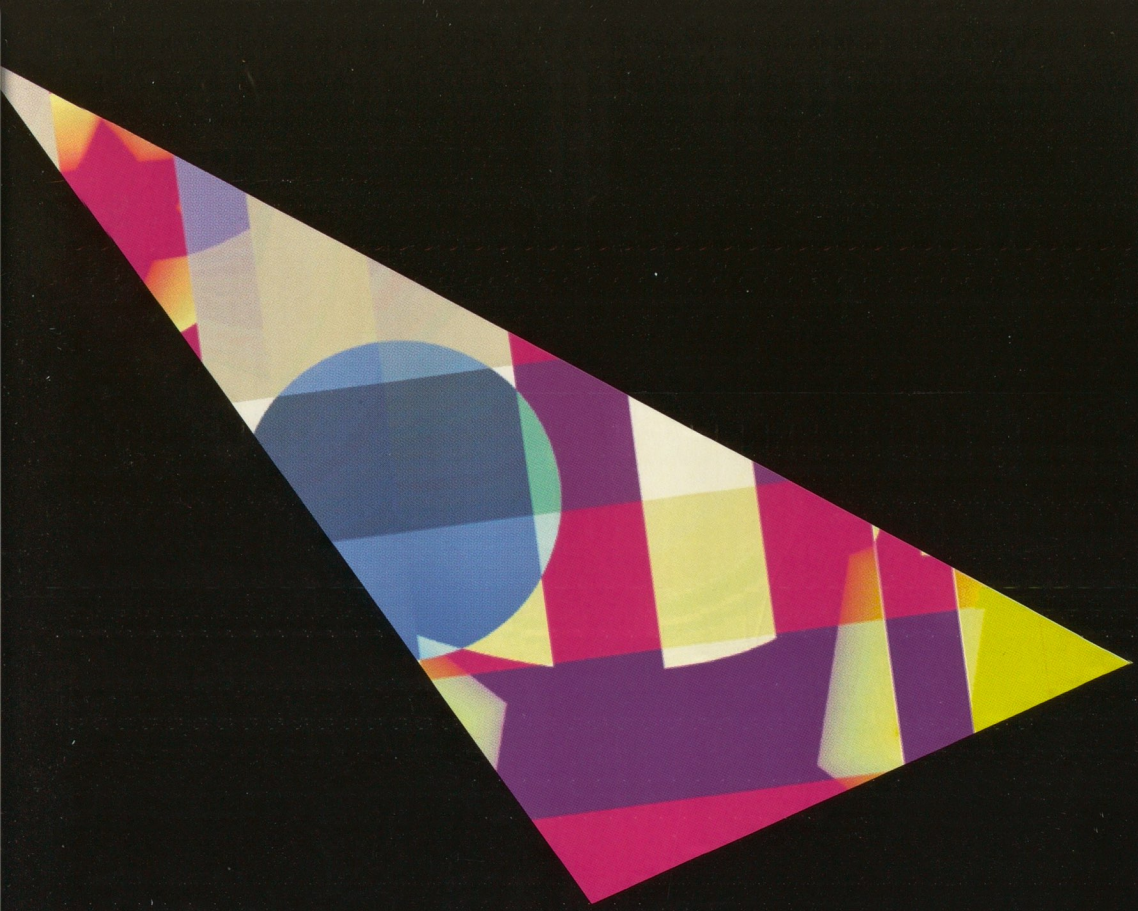


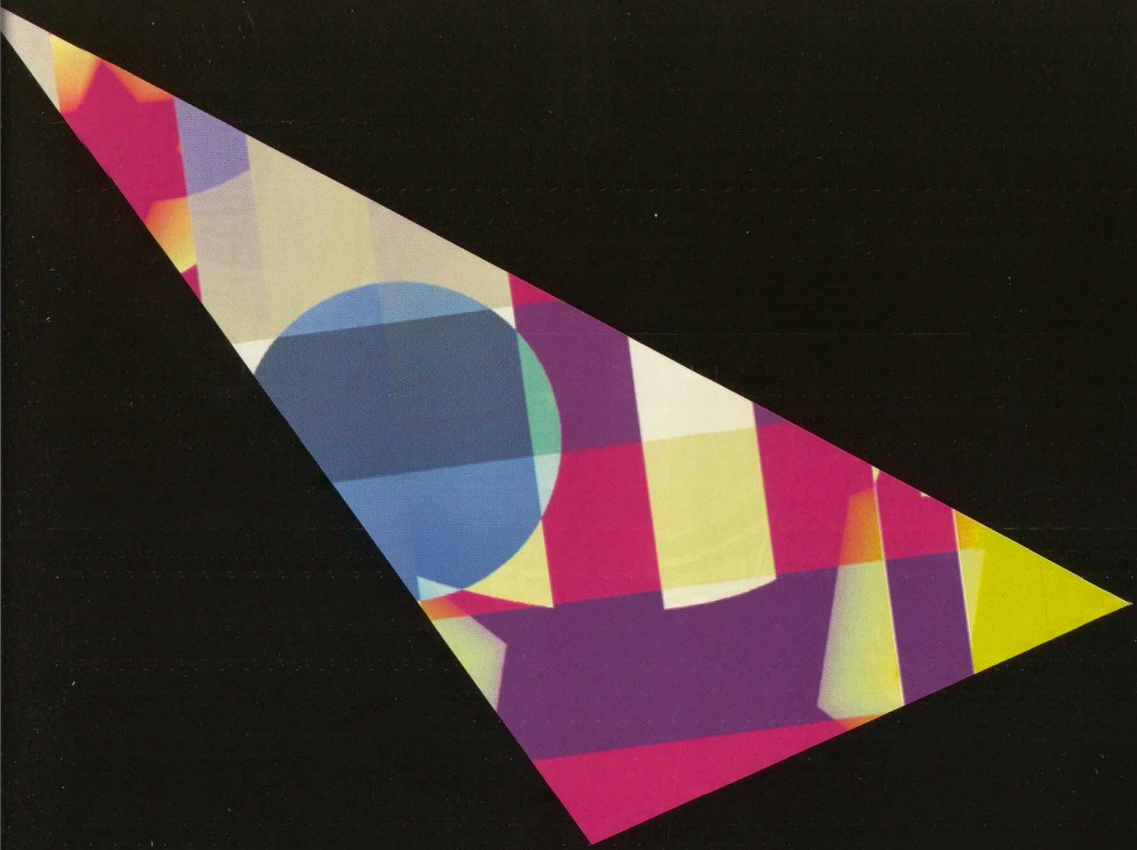
Större EU –

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

BETÄNKANDE AV KOMMITTÉN
OM EU:S UTVIDGNING
– SÄKERHETSPOLITISKA KONSEKVENSER

SOU 1997:143



Större EU – säkrare Europa

BETÄNKANDE AV KOMMITTÉN
OM EU:S UTVIDGNING
– SÄKERHETSPOLITISKA KONSEKVENSER

SOU 1997:143

Refl
Occ S

Statens offentliga utredningar
1997:143
Utrikesdepartementet

Större EU – säkrare Europa

Betänkande av Kommittén om
EU:s utvidgning – säkerhetspolitiska konsekvenser
Stockholm 1997

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliet Förvaltningsavdelningen
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1997

ISBN 91-38-20718-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för utrikesdepartementet

Regeringen beslöt den 23 januari 1997 att bemyndiga utrikesministern att tillkalla en särskild utredare med uppgift att analysera de säkerhetspolitiska konsekvenserna av Europeiska unionens utvidgning för Sverige, för EU som helhet samt för de länder som ansökt om medlemskap i EU, de s.k. kandidatländerna. I enlighet härmed utsåg utrikesministern den 13 mars undertecknad Sverker Åström till sådan utredare. Till sekreterare utsågs departementsekreterare Magnus Holm.

Utredningen utgör en av sju utredningar som belyser EU-utvidgningens konsekvenser ur olika synpunkter. Utöver den säkerhetspolitiska utredningen omfattar denna serie utredningar om konsekvenserna för samhällsekonomin, regionalpolitiken, jordbruket, miljön samt personers fria rörlighet vad avser arbetskraft respektive inrikes- och rättsligt samarbete.

Jag får härmed överlämna mitt den 17 oktober 1997 slutjusterade betänkande.

