpliktelserna likgiltig politik.

Det scenario som har utmålats ovan skulle kunna bli verklighet när ett nytt fördrag så småningom ska utformas, men det bör påpekas att EMU-området

är en av EU: s viktigaste marknader och att kommissionen med flera organ inte är särskilt villiga att göra eftergifter för medlemsstater som har förbundit sig att gå med i valutaunionen. Ett formellt undantag är det starkaste undantag som ett land kan få. Undantagsfrågan kan också tänkas bli en graderingsfråga med förslag på olika undantagsnivåer. En lösning vore kanske att låta Sverige få en övergångsperiod inom vilken alla kriterier för ett inträde ska uppfyllas. Sådana övergångsperioder tillämpas i regel på medlemsstater som har problem med att uppfylla sina förpliktelser, oftast på grund av nationella avvikelser som är svåra att förena med den gemensamma rätten. Sverige har i och för sig inte några sådana nationella avvikelser att hänvisa till för att slippa gå in i valutaunionen, men övergångsperioden för också med sig en annan fördel; att osäkerheten att behöva stå utanför på obestämd tid minskar. Ovissheten för länder som förväntas uppfylla förpliktelser utan tidsangivelser, är ur ett juridiskt perspektiv stor. Det kan uppfattas som paradoxalt att ställa krav på ett land att på sikt uppnå vissa uppsatta mål utan att det finns några konkreta tidsramar att förhålla sig till. Ett sådant förhållningssätt skapar lätt kritik och slitningar allteftersom tiden går utan att medlemsstater handlar i linje med sina förpliktelser. Det skapar också en nationell passivitet som orsakar att integrationsarbetet förhalas. Medborgarna i landet riskerar också att få en bild av gemenskapsprojektet som något frivilligt; omedvetenheten om de juridiska fördragsrättsliga aspekterna ökar. Detta märktes delvis redan under folkomröstningskampanjen där de vardagliga kampanjargumenten, men även fackböcker som behandlade EMU, nästan uteslutande fokuserade på de ekonomiska och politiska sidorna av frågan. Naturligtvis är det viktigt att EU-projektet uppfattas som ett demokratiskt projekt, men inte på bekostnad av att undertecknade traktat inte respekteras. Den bästa lösningen för att förena respekten för fördragsrätten med demokratiska intressen vore för Sveriges makthavare att förhandla sig till någon form av undantag, även om de ej uppnår samma undantag som vårt grannland Danmark och Storbritannien redan uppnått.

4.5 EU-konstitutionen och konsekvenserna av densamma för Sveriges icke-formella undantag

Den föreslagna konstitutionen för unionens medlemsstater kan, som det tidigare beskrivits, innebära att medlemsstater utan formella undantag från valutaunionen tvingas in i densamma efter beslut av ministerrådet. Efter en granskning av Sveriges förutsättningar att gå in i valutaunionen av ECB och Kommissionen och efter att både Europeiska rådet och Europaparlamentet har tagit ställning för att Sverige ska föras in i valutaunionen, upphävs det icke-formella undantag som gäller i dagsläget. Detta beslut bygger på en granskning som visar positiva förutsättningar för Sverige att i nuläget uppfylla sina förpliktelser. Sveriges nationella möjlighet att besluta annorlunda i frågan inskränks således till den grad att endast vår representant i Europeiska rådet samt våra europaparlamentariker kan vara med och påverka den beslutsgång som rör Sveriges medlemskap i den ekonomiska och monetära unionen. Det faktum att unionen får en så kallad konstitution med ett större inslag av överstatlighet leder också till att enskilda medlemsländers vilja och beslutanderätt får ge vika om sammanhållningen och unionens intressen hotas.

Valutaunionen har lidit av bakslag av olika natur. Stabilitetspakten har knakat i fogarna. Den gemensamma valutan har inte blivit så stark som det var tänkt och vinsterna och fördelarna med den har inte blivit så stora som förväntat (även om positiva resultat har uppnåtts i viss utsträckning). Ytterligare ett bakslag för unionen är medlemsstater som aktivt tar avstånd från ett fördjupat samarbete trots goda nationella förutsättningar att bredda samarbetet och delta som en drivande part i unionens utveckling. Mot bakgrund av detta synsätt kanske det inte vore så märkligt om medlemsstater, som trots allt har förbundit sig att uppfylla vissa förpliktelser genom undertecknande av fördrag av gemenskapsrättslig karaktär, ”straffas” genom sanktioner som har till syfte att föra länderna närmare unionens huvudsakliga mål: att utvecklas till en gemenskap – politiskt, rättsligt och geografiskt. Någon orättvis särbehandling av Sverige kan svenska

beslutsfattare inte göra gällande eftersom unionen skulle behandla alla medlemsländer med icke-formella undantag enligt likabehandlingsprincipen.