Stockholm den 4 november 1997

Sverker Åström

Magnus Holm

Innehåll

Förord 7

1 EU som säkerhetspolitiskt projekt 10

2 Motiven bakom utvidgningsbeslutet 14

2.1 Kandidatländerna 14
2.2 Medlemsstaterna 19

3 EU-medlemskapets säkerhetspolitiska betydelse 24

3.1 Solidariteten 24
3.2 Solidariteten i praktiken 33
3.3 GUSP och preventiv diplomati 38

4 Utvidgningen och EU:s inre utveckling 42

4.1 Fördjupningen 42
4.2 Ökat medlemsantal och större heterogenitet 44

5 Den europeiska säkerhetsstrukturen 48

5.1 EU och NATO 48
5.2 VEU 51
5.3 Europarådet och OSSE 52

6 Ryssland och USA 54

6.1 Ryssland 54
6.2 USA 57

7 Utvidgningens konsekvenser för Sverige 61

7.1 Tillbakablick 61
7.2 Sverige och EU 63
7.3 Baltikum 66
7.4 Icke-militära hot 68
7.5 Sveriges hållning i fall av hot mot medlemsstat 69

Slutord 71

English Summary **73**

Bilaga: Kommittédirektiv

Förord

Denna utredning handlar om den pågående EU-utvidgningens säkerhetspolitiska konsekvenser för Sverige, för EU som helhet och för kandidatländerna. Analysen skall enligt direktiven utgå från ett scenario där samtliga elva kandidatländer upptas som fullvärdiga medlemmar i EU.

Frågan om de säkerhetspolitiska konsekvenserna av den nu inledda utvidgningsprocessen har fram till senaste tiden ägnats förvånansvärt ringa uppmärksamhet och inte varit föremål för någon grundlig analys eller egentlig debatt vare sig i medlemsländerna eller i kandidatländerna. Inom EU:s institutioner har frågan givetvis uppmärksammats och blivit föremål för överväganden. Det är ont om skriftligt material, vare sig det rör sig om officiella uttalanden och utredningar, vetenskapliga analyser eller diskussioner i media.

Man har självklart överallt varit medveten om att de europeiska gemenskaperna alltsedan sin tillkomst på 1950-talet hade ett säkerhetspolitiskt mål, nämligen att säkra freden medlemstaterna emellan och öppna perspektivet mot en fredlig och stabil utveckling i hela Europa. Tanken att de därutöver kunde innebära ökad trygghet för medlemmarna i förhållande till omvärlden har sällan kommit upp till diskussion. Ett skäl härtill har säkert varit att fram till den senast företagna utvidgningen, alltså den som omfattade Sverige, Finland och Österrike, det var uteslutande NATO-medlemmar, så när som på Irland, som sökte och vann medlemskap, alltså Danmark och Storbritannien, Grekland, Spanien och Portugal. För dessa länder var NATO-medlemskap den självklara grunden för deras säkerhetspolitik.

I samband med att Sverige, Finland och Österrike ansökte om medlemskap förändrades bilden. I Sverige kom diskussionen att främst röra frågan om medlemskapet skulle binda vårt land till ett gemensamt försvar och således innebära slutet på den traditionella neutralitetspolitiken. Argumentet att Sverige skulle vinna säkerhet mot hot från tredje land förekom sällan. I Finland var debattläget ett annat och anslutningen till EU sågs där på många håll som en säkerhetspolitisk vinning i denna mening.

Det är först genom de central- och östeuropeiska ländernas ansökningar som frågan under de senaste åren fått stor, och i vissa fall

avgörande, aktualitet. De flesta kandidatländerna anför ju säkerhetsskyddet som ett av de viktigaste motiven för sin önskan att bli EU-medlemmar. Ingen tycks dock ha gjort sig några exakta föreställningar om hur och på vilket sätt medlemskapet verkligen innebär en sådan säkerhetspolitisk fördel.

Jag har för den utredning som här framläggs besökt ett antal länder, såväl medlems- som kandidatländer, och fört ingående samtal med representanter för myndigheter, vetenskapliga institut och medierna. Jag har också bett de svenska ambassadörerna i kandidat- och medlemsländerna att yttra sig om inställningen till utvidgningen i respektive land.

Slutligen har jag samrått med ett antal experter knutna till svenska universitet och Utrikespolitiska institutet.

Under utredningens gång har EU-kommissionen framlagt viktiga rapporter som ger viss belysning åt de i utredningen behandlade frågorna. Det gäller främst de i juli 1997 publicerade studierna "Agenda 2000" och bedömningarna, de s.k. avierna, om vart och ett av kandidatländerna. Detta auktoritativa material har självfallet noga beaktats.

Det ligger i sakens natur att en studie av detta slag visserligen till viss del kan grundas på uttalanden och beslut av medlemsländerna och EU själv och i så måtto kan anses "objektiv" men att den i stor utsträckning ändå måste utgå från hypoteser, prognoser och resonemang som inte kan vetenskapligt verifieras och som har olika sannolikhetsgrad. Det blir, som ofta i den säkerhetspolitiska diskussionen, i sista hand en fråga om mer eller mindre säkra subjektiva bedömningar, i värsta fall gissningar och spekulationer.

Även om syftet med utredningen är att såvitt möjligt ge en redovisning av fakta, respektive av tänkbara eller sannolika utvecklingstendenser, får framställningen på vissa punkter med nödvändighet en normativ karaktär. Jag anger eller antyder vad som enligt min åsikt krävs av regeringarna för att utvidgningen skall bidra till att öka EU:s och de nuvarande och de tillträdande medlemmarnas säkerhet.

Jag har disponerat materialet så att jag först allmänt redogör för EG/EU som säkerhetspolitiskt projekt. Jag har tyckt det vara naturligt att därefter omedelbart redovisa de elva kandidatländernas motiv för att önska medlemskap i EU, framförallt deras förväntningar att vinna ökad säkerhet. Det är ju deras ansökningar som formellt har inlett utvidgningsprocessen. Därefter följer en redogörelse för de nuvarande medlemmarnas syn på utvidgningen.

I det följande kapitlet diskuterar jag frågan om EU:s säkerhetspolitiska betydelse. Här görs ett försök att analysera EU:s roll för

att skydda medlemmarnas säkerhet i relation till omvärlden, alltså frågan om på vilket sätt medlemskapet kan anses innebära ett säkerhetspolitiskt "plus". I anslutning härtill ges exempel på hur EG/EU hittills reagerat i situationer då frågan om krishantering aktualiserats. Ett särskilt avsnitt ägnas åt frågan hur EU skulle kunna förbättra sin förmåga att idka "förebyggande diplomati".

Sedan kommer ett kapitel om betydelsen i säkerhetspolitiskt hänseende av EU-samarbetets fördjupning, främst i samband med EMU:s tillblivelse, respektive betydelsen av det större medlemsantalet och den därmed ökade heterogeniteten.

I följande kapitel söker jag belysa sambandet mellan EU:s och NATO:s samtidigt pågående utvidgningar.

Ett kapitel ägnas åt Rysslands inställning till EU och EU:s utvidgning samt USA:s roll i sammanhanget.

Slutligen redovisar jag utvidgningens säkerhetspolitiska konsekvenser för Sverige och den roll som vi kan spela för att föra processen framåt.

Utredningen bör enligt direktiven bidra till att informera och väcka debatt hos allmänheten och inom näringsliv och organisationer. Jag har sökt tillmötesgå detta önskemål genom att välja ett framställningssätt som utan att förenkla de ofta komplicerade sammanhangen ändå gör dem lättbegripliga för läsare utanför gruppen av experter.

Enligt direktiven har jag att i min utredning, som avser EU-utvidgningens säkerhetspolitiska konsekvenser, även belysa regionalpolitiska och jämställdhetspolitiska aspekter. Jag har efter studium icke kunnat påträffa några dylika aspekter.

1 EU som säkerhetspolitiskt projekt

EU var från början och är fortfarande i grunden ett säkerhetspolitiskt projekt. Ett så kategoriskt uttalande är berättigat om man betänker omständigheterna omkring sammanslutningens tillkomst, dess roll under många årtionden att säkra stabiliteten i Västeuropa och, inte minst, dess uppgift just nu att genom den pågående utvidgningsprocessen utsträcka säkerhet till Central- och Östeuropa.

Som aktör på det säkerhetspolitiska området faller inte EU in i någon av de hävdvunna definitionerna av detta begrepp. Det handlar inte om maktbalans och balanspolitik, inte om stormaktshegemoni och inte om kollektiv säkerhet. Det rätta uttrycket är kanske kooperativ gemensam säkerhet.

EU är inte statsförbund eller förbundsstat, inte federation eller konfederation, i dessa ords hävdvunna betydelse. EU är en historiskt unik företeelse.

För denna mellanstatliga organisation med övernationella drag är ingen tidsgräns satt. Den är i princip avsedd att vara för all framtid och utvecklas till en äkta "ödesgemenskap". Sett i detta perspektiv är det logiskt att fördragen icke stipulerar någon rätt till uppsägning eller utträde. Inte heller kan en medlem uteslutas.

Detta hindrar givetvis inte att en medlem kan besluta sig för att lämna EU. Ett sådant beslut skulle väcka stort uppseende och upprörda reaktioner. Det politiska priset skulle bli högt. Beslutet skulle också framtvinga en rad ekonomiska uppgörelser som kunde bli mycket betungande för det utträdande landet. Men några sanktioner i egentlig mening är svåra att tänka sig. Landet i fråga har nog också i det givna fallet blivit en så besvärlig samarbetspartner att de övriga medlemmarna skulle hälsa dess uttåg med lättnad.

EG/EU var tänkt att ge säkerhet inåt, mellan medlemmarna. Det kan sägas motsvara den huvuduppgift som enligt FN-stadgans kapitel VIII tillkommer en regional organisation. Ingen av "fäderna" tänkte sig att organisationen skulle skänka säkerhet åt sin omvärld, i Europa eller i den övriga världen, i annan mening än att Europa skulle uppträda som en ansvarsfull aktör på den internationella scenen.

Den helt överskuggande säkerhetspolitiska betydelsen av EU-medlemskapet för de deltagande staterna ligger alltså i själva

medlemskapet. Den "allt fastare sammanslutning" varom talas i Rom- och Maastrichtfördragen är ingen retorisk fras. Uttrycket återspeglar föresatsen hos grundarna att efter den fruktansvärda katastrof som det av Nazi-Tyskland utlösta kriget utgjorde inleda en ny historisk epok. Vad som upptog sinnena var i första hand att till varje pris undvika uppkomsten på nytt av tysk expansionistisk imperialism stödd av en väldig upprustning. Den tanke som vägledde statsmän som Robert Schuman, Jean Monnet, Alcide, De Gasperi och Konrad Adenauer var att genom formliga fördrag binda de tidigare krigförande europeiska makterna att iaktta freden, varvid man i första hand tänkte på Tyskland. Schumann sade i sin deklaration från maj 1950 som inledde hela processen att syftet var att skapa en "faktisk solidaritet", i första hand mellan Frankrike och Tyskland. Uppenbart är att även inrikespolitiska hänsyn spelade in. Det gällde att på allt sätt stärka ekonomierna i de deltagande länderna för att kunna motarbeta de då mycket starka europeiska kommunistpartierna, bl.a. i Frankrike, och därmed skydda demokratin.

Medlen blev en enhetlig administration av i första hand den franska och tyska kol- och stålindustrin, alltså de för en militär upprustning grundläggande industrierna. Därefter kom avtal om kontroll av kärnenergitillverkningen. Slutligen Romfördraget år 1957 som inledde den fortfarande pågående ekonomiska integrationsprocessen.

Det var under omständigheterna rätt självklart att alla de grundläggande politiska avsikterna inte kom till direkt uttryck i de olika fördragen. Detta kunde ju tolkas som ett utpekande av Tyskland som en potentiell fredsstörare. Detta ville man av uppenbara skäl undvika. Tvärtom var det angeläget att engagera Tyskland för deltagande i samarbetet på jämlika villkor och därmed undvika ett upprepande av det historiska misstag som Versailles-freden måste anses innebära, således att hålla Tyskland utanför. Målet var i stället att snarast möjligt föra landet in i ett förtroendefullt samarbete med segrarmakterna.

Detta har ju också lyckats. Att Adenauer och alla efter honom följande tyska regeringschefer helt och fullt bejakat EG/EU:s politiska målsättning, att de, slagordsmässigt uttryckt, velat hålla sina historiska demoner i källaren och göra Tyskland europeiskt och inte tvärtom, är en historisk vinning av oöverskådlig betydelse.

Det starka Europa-engagemanget har förblivit ett grunddrag i tysk politik oberoende av regeringarnas politiska färg och sammansättning. Tyskarna syftar i grunden till att Europa i sista hand skall enas i en federation eller konfederation. Tyskarna vill under vägen dit ge mer inflytande till gemenskapsorgan som kommissionen och parlamentet.

Tyskarna vill på sikt ge EU en försvarspolitisk dimension som kan ta formen av gemensamt medlemskap i EU, VEU och NATO.

Det gällde före och det gäller efter den tyska återföreningen.

Här bör erinras om det mycket nära samarbetet mellan Tyskland och Frankrike som inleddes av de Gaulle och Adenauer. Detta samarbete har genomgående tjänat som en motor för EG/EU:s utveckling. Det kan sägas vara baserat på ett balansförhållande där till Frankrikes tillgångar hör den ständiga platsen i FN:s säkerhetsråd och innehavet av kärnvapen, till Tysklands tillgångar befolkningstalet, den ekonomiska styrkan och det geografiska läget i Europas centrum.

Den säkerhetspolitiska innebörden av medlemskap i EU är alltså i första hand att krig mellan medlemmarna är otänkbart och att eventuella meningsskiljaktigheter skall lösas förhandlingsvägen och under inga omständigheter få leda till våldsanvändning. Ingen medlem bör heller tillåta sig att göra viktigare utrikespolitiska utspel utan samråd inom EU.

Allt detta är självklart och inses av alla kandidatländerna.

Däremot är det inte självklart vad som händer om tvist uppstår mellan medlem och utanförstående stat. Och det är just den situationen som i hög grad intresserar ansökarländerna. I fullt medvetande om att Rom-, Maastricht- och Amsterdamfördragen inte innehåller några militära förpliktelser, eller några åtaganden överhuvudtaget, om bistånd i ett kritiskt läge förväntar de sig att medlemskapet skall erbjuda visst skydd. De litar till de övriga medlemmarnas solidaritet. Vad har denna term för innebörd i detta sammanhang? Därom kommer kapitel 3 att handla.

2 Motiven bakom utvidgningsbeslutet

2.1 Kandidatländerna

Det är elva europeiska länder som ingår i kretsen av kandidatländer: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Slovenien, Bulgarien, Rumänien och Cypern. Turkiet lämnade i ett tidigare skede in en ansökan om EU-medlemskap, vilken avslogs till följd av landets inrikes- och utrikespolitiska problem. EU har senare ingått ett tullunionsavtal och ett samarbetsavtal med Turkiet, men landet räknas inte till kandidatlandskretsen.

Malta lämnade på sin tid in en ansökan om medlemskap men har därefter dragit den tillbaka.

Motiven

Kandidatländernas motiv för att söka sig till EU är i stort sett desamma för alla. I främsta rummet handlar det om att få sin tillhörighet till västvärlden och de av denna företrädda idealen bekräftad. De ser detta som något mer än en symbolisk vinning, som ett övervägt val av civilisationsmodell. De som ingått i sovjetimperiet vill bryta den politiska isolering som detta innebar och en gång för alla göra sig kvitt alla ryska hegemonianspråk. Några talar om sig själva som "kidnappade västländer" som nu mentalt vill frigöra sig från det tidigare oket. De vill alla vinna åter sin självkänsla och sin nationella identitet. Något paradoxalt tycks man i några länder uppleva medlemskapet i EU, en organisation som kan fatta överstatliga beslut, som en förstärkning av sin självständighet.

Det bör nämnas att alla kandidatländerna utom Cypern också har anmält sitt intresse för att bli upptagna som medlemmar i NATO. Tre av dem, Polen, Ungern och Tjeckien fick i juli i år beskedet av NATO att de är välkomna som medlemmar. Intresset för en anslutning till NATO överenstämmer till stor del med ländernas motiv för EU-medlemskap. Vid NATO:s toppmöte i Madrid 1997 öppnades ett perspektiv för europeiska stater utöver de tre att ansluta sig till NATO.

Kandidatländerna är helt medvetna om att tillhörigheten till den västliga gemenskapen, vare sig det gäller EU eller NATO, pålägger

dem ett stort ansvar. De vet att deras medverkan i det västliga samarbetet förutsätter att de genomför och håller fast vid de spelregler som nu gäller i europeisk politik, sådana de uttrycktes i Paris-stadgan år 1990, alltså principerna om rättsstat, demokrati, fri ekonomi, mänskliga rättigheter och en rättvis och generös behandling av minoriteter. När det gäller EU är dessa krav konkret stipulerade i det beslut som Europeiska rådet år 1993 fattade vid ett möte i Köpenhamn och som öppnade dörren för nya medlemmar.

Därutöver ställs kandidatländerna inför kravet att tillägna sig den anda av lojalitet och kompromissvilja som utvecklas i EU-kretsen.

Även om länderna, utöver tillhörigheten till den västliga gemenskapen, självfallet har starka ekonomiska motiv för medlemskap, såsom ökad export till den fria gemensamma marknaden, bättre tillgång till investeringar och krediter osv., skäl som i vissa länder, exempelvis Tjeckien, är helt dominerande, är det i många kandidatländer, däribland de baltiska, den förväntade säkerhetspolitiska vinsten som spelar den avgörande rollen. Vid samtal med representanter för kandidatländerna framhålls ständigt att man inte i sig fruktar hot eller angrepp från Ryssland och att det inte är sådana farhågor som föranleder intresset för en snabb anslutning till EU och NATO. Det hindrar inte att det är just möjligheten av en negativ utveckling i Ryssland, "den ryska skuggan", som man hela tiden har i bakhuvudet och som gör det så angeläget för dem att snabbt få sin tillhörighet till väst bekräftad. Traumat från sovjettiden kommer att vara länge.

Kandidatländerna är självfallet medvetna om den avgörande skillnaden mellan det säkerhetspolitiska skydd som EU, respektive NATO kan erbjuda. För dem är det bara NATO som ger de handfasta militära garantier som de ytterst eftersträvar. EU är ur deras synpunkt "second best".