5 Avslutande analys

Som det har visat sig är såväl rättsläge som position för Sverige i EMU-samarbetet i dagsläget ännu oklart, något som gör utredningen om vilka typer av situationer som kan tänkas uppstå desto mer intressant. Sverige uttryckte 1994 en vilja att utan förbehåll gå med fullt ut i det europeiska samarbetet, men att landet skulle vänta med att gå in i EMU: s tredje etapp tills den tidpunkt då de rent ekonomiska förutsättningarna var de rätta. Under de senaste åren har varken någon vilja att aktivt verka för att uppfylla de ekonomiska hinder som har stått i vägen för en övergång (vissa konvergenskriterier har inte varit uppfyllda) eller en vilja att aktivt söka bli medlem i valutaunionen märkts av. Från EU: s perspektiv förväntar man sig att medlemsländer i första hand implementerar hela den gemensamma rätten. I andra hand kan det vara möjligt att bevilja ett medlemsland undantag från någon regel eller ett särskilt regelverk, men detta är oönskat eftersom det skapar ojämlikhet på det juridiska området och en orättvis behandling av vissa stater som tvingas följa den gemensamma rätten, medan andra stater anpassar sig efter den gemenskapsrätt som verkar lämplig för olika nationella intressen. Detta är ett problem som för unionen inte är så lätt att förena med tanken på flexibel integration. En integration som ska genomföras på ett smidigt sätt är inte förenlig med stränga sanktioner mot medlemsstater. Ett sådant tillvägagångssätt skulle endast bidra till missnöje och bristande respekt för EU som projekt bland medlemsstaternas invånare.

När det gäller det fördragsbrott som Sverige kan tänkas vara skyldigt till, delar författaren av denna uppsats de åsikter som har framförts av Bernitz och Jerneck. Sveriges beslutsfattare har handlat illojalt mot unionen i och med den mycket passiva politik som förts på EMU-området. Till att börja med har de utredningar som ligger till grund för Sveriges ”vänta och se”-linje överhuvudtaget inte tagit upp frågan om Sveriges fördragsrättsliga skyldighet att på ett aktivt sätt försöka uppfylla villkoren för ett fullvärdigt medlemskap i valutaunionen (detta bortsett från Calmforsutredningen som

visserligen berörde skyldigheten, men som slätade över den genom att konstatera att det i realiteten inte skulle uppstå någon tvångssituation för ett motsträvigt land). För det andra låter Sveriges riksdag en folkomröstning avgöra en fråga där det egentligen inte finns något alternativ. Detta visar återigen att frågan om Sverige ska delta i EMU-samarbetet eller inte mer uppfattas som en villkorlig än en ovillkorlig fråga. Det är kanske inte så troligt att andra medlemsländer skulle väcka fördragsbrottstalan mot Sverige eftersom detta kunde skada relationerna mellan länderna. Däremot är det mer troligt att Kommissionen väcker en fördragsbrottstalan. Kommissionen är en mer neutral part i unionen än vad medlemsländer är och det är viktigt att unionens organ upprätthåller en rättslig likabehandling. Ett heterogent regelverk skapar lätt slitningar och ett minskat förtroende för begreppet ”gemenskap”.

Några av de scenarier som har tagits upp här kan uppfattas som mer sannolika än andra, men med tanke på osäkerheten för Sverige i frågan om valutaunionen har jag valt att inte rangordna de olika scenarierna på en sannolikhetskala. Det scenario som förefaller mest sannolikt är det första – status quo. Även om konstitutionen innebär en möjlighet för unionens organ att upphäva undantag för medlemsländer utan formella sådana, är det inte särskilt troligt att detta kommer att ske. Sverige har fått många år på sig att på ett flexibelt sätt integreras i valutaunionen, men någon stark vilja för att fullborda denna integration har inte funnits. Det skulle vara beklagligt om Sverige, efter en så lång tid som landet har haft på sig att uppfylla sina förpliktelser, skulle tvångsanslutas till valutaunionen i och med den nya konstitutionen. Sverige är ingen stor drivande kraft i EU och det skulle naturligtvis uppfattas som beklagligt att vårt land inte har viljan att genomföra den integration som vi en gång i tiden har sagt oss ha. Det är dock enligt min mening först när Sveriges hållning uppfattas som ett problem av stora dimensioner som ett ingripande kommer att ske. Om Sverige sätter käppar i hjulet för sammanhållningen i unionen som allvarligt skadar dess fundament, kommer mer drastiska åtgärder att vidtas för att integrera vårt land.