När det emellertid nu är oklart hur NATO:s utvidgningsprocess fortsätter, ökar intresset för det säkerhetspolitiska stöd som EU kan ge. I några länder kan man redan höra uttalanden av innebörd att detta stöd i själva verket kanske är lika värdefullt som en NATO-garanti, framför allt när det gäller de inre och yttre hot som plägar betecknas som "mjuka" och som kanske inte är lika allvarliga som militära hot eller anfall men som kan sätta ett lands integritet och självständighet på svåra prov.

När kandidatländerna så överväger vad EU-medlemskapet verkligen kan innebära i säkerhetspolitiskt hänseende är de naturligtvis på det klara med att Rom-Maastricht-Amsterdamfördragen inte innehåller några garantiåtaganden. Vinsten ligger i första hand i själva medlem-

skapet, alltså tillhörigheten till en gemenskap mellan likasinnade stater som beslutat att aldrig råka i allvarlig konflikt med varandra.

Men kandidatländerna vill något mera. De söker säkerhet i förhållande till omvärlden, mot eventuella hot och övergrepp från tredje makt. De vill dra nytta av det oskrivna säkerhetpolitiska "plus" som medlemskapet kan innebära. I inget av länderna har man dock, såvitt kunnat utrönas, gjort någon egentlig analys vad detta plus verkligen innebär.

Ett försök till sådan analys görs i ett senare kapitel.

Uppskjutet medlemskap

Med de förväntningar på en säkerhetspolitisk vinning som kandidatländerna hyser är det naturligt att de med bekymmer frågar sig vad ett uteblivet eller uppskjutet medlemskap skulle innebära. De befarar starkt att de i ett sådant fall skulle försättas i en försämrad säkerhetspolitisk situation inte bara i relation till läget för stater som blir medlemmar utan också i förhållande till deras tidigare situation. Kommer härtill i vissa fall att de ej heller inom överskådlig tid kan påräkna medlemskap i NATO, skulle de känna sig starkt utsatta, närmast bedragna. Frågan diskuteras i kapitel 3.

Påverkan redan nu

Perspektivet av medlemskap i EU och NATO har påverkat ansökarländernas utrikespolitik på ett genomgripande sätt. Alla har insett att varken EU eller NATO accepterar nya medlemmar som har olösta konflikter med andra stater. Om inte annat har den av Frankrike initierade s.k. stabilitetspakten från 1995 påmint om den saken. De har därför redan i detta inledande skede varit angelägna om att ta sig an kvarstående problem och genom förhandlingar söka lösa dem. Mycket viktiga resultat har också uppnåtts.

För Sverige särskilt betydelsefullt är att mellan de baltiska staterna och Ryssland gränsfördrag framförhandlats som beräknas bli undertecknade redan i år.

År 1995 avslöt Ungern och Slovakien ett omfattande grundfördrag. Polen och Litauen ingick år 1996 ett gränsavtal. Året därpå slöt Ungern och Rumänien ett grundfördrag som framförallt behandlade frågan om den ungerska befolkningen i Rumänien. Detta skulle förhoppningsvis innebära att en sedan den olycksaliga Trianon-freden 1920 bestående allvarlig tvist skulle vara avförd från den historiska dagordningen. Tyskland och Tjeckien angav i början av detta år efter åratal av förhandlingar en "förklaring om försoning" syftande till att övervinna

den historiskt betingade bitterheten mellan länderna kring Sudetlandet och sudettyskarna. Polen och Ukraina har också undertecknat en "försoningsförklaring".

Alla dessa avtal innebär i sak, oberoende av det exakta sakinnehållet, erkännande av bestående gränser och villighet att inleda goda grannskapsförhållanden. De skulle med stor säkerhet inte ha kommit till stånd, åtminstone inte vid denna tidpunkt, utan det hägrande framtidsmålet medlemskap i EU och NATO.

Vilka av de två organisationerna som haft störst inverkan på beredskapen att lösa gamla tvister är svårt att fastställa. För vissa ansökarländer har den viktigaste rollen säkert spelats av NATO som anses erbjuda tillförlitlig och omedelbar säkerhet och som inte ställer så omfattande krav på inrikes reformer som EU. Sedan nu Polen, Tjeckien och Ungern säkrat sitt inträde i NATO minskar rimligen deras av "hårda" säkerhetshänsyn betingade intresse av medlemskap i EU. Däremot kvarstår deras övertygelse att EU är den organisation som bäst kan bistå länderna i skyddet mot de "mjuka" säkerhetshoten. För de kandidatländer som inte nu inträder i NATO kommer förväntningarna på EU:s betydelse som skydd mot alla slags hot att öka.

Några observatörer säger sig hysa förhoppningen att de etniska motsättningar i Europa som orsakat så många politiska konflikter och så mycken blodsutgjutelse nu skall vara, självklart inte borta, men satta under ständig internationell bevakning och att möjligheten därigenom ökas att de skall kunna hanteras i fredliga former. Det anförs som skäl till ett sådant antagande att, som historien visat, inte minst i det forna Jugoslavien, det egentligen inte är folken själva som vill tillgripa våld. Det är hänsynslösa politiska ledare av typen Milosevic och Karadzic som för egna självska syften exploaterar motsättningarna och framtvingar våldet. Om de politiker i kandidatländerna som nu under påverkan av utsikten till medlemskap i EU och NATO avslutat de olika gräns- och minoritetsavtalen verkligen iakttar den återhållsamhet som dessa föreskriver kan ett bidrag ha lämnats till en historisk process som innebär stabilitet i hela Europa.

Motiv mot

Det kan antas att bland dem i olika kandidatländer som ställer sig negativa till medlemskapet återfinns framför allt nationalistiska och gammalkommunistiska element. Ett motiv som tycks återfinnas i de nationalistiska kretsarna är att man säger sig frukta att deltagande i en sammanslutning benämnd "union" skulle kunna utöva ett övermäktigt inflytande på landets politik. Man vill inte byta Sovjetunionen mot Europeiska Unionen.

Andra argument som anförts och som kan vinna i styrka när avgörandet närmar sig är att "utlänningar", varvid man i första hand tänker på tyskar, skall utnyttja de fyra friheterna för att vinna kontroll över näringslivet och, exempelvis, förvärva fast egendom. Särskilt i Tjeckien, Polen och Ungern är man, liksom tidigare i Danmark, mycket känslig för tyska uppköp av land och hus för fritids- och affärsändamål.

Slutligen hörs varnande röster om att jordbrukarna i flera kandidatländer, om inte en radikal reform av EU:s gemensamma jordbrukspolitik genomförs, kan komma att bli starkt lidande på ett sätt som föranleder social och politisk oro. Negativa folkliga reaktioner är självfallet också att vänta om medlemskapet medför stegrade livsmedelspriser.

Reformprocessen

Alla kandidatländerna är nu inbegripna i en omvälvande politisk och socio-ekonomisk förändringsprocess som av Europeiska rådet ansetts nödvändig för att de skall kunna spela sin roll som fullvärdiga och tillförlitliga EU-partners nu och i framtiden. Tanken är också att demokrati och inre stabilitet är förutsättningen för en på fred och samarbete inriktad utrikespolitik och att länderna blir mer motståndskraftiga mot hot och påtryckningar som kan komma utifrån.

Alla kandidatländerna måste alltså så snabbt som möjligt anpassa sin lagstiftning och sina institutioner till vad som gäller i de västeuropeiska staterna.

Reformvänliga kretsar ser i detta arbete ökade möjligheter att få till stånd de ekonomiska, sociala och administrativa reformer som de önskar genomföra under alla omständigheter men som stöter på motstånd från konservativa och nationalistiska, ofta ex-kommunistiska krafter.

Reformprocessen ställer emellertid stora krav på regeringar, parlament och administration. Dessa tvingas fatta beslut och vidta åtgärder som har omfattande verkningar på det ifrågavarande landets ekonomiska och sociala liv. Det är möjligt, rentav sannolikt, att de omställningar som krävs medför en tillfällig sänkning av levnadsstandarden och sysselsättningen inom vissa näringsgrenar och i vissa regioner. Följden skulle kunna bli att den inre reformprocessen i något land saktar av eller stoppar upp. Missmodet kan sprida sig och ge näring åt nationalistiska stämningar. Det kan bli lockande för populistiska politiker av röd eller brun färgställning att söka exploatera sådana spänningar på ett sätt som hotar demokratin och rättsstaten.

En sådan utveckling skulle uppenbarligen ha säkerhetspolitiska konsekvenser. Landet i fråga blir en mindre pålitlig aktör i EU:s fortgående arbete för att främja europeisk stabilitet och kan i värsta fall dras in i utrikespolitiska äventyrligheter. Samtidigt skulle landet kunna bli mindre motståndskraftigt mot påtryckningar utifrån.

Det är därför av särskild vikt att kandidatländerna får verksamt stöd från EU för att påskynda och effektivisera reformarbetet och sätta dem i stånd att uppfylla de av Europeiska rådet uppställda kraven.

Befolkningen

När det gäller inställningen till EU-medlemskap hos kandidatländernas befolkningar, kan antas, även om inga säkra analyser är möjliga, att det folkliga stödet kraftigt varierar från land till land.

För de tre baltiska staterna finns en undersökning som, säkert med en vid osäkerhetsmarginal, indikerar att 59 procent av befolkningen i Estland, 52 procent i Lettland och 56 procent i Litauen i en folkomröstning skulle rösta för medlemskap i EU. Siffrorna för de betydande ryska folkgrupperna i Estland och Lettland är 58, respektive 66 procent. Siffrorna är högst bland privata företagare, lärare, läkare, officerare och offentliganställda, lägst bland arbetare och jordbrukare.

I Tjeckien finns inom opinionen en stor tveksamhet. Det sägs från ansvarigt håll i Prag att det är sannolikt, men absolut inte givet, att en folkomröstning skulle ge positivt resultat.

I Polen, Ungern och Rumänien torde medlemskap stödjas av över två tredjedelar av befolkningen.

2.2 Medlemsstaterna

Det är inte helt lätt att fastställa vilken hållning de nuvarande medlemmarna egentligen intar till frågan om EU:s utvidgning, deras kalkyler, förväntningar och farhågor. En vanlig föreställning är att intresset avtar alltefter man närmar sig Atlanten och Medelhavet. Bilden är emellertid mer komplicerad än så.

Samtliga medlemsstater säger sig stödja själva utvidgningsprocessen. De har ju också själva enhälligt varit med om att inleda denna och därefter bekräftat sin hållning genom en rad beslut av Europeiska rådet. Utvidgningen förklaras inte bara naturlig mot bakgrund av ordalagen i de överenskommelser som konstituerar EG/EU – alltså Rom-, Maastricht- och Amsterdamfördragen. Den uppfattas också som allmänt sett positiv för den europeiska stabiliteten

i stort. Samtidigt inser de att denna utvidgning är långt svårare, och sannolikt mer tidsödande, än de tidigare utvidgningarna.

I alla medlemsländer bejakades på sin tid Greklands, Spaniens och Portugals inträde. Skälen var just allmänpolitiska. Det var viktigt att inlemma dessa forna diktaturländer i den demokratiska gemenskapen.

Vid närmare påseende är reaktionerna rätt olika från land till land, både inom det politiska etablissemanget och i befolkningen.

Federalister

En skiljelinje går mellan de mer federalistiskt inriktade medlemsstaterna, till vilka framförallt flera av de ursprungliga sex länderna kan räknas, och de medlemmar som motsätter sig en vittgående överstatlighet. Många av dem som stöder den federalistiska Europatanken skulle vilja se den pågående utvidgningen som en central drivkraft i en historisk process som leder fram till ett Europas Förenta Stater. Sovjetväldets fall och det kalla krigets upphörande anses göra förutsättningarna för en sådan utveckling särskilt gynnsamma. De befarar emellertid att inträdet av de central- och östeuropeiska staterna med deras olika historiska erfarenheter och särskilda nationella intressen kan komma att allvarligt tunna ut det sakliga samarbetet och minska dess effektivitet. Att genomföra EMU, som är det utan tvivel viktigaste projektet för samarbetets fördjupning, skulle kunna bli svårt eller omöjligt. Integrationen och sammanhållningen skulle bli lidande. De tenderar därför att se utvidgningen som ett projekt fyllt av risker samtidigt som de på grund av EU:s politiska utfästelser utåt stöder projektet med en läpparnas bekännelse.

Man ansåg att Amsterdam-mötets resultat snarast var oroväckande främst därför att EU beslöt att utan föregående enighet om de institutionella aspekterna, bl.a. röstviktningen, fortsätta på den inslagna vägen mot utvidgning.

Storbritanniens medlemskap ses i dessa kretsar som ett varnande exempel. De har i och för sig aldrig trott att britterna i själ och hjärta omfattar de grundläggande ideal och målsättningar som drev fram EG/EU och de finner många belägg för sin åsikt att britterna i grunden inte uppfattar organisationen som mer än en ekonomiskt nyttig mellanstatlig sammanslutning med en politisk överbyggnad där de måste vara med för att göra sitt inflytande gällande och, om nödvändigt, bidra till att hindra ur deras synpunkt skadliga beslut. Man gläds åt att den nya London-regeringen under Tony Blair tycks inta en mera positiv attityd som kan möjliggöra ett fördjupat samarbete.

Nord – syd

En annan skiljelinje går mellan de rikare nordeuropeiska länderna och de mindre välbeställda sydeuropéerna. I länder som Spanien och Portugal befarar man att behöva betala ett högt pris för utvidgningen. Man befarar särskilt konsekvenserna av de mycket omfattande reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken och av systemet med strukturfonder som utvidgningen kräver. Den spanske premiärministern har gått så långt som att peka på att de negativa ekonomiska konsekvenserna innebär risker för den inre stabiliteten i flera av de nuvarande medlemsländerna.

Slutligen ser många i dessa länder med ovilja att tyngdpunkten i EU genom utvidgningen flyttas längre norr- och österut.

Samtidigt erkänner regeringarna den stabiliserande effekt som ett medlemskap skulle innebära för de central- och östeuropeiska staterna och därmed för hela Europa. De känner igen sig själva i kandidatländernas strävan att efter en stormig, av våld och påtvingad diktatur präglad historia söka en hemvist i det vidare, västerländska sammanhang som EU representerar.

I de nu avsedda länderna har man svårt att se någon egentlig realitet i det säkerhetspolitiska skydd som medlemskapet kan innebära för de nya medlemmarna. Att deras egen solidaritet med dessa länder i händelse av hot eller angrepp mot ett annat medlemsland skulle kunna sättas på prov just till följd av det gemensamma EU-medlemskapet tycks överhuvud inte uppmärksammas. I den mån de i sådant fall engageras sker det inom ramen för NATO-medlemskapet.

När det gäller stormakterna Tyskland, Frankrike och Storbritannien är inställningen i utvidgningsfrågan främst bestämd av allmänpolitiska, men också av inrikespolitiska, hänsyn.

Tyskland, Frankrike och Storbritannien

I Bonn är man starkt medveten om den säkerhetspolitiska dimensionen av ett EU-medlemskap. Man har myntat uttrycket "ett säkerhetspolitiskt mervärde" för att beskriva vad de nya medlemmarna skulle ha att vinna (uttrycket är alltså en språklig motsvarighet till de i svensk debatt förekommande beteckningarna säkerhetspolitiskt "plus" eller "bonus"). Man vill ur denna synpunkt noggrant pröva vilket säkerhetspolitiskt ansvar Tyskland påtar sig gentemot en ny medlem.

Samtidigt ser man frågan om nya medlemmar, inte minst de baltiska staterna, i ljuset av den för tysk utrikespolitik vitala frågan om förhållandet till Ryssland. På tysk sida, både vederbörande på tjänstemannaplanet och förbundskansler Kohl själv, har man

uppenbarligen länge, bl.a. av sådana hänsyn, varit tveksam om de baltiska länderna bör vinna inträde i EU och det får därför betraktas som ett genombrott att Tyskland nu klart stöder kommissionens förslag att ett baltiskt land, Estland, skall tillhöra den första grupp av länder med vilka förhandlingar skall inledas nästa år.

Det kan tilläggas att den tyska förhoppningen är att EU-solidariteten på längre sikt skall fördjupas, främst genom EMU och helst även genom utbyggnad av försvarsdimensionen. Det sistnämnda skulle kunna åstadkommas i första hand genom en sammanslagning av EU och VEU och så småningom även genom en "kongruens" mellan medlemskapet i EU och NATO.

I Frankrike betraktade man under 90-talets första år utvidgningsfrågan närmast defensivt och utan entusiasm. Från 1993 har man accepterat tanken som historiskt oundviklig men knappast spelat någon aktiv roll för dess genomförande. Det finns starka kretsar som snarast vill bromsa utvidgningen om också inte intställa den.

I betydelsefulla franska kretsar gjorde sig kritik hörd mot intaget av först Grekland och sedan Sverige, Finland och Österrike då detta ansågs kunna hämma EU:s beslutsförmåga och rentav vara till men för den europeiska säkerheten. Man befarade att idén om EU som en institution med "djupare" syfte än vilken mellanstatlig organisation som helst kunde försvagas och att låsningar skulle uppstå i det för Europas framtid avgörande förhållandet mellan Frankrike och Tyskland.

Frankrike fäster stor vikt vid att ansökarländerna avlägsnar orosmoment i förhållande till sina grannländer och det var Frankrike under premiärminister Balladur som tog initiativet till den s.k. stabilitetspakten år 1995.