Mer troligt är det kanske att Sverige lyckas förhandla sig till ett permanent undantag för att därefter gå in i en period av mer legitim status quo än om landet fortsättningsvis hade varit passivt och ignorerat såväl förpliktelser som det faktum att vi saknar en fördragsgrundad rätt att stå utanför valutaunionen. Det finns önskemål om att både Danmark och Storbritannien ska gå med i valutasamarbetet fullt ut. Danmark har redan haft en folkomröstning om valutan och Storbritannien kommer troligtvis att ha en folkomröstning i en inte alltför avlägsen framtid. I Sverige talas det om att vi kommer att få en ny folkomröstning på sikt. Det skulle se bra ut om vårt land blev beviljat ett undantag som tillfogades EG-fördraget på samma sätt som Danmarks och Storbritanniens undantag. Unionen skulle då kunna andas ut i väntan på ett positivt resultat i en kommande folkomröstning.

Fortsättning följer.

Litteraturförteckning

Offentligt tryck

DS 1994:48 – Sveriges medlemskap i den europeiska unionen.

Prop. 1994/95:19 – Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen.

Prop. 1997/98:25 – Om Sverige och den ekonomiska och monetära unionen.

SOU 1996:158 – Sverige och EMU.

Litteratur

- | | |
|---|---|
| Bernitz, Ulf | Sverige och Europarätten, första upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2002. |
| Bernitz, Ulf | Europarättens grunder, första upplagan, Norstedts |
| Kjellgren, Anders | Juridik AB, Stockholm 1999. |
| Craig, Paul
De Búrca, Gráinne | EU Law: Texts, Cases and Materials, Oxford University Press, Oxford 2002. |
| Johansson, Karl Magnus
Jerneck, Magnus m.fl. | Sverige i EU, första upplagan, SNS förlag, Smedjebacken 1999. |
| Mohamed, Sideek | European Community Law on the Free Movement of Capital and the EMU (doktorsavhandling, Stockholms universitet), Kluwer Law International, Stockholm 1999. |
| Peczenik, Alexander | Juridikens teori och metod, första upplagan, Norstedts Juridik AB, Göteborg 1995. |

Periodiskt tryck

Världspolitikens dagsfrågor nr. 8 1998 (Utrikespolitiska institutet). Ulla Olsson – EMU: En ödesfråga?

Elektroniska källor

Sveriges Riksdag – EU-upplysningen – Om EMU – Vad innebär ett undantag

http://www.riksdagen.se/eu/teman/emu/sv/om_emu/undantag.asp

Sveriges Riksdag – EU-upplysningen – Om EMU – Danmark och Storbritannien

http://www.riksdagen.se/eu/teman/emu/sv/om_emu/engdan.asp

Sveriges Riksdag – EU-information – Riksdagen och EU:s framtidskonvent

<http://www.riksdagen.se/eu/Teman/konvent/forslag.asp>

House of Commons library – research paper 03/68 15 september 2003

<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-068.pdf>

Phillipart, Eric och Sie Dhian Ho, Monika, Pedalling against the Wind, Strategies to strengthen the EU's capacity to act in the context of enlargement, WRR Scientific Council for Government Policy, Working Documents, W 115

<http://www.wrr.nl/admin/pdf/werkdocumenten/w115.pdf>

Övriga källor

Svenska Dagbladet den 14 september 2003: Rolf Gustavsson (SvD: s korrespondent i Bryssel) – Sveriges nej bakslag för EMU-projektet

Svenska Dagbladet den 16 september 2003: Mats Hallgren, EU-reporter – Sverige kanske röstar om euron igen nästa år

Rättsfallsförteckning

Mål 231/78 – Commission v. UK, (1979) ECR 1447.