I Paris anser man principiellt att eftersom EU inte innehåller några försvarsgarantier, den luckan med tiden måste fyllas på annat sätt, alltså genom medlemskap i VEU och/eller NATO. Man vänder sig bestämt mot tanken att en snabb EU-utvidgning för vissa länder kunde tjäna som "kompensation" för utebliven eller fördröjd NATO-utvidgning, särskilt om denna tanke förfäktas av USA.

Därutöver, och icke minst viktigt, ser man i Paris utvidgningsfrågan – liksom för övrigt alla andra viktiga utrikespolitiska frågor – i relation till Tyskland. En utvidgning österut befaras öka den tyska styrkepositionen i EU. Men däråt är, tycks man anse, inte mycket att göra och man vill, av hänsyn till det fransk-tyska samförståndet, ej motsätta sig en av Tyskland önskad utvidgning.

I London är intresset för utvidgningen svalt men allmänt positivt. En fördel som man tycks se är framförallt att de politiska möjligheterna minskar att genomföra en långtgående fördjupning av sam-

arbetet. Man avvisar tanken att EU skulle åta sig egentligt ansvar för de nya medlemmarnas säkerhet. De försvarspolitiska åtaganden som gjorts ligger inom NATO och det får räcka.

Allmänt

När det gäller medlemsländernas inställning till utvidgningen bör det slutligen påpekas att olika medlemmar av politiska, ekonomiska eller kulturella skäl särskilt intresserar sig för det ena eller andra kandidatlandets inträde. Det är ingen hemlighet att detta slags relation exempelvis föreligger mellan Grekland och Cypern, Tyskland och Polen, Italien och Slovenien, Frankrike och Rumänien/Polen, Österrike och Slovenien samt mellan de tre nordiska medlemmarna och de tre baltiska länderna.

Allmänt kan alltså sägas att inställningen till utvidgningen präglas av en mångfald ofta motstridiga motiv och intressen. Dessutom finns i många medlemsländer inslag av tveksamhet, likgiltighet och okunnighet.

Regeringarna i de flesta länder behöver inte räkna med någon egentlig folkopinion som kräver skyndsam utvidgning eller, enligt vissa bedömare, med någon folkopinion alls.

Det kan innebära att om det under de kommande åren blir kris kring för vissa länder verkligt viktiga frågor, således EMU, det nya budget- och finansieringssystemet, den gemensamma jordbrukspolitiken eller konstitutionella frågor som omröstningsreglerna, utvidgningsfrågan skulle kunna hamna i bakgrunden och det bleve svårare att vidmakthålla intresset. Om tanken då framkommer på en fördröjning, rentav ett tillfälligt inställande av utvidgningsprocessen, kan den i några länder vinna stöd och rentav hälsas med lättnad.

Även om detta scenario inte helt kan uteslutas är det dock osannolikt. Genom gemensamt fattade beslut är alla medlemsstater moraliskt förpliktigade att driva den historiska utvidgningsprocessen framåt. De har investerat ett betydande politiskt kapital i frågan. Att avvika från denna överenskomna linje skulle skapa en allvarlig förtroendekris både medlemmarna emellan och i förhållande till kandidatländerna. Det vill ingen ta ansvar för. Man kan alltså räkna med att processen har en dynamik som garanterar att den fullföljs, låt vara måhända med vissa fördröjningar.

3 EU-medlemskapets säkerhetspolitiska betydelse

3.1 Solidariteten

I inledningen till Romfördraget av år 1957, som konstituerade "Europeiska ekonomiska gemenskapen" (i Sverige på den tiden vanligen kallad EEC), talades det om att samarbetet syftar till upprättandet av en "allt fastare sammanslutning" (på franska och engelska "union") mellan medlemsstaterna. Ingen precisering ges av uttrycket och ingenting sägs om att sammanslutningen skall vara av federativ eller konfederativ karaktär.

Som medel att nå det politiska målet anges ett mycket omfattande ekonomiskt och socialt samarbete, som brukar betecknas med ordet "integration". Institutionerna liksom metoderna för beslutsfattandet beskrivs i detalj. En betydande andel av besluten skulle fattas med kvalificerad majoritet. Att medlemmarna således gav upp delar av sin nationella suveränitet är en historiskt sett dramatisk nyhet i det internationella umgänget.

Även om Romfördraget uppenbarligen byggde på och skulle skapa solidaritet mellan medlemmarna dyker ordet upp först i Maastrichtavtalet och upprepas därefter i Amsterdamavtalet från 1997. Det sker i kapitlet om den gemensamma utrikes- och försvarspolitiken. Där står att "medlemsländerna skall aktivt och förbehållslöst stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet". De "skall arbeta tillsammans för att förbättra och utveckla sin ömsesidiga politiska solidaritet".

Därmed utsägs och bekräftas alltså vad som i själva verket var organisationens viktigaste syfte alltifrån första början.

Detta syfte, som redan låg bakom Schuman-planen om en kol- och stålunion år 1950, var politiskt, närmare bestämt säkerhetspolitiskt. Som utvecklats i ett föregående kapitel gällde det att en gång för alla gräva ned stridsyxan mellan de ledande europeiska makterna, dessa stater vars motsättningar två gånger under detta århundrade lett till konflikter och krig med fasansfulla mänskliga förluster och ofattbar materiell förstörelse runt hela världen.

Målsättningen var i grunden densamma som för FN, således att, som det sägs i FN-stadgan, "rädda kommande släktled undan krigets gissel, som två gånger under vår livstid tillfogat mänskligheten outsägliga lidanden."

Det är viktigt att åter erinra om att målsättningen i EG:s fall begränsades till förhållandet mellan de deltagande staterna. Det var de som aldrig skulle hota, än mindre angripa varandra. Det var de som skulle lösa sina tvister fredligt. Det var de som förband sig att inte ge sig in på äventyrspolitik vare sig inåt eller utåt. Det var de som skulle successivt stärka lojaliteten sinsemellan genom en fortgående integration. Att gemenskaperna därutöver skulle erbjuda ett skydd för medlemmarna mot hot utifrån eller att de skulle ha som uppgift att främja säkerheten i världen annat än i mycket allmän mening tycks inte ha försvävat deras "fäder" eller närmaste efterföljare. Denna uppgift överlämnade de till NATO där de ju alla var medlemmar.

Samtidigt är det sant att de upprepade gånger reagerade kraftigt, bl.a. genom ekonomiska sanktioner, mot uppenbara folkrättsliga övergrepp begångna av utomstående stater och även erbjöd sina tjänster som medlare. Men tanken var aldrig att de skulle sätta sig i FN:s, OSSE:s eller NATO:s ställe.

Det blev snart uppenbart att det nära ekonomiska samarbetet inom EG måste åtföljas av politiska överläggningar. Sådana kom också så småningom till stånd, men det är karakteristiskt att de växte fram mycket långsamt och att de under de första årtiondena fördes vid sidan av de formella institutionerna. Dock blev samrådet gradvis allt intensivare och spelade en stor roll exempelvis i samband med utarbetandet och fullföljandet av Helsingfors-överenskommelsen år 1975 (ESK). I och med den europeiska enhetsakten år 1986 fick det nära politiska samarbetet sin plats inom institutionernas ram.

Ett avgörande steg framåt togs i och med Maastrichtfördraget år 1992. Deltagarna förband sig till det mycket ambitiösa målet att bedriva en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik omfattande "alla frågor som gäller unionens säkerhet, inklusive utformningen på sikt av en gemensam försvarspolitik som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar". Denna bestämmelse har något förändrats i Amsterdamfördraget och utsäger nu att den gemensamma politiken "skall omfatta alla frågor som gäller unionens säkerhet, inklusive den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik, som skulle kunna leda till ett gemensamt försvar, om Europeiska rådet så beslutar."

Som texten nu står pekar den alltså framåt mot möjligheten att medlemmarna skall kunna komma överens om gemensamt försvar mot

yttre fiender men innebär inga precisa förpliktelser. Varje steg i riktningen mot gemensamt försvar måste tas i enighet.

Som närmare utvecklats i kapitlet om GUSP och preventiv diplomati, kommer de nya bestämmelserna också att förbättra EU:s möjligheter att, om medlemmarna vill utnyttja dem, vidta åtgärder inom området preventiv diplomati.

Att fördragen inte inehåller några bestämmelser om skydd för medlemmarna då de råkar i konflikt med omvärlden hindrar inte att just denna säkerhetsaspekt kommit att uppmärksammas i ökad grad och att den nu spelar en ofta avgörande roll just i utvidgningsprocessen. För de flesta ansökarländerna är den ett av de starkaste motiven för medlemskap. De hoppas och räknar med att EU skall ge dem åtminstone ett minimum av skydd mot påtryckningar, hot och aggression från tredje makt. Är deras förväntningar grundade?

Ett nyckelord i detta sammanhang är solidaritet.

Solidaritetstanken

Själva utgångspunkten för samarbetet i EU är känslan och behovet av samhörighet på grundval av gemensamma värderingar. Alla EU-fördrag och alla EU-beslut syftar i sista hand till att bringa denna samhörighet till konkret uttryck. Solidariteten, som medlemmarna bekänner sig till vid inträdet, skall efter hand bekräftas och stärkas.

I sin praktiska politik måste de ständigt beakta de gemensamma intressena och vara beredda att jämka samman sina ståndpunkter. Solidariteten kräver att de gör vissa uppoffringar för att få organisationen att fungera och att fullfölja sina syften.

Varför skulle de annars ha anslutit sig? En medlem av ett fotbollslag har ju gått in i laget frivilligt. Den vill att laget skall vara framgångsrikt och att alla gör sitt allra bästa. Då måste de hjälpa varandra att förbättra formen hos varje spelare. Det kan vara värt att för detta betala ett pris.

Säkerhetspolitiskt är innebörden härav att om en EU-medlem råkar i en allvarlig krissituation till följd av hot utifrån eller av annat skäl (t.ex. naturkatastrof, eller svår inre kris) de andra medlemmarna måste engagera sig i någon form för att bistå medlemmen i fråga och för att lösa krisen.

Detta förhållande har under årens lopp kommit att formuleras på många sätt. Svenska regeringen har för sin del talat om att vi ”inte kan vara likgiltiga” i fall av hot eller angrepp mot annan medlem. Vi har också talat om att medlemskapet innebär ett säkerhetspolitiskt ”plus” eller ”bonus”. Finlands regering har nyligen förklarat att Finland inte kan vara ”neutralt” i en sådan situation.

I Frankrike talas om "une présomption favorable", en förmånsbehandling till stöd av hotad medlem. I London säger man, mer reserverat, att den brittiska reaktionen blir "en annan" vid hot mot medlem än mot vilken stat som helst. I Bonn talar man om att EU för medlemmarna innebär ett säkerhetspolitiskt "mervärde".

Vilket faktiskt värde denna flerfaldigt benämnda faktor kan ha skall nedan diskuteras.

Stärka solidariteten

Det ligger i alla medlemmars intresse, särskilt de små medlemmarnas, att denna oskrivna solidaritet successivt stärks. Detta sker i första hand genom själva integrationsprocessen. Regeringar, myndigheter, både nationella och lokala, organisationer av alla de slag, företag och enskilda människor dras in i en nära samverkan, som skapar kontakter, nätverk och beroendeförhållanden på alla samhällsområden och på alla plan. En särskilt viktig roll spelar givetvis de relationer som skapas av den ständigt ökade handeln mellan EU:s medlemmar. Den totala ömsesidiga avhängigheten ökar och det blir naturligt att överallt där samarbete pågår söka sig fram till den gemensamma nämnaren.

Det är också uppenbart att det nära, dagliga samrådet och de personliga kontakterna inom GUSP:s ram är ett av de viktigaste instrumenten för att stärka förståelsen och solidariteten mellan medlemmarna. Man har få hemligheter för varandra, deltagarna för i förtrolig ton ett oavbrutet samtal med varandra både om problem som uppstår mellan dem och om frågor som rör omvärlden. Regeringar och ämbetsmän får ökad tillit till varandra.

Samma syfte tjänar också medlemsstaternas i fördragen påbjudna gemensamma uppträdande i internationella organisationer. Målsättningen är att EU skall "tala med en röst" inte bara i handelspolitiska frågor inom WTO och OECD utan även i rent politiska organ inom FN-systemet. Därför föregås ställningstaganden regelmässigt av en intern koordinering där man söker enas om en gemensam hållning i aktuella frågor. Denna EU-ståndpunkt framförs sedan av det medlemsland som innehar ordförandeskapet. Det interna samrådsförfarandet gäller även frågor som går till omröstning i FN:s generalförsamling.

Detta hindrar inte att enskilda delegationer under debatten kan framföra egna synpunkter så länge dessa inte motsäger den överenskomna gemensamma hållningen.

Kandidatländerna bereds också tillfälle att i största möjliga utsträckning ta del av det tänkande som framkommer vid interna EU-

överläggningar, och röstar numera nästan undantagslöst på samma sätt som dessa.

Sammanhållningen mellan EU-staterna i internationella organisationer ger EU stora möjligheter att påverka besluten. Medvetandet härom föranleder övriga länder att i ökande utsträckning söka kontakt med EU-representanter när de vill driva egna frågor. De svenska erfarenheterna har klart visat att om vi vill driva en svensk "profilfråga" i FN, utsikten till framgång är väsentligt större om vi kan få en uppslutning från de övriga EU-medlemmarnas sida.

Allmänt kan sägas att en europeisk stat som är medlem av EU har ett större internationellt inflytande än en utanförstående stat.

EU-samarbetet inom de internationella organisationerna innebär också att kontakterna på alla plan mellan medlemsstaternas fackmyndigheter intensifieras och en anda av solidaritet mellan dem befordras som i vissa situationer också kan ha ett säkerhetspolitiskt värde.

Allt detta stärker och konkretiserar solidariteten och bidrar till att skapa motivation för att ställa upp för varandra i ett kris- och nödläge.

Eftersom det för de flesta kandidatländerna är just utsikten till ett ökat säkerhetspolitiskt skydd som är det viktigaste motivet för deras önskan att bli medlem, ligger det alldeles speciellt i deras intresse att på alla vis stärka banden till de andra medlemmarna, att knyta nya nätverk varhelst tillfälle erbjuder sig.

En fråga som togs upp av Tyskland och Frankrike i förhandlingarna inför Amsterdamfördraget var möjligheten att inkludera en särskild solidaritetsklausul i EU-fördraget. Man betonade att man avsåg en rent politisk solidaritet, ej en militär sådan. Man medgav dock att det skulle vara svårt att finna en balans mellan solidariskt handlande i politiska termer och en kollektiv biståndsgaranti. Denna relativt långtgående tanke förverkligades aldrig, men fick betydelse för formuleringen av röstningsreglerna i Amsterdamfördragets utrikespolitiska avsnitt.

De nordiska länderna

En jämförelse är naturlig med förhållandet mellan de nordiska länderna. På grundval av en långvarig historisk och kulturell gemenskap, genom lagstiftning, framväxande praxis, vanebildning och otaliga personliga kontakter, har ett utomordentligt nära och omfattande samarbetsmönster vuxit fram som också betyder lojalitet och gemensamt skydd av deltagarnas intressen i fall av inre kris eller svårigheter i relation till andra makter.

Det kan noteras att avsikten att visa lojalitet i ett krisläge har tagit sig juridiskt uttryck i de avtal som Sverige slutit med Norge och Finland om ömsesidigt försörjningsbistånd i fall av kris och krig.

Samtidigt visar historien att även ett så nära förtroende och ett så stort ömsesidigt beroende som utvecklats mellan de nordiska länderna inte nödvändigtvis betyder att något av länderna är berett att ta stora risker eller göra väsentliga uppoffringar till stöd för annat nordiskt land. När Norge och Danmark anfölls av Nazi-Tyskland den 9 april 1940 fanns i Stockholm ingen tanke på att gripa in i kriget till stöd för grannländerna. I stället betonades att Sverige sökte undgå dessas öde och avsåg att fullfölja neutralitetspolitiken. En annan sak är att Sverige, särskilt under senare delen av kriget, gav verksam hjälp åt de två folken bl.a. genom mottagande av flyktingar, humanitära leveranser, repatriering av norrmän och danskar som förts till Tyskland och organisation av norska och danska militära styrkor på svensk mark.

Ett annat historiskt exempel är Sveriges reaktioner när Finland på hösten 1939 angreps av Sovjetunionen. Regeringen klargjorde att Sverige inte avsåg att inträda i kriget men att den, stödd på en stark folkopinion, avsåg att omedelbart ge ett betydande stöd åt det krigsdrabbade landet, främst i form av mycket omfattande krigsmaterielleveranser jämte tillstånd till värvning av svenska frivilliga. Politiskt markerade Sverige sin solidaritet med Finland genom att underlåta att utfärda en formell neutralitetsförklaring.

Dessa historiska händelser visar att hur stor solidariteten mellan två folk än är dess manifestation i praktiken begränsas av realpolitiska hänsyn.

Åtgärder och effekt

Om en medlemstat råkar in i en allvarlig tvist eller befarar en kris i förhållande till en stat som icke är EU-medlem, kommer staten i fråga att utan dröjsmål anmäla sina bekymmer till de andra medlemmarna. Ett informellt samråd inleds omedelbart. Om konflikten eller krisen fortsätter och förvärras kommer frågan upp i rådet för diskussion och eventuellt beslut. Olika slag av åtgärder är möjliga. I första hand kommer nog en gemensam deklaration att utfärdas, eventuellt följd av en diplomatisk démarche i det land som är upphovet till konflikten eller krisen. Därefter kan det i ett verkligt allvarligt fall bli fråga om åtgärder av typen återkallande av ambassadörer, avbrytande av de diplomatiska förbindelserna, hänvändelse till FN:s säkerhetsråd och, i sista hand, ekonomiska sanktioner.

Beslut skulle också kunna fattas om krishantering i form av medlingsinsats eller fredsbevarande aktion, t.ex. utsändande av

observatörer till det utsatta landet. Möjligheterna till krishantering har på ett betydelsefullt sätt underlättats av den på svenskt och finländskt initiativ tillkomna nya bestämmelsen i Amsterdamfördraget som föreskriver att EU kan anlita VEU för att genomföra bl.a. just fredsbevarande uppdrag.

Slutligen skulle en anmälan också kunna tänkas inom ramen för PFF-samarbetet eller till det likaledes i år skapade Europeisk-Atlantiska Partnerskapsrådet (EAPR).

I sista hand kan alltså beslut fattas om ekonomiska sanktioner. Åtgärder av detta slag har hittills vanligen tagit formen av handelsblockad, spärrning av bankkonton eller avbrytande av kommunikationer. Med det dramatiskt vidgade beroendet mellan staterna kan det antas att arsenalen av möjliga ekonomiska sanktioner numera utökats. I diskussionen om möjliga framtida sanktioner anförs bl.a. åtgärder av typen stopp för IT-kommunikationer, spärrande av tillgång till Internet eller avbrytande av samarbetet på flygledningsområdet.

Beslut om sanktioner kan ta olika former. Om ett partnerskaps- och samarbetsavtal föreligger med den felande staten, kan under vissa förutsättningar bestämmelser i dessa suspenderas. Mer vittgående ekonomiska sanktioner beslutas av rådet, vilket tekniskt sett går så till att rådet först inom ramen för GUSP med enhällighet antar en gemensam ståndpunkt och sedan fattar beslut om sanktioner avseende handeln enligt art. 228A, respektive avseende betalningar och andra finansiella transaktioner enligt art. 73G i Maastrichtavtalet. Sådant beslut kan fattas med kvalificerad majoritet, vilket innebär att någon stat eller några stater kan ställa sig vid sidan av beslutet eller rentav rösta emot.

Det har ofta förekommit att sådana sanktionsbeslut grundats på beslut av FN:s säkerhetsråd fattade enligt kap. VII i FN-stadgan. Dessa är bindande för alla medlemsstater. Men i vissa fall har EU fattat beslut om ekonomiska sanktioner utan samband med FN-beslut.

När det så gäller den möjliga effekten av de åtgärder som EU kan tänkas överväga är det av stor vikt att understryka att redan det förhållandet att en diskussion mellan medlemmarna inleds självfallet är en för en fredstörare mycket allvarlig varningssignal. Han kan inte veta med säkerhet vad diskussionen leder till – kanske till motåtgärder, kanske till ingen åtgärd alls – men just osäkerheten, möjligheten att bli utsatt för skarpa politiska reaktioner, i sista hand ekonomiska sanktioner, vilka i det givna fallet kanske paras med NATO-åtgärder, måste verka starkt avhållande. Man kan utan överdrift säga att denna avskräckningseffekt är det viktigaste elementet i det skydd som EU kan erbjuda en medlem i en krissituation.

Man kan uttrycka det så att tröskeln för påtryckningar eller hot riktade mot en medlem höjs och att alla medlemarnas säkerhetspolitiska ställning därmed förstärks.

När det så gäller sannolikheten av faktiska åtgärder är kärnfrågan naturligtvis hur stark motivationen är hos medlemmarna att låta solidariteten ta sig uttryck i handling. Härav beror om det säkerhetspolitiska "plus", eller "bonus", eller "mervärde" som medlemskapet anses innebära verkligen ger utdelning i det enskilda fallet. Inget egentligt svar kan ges. Diskussioner om ett enskilt fall kan sällan eller aldrig förutses. Men några reflexioner kan göras.

Den kris eller det hot som skall hanteras måste ses som viktigt av medlemmarna, däribland av de större länderna. Övervägande måste göras hur krisen kan påverka EU:s intressen på kort och på lång sikt. En realpolitisk bedömning måste ske av hur det land som uppträder hotande och skapat krisen kan tänkas reagera på eventuella EU-åtgärder. Syftet med eventuella åtgärder måste ju vara att bevara freden och stabiliteten, utan risk att nettoeffekten blir den motsatta. Vidare måste hänsyn tas till om EU-medlemmen i fråga själv kan anses bära en del av skulden till att hotet eller krisen uppkommit.

I sista hand rör det sig sannolikt ofta om den enskilde medlemmens avvägning av vad solidariteten kräver och vad som bäst överensstämmer med det egna nationella intresset. Eftersom vetorätt gäller i normalfallet är det tillräckligt att bara en medlem ställer sig negativ för att varje EU-åtgärd skall utebli.

Det bör här åter understrykas att allteftersom beroendet och solidariteten medlemsstaterna emellan växer så ökar också sannolikheten av ett aktivt EU-ingripande.

Som framgår av vad som sagts finns all anledning att, inte minst med adress till kandidatländerna, varna för överdriven optimism. Den avskräckningseffekt som följer av osäkerheten om EU:s möjliga reaktioner är förvisso en realitet att räkna med men att därifrån dra slutsatsen att verksamma insatser automatiskt kommer till stånd är steget långt.

Skall ändring ske måste alla medlemsländer, särskilt de små och alldeles särskilt de nya medlemmarna, medverka till att solidariteten och förtroendet inom EU ständigt förstärks.

Säkerheten för kandidatländerna

Ovan har talats om den solidaritet som gäller mellan EU:s medlemsländer och den betydelse den kan ha för deras säkerhet. Omfattar denna solidaritet även de länder som befinner sig på kandidatstadiet?

Om denna fråga kan sägas att när ett land får klartecken att inleda förhandlingar, först av kommissionen, sedan av ministerrådet och i sista hand av Europeiska rådet, det omedelbart kommer i ett mycket nära förhållande till EU som också har säkerhetspolitisk relevans. EU har markerat att landet i fråga principiellt, under vissa förutsättningar, kan bli medlem och därmed träda in i EU:s säkerhetsgemenskap samt komma i åtnjutande av det säkerhetspolitiska skydd som solidariteten kan innebära. Det kan alltså hävdas att EU redan i detta läge, självklart utan att påta sig något ansvar för kandidatlandets säkerhet, eller ens garantera dess slutliga inträde, ändå ger landet del av ett visst säkerhetspolitiskt "plus".

Priset att förgripa sig på sådant land genom hot eller påtryckningar kan bli högt. Detta gäller oberoende av om landet i fråga har inlett formella förhandlingar om medlemskap eller ej.

Nästa fråga är om det blir någon gradskillnad, om nu ordet kan användas i detta sammanhang, mellan de stater som faktiskt inlett förhandlingar och dem som får vänta. Följande skäl för att så skulle vara fallet har anförts. Regeringarna och befolkningarna i de länder som får vänta skulle komma att känna sig uteslutna och därmed mindre motiverade att fullfölja de även säkerhetspolitiskt relevanta inre reformer som medlemskapet kräver. Vidare skulle den solidaritet som ovan beskrivits som förutsättningen för att EU skulle ingripa till en medlems skydd ännu inte vara densamma som i fallet med länder som börjat förhandla. Det ifrågavarande landets säkerhetspolitiska läge skulle alltså riskera att förändras och försämras dels i förhållande till läget för de kandidatländer som får börja förhandla, dels i förhållande till sitt eget läge innan Europeiska rådets beslut att sätta dem på väntelista. Utomstående länder kan uppleva mindre hämningar än tidigare att utöva påtryckningar mot det ifrågavarande landet i förlitan på att EU-solidariteten inte fungerar.

De förhållanden som här antytts torde vara det enskilt starkaste skälet till att några regeringar, däribland den svenska, så kraftfullt och envist förespråkar att alla ansökarländer skall få inleda förhandlingar samtidigt även om dessa i vissa fall beräknas ta väsentligt längre tid än förhandlingarna med andra kandidatländer.

Mot den svenska ståndpunkten anförs i ett stort antal medlemsstater flera motargument. Ett av dessa rör den säkerhetspolitiska aspekten och kan vara värt att återges. Det går ut på att man inte bör dra en alltför skarp skiljelinje mellan de kandidatländer som får inleda förhandlingar redan 1998 och de övriga. Om man starkt trycker på just detta argument kan de senare länderna råka i ett sämre säkerhetspolitiskt läge genom att en utanförstående stat kan frestas utnyttja läget för att utöva påtryckningar på eller öka sitt inflytande över visst

kandidatland. Risk kunde alltså föreligga för att resonemanget blir självuppfyllande.

I de flesta länder vill man inte tillmäta skillnaden någon egentlig betydelse och påpekar att alla kandidatländer accepterats som potentiella medlemmar låt vara att tidpunkten kan vara olika.

Om dessa argument, som ju bara avser en förhoppningsvis begränsad tidsperiod, kan allmänt sägas att de tenderar att bli alltför subtila för att vara av verklig säkerhetspolitisk relevans.

Under alla omständigheter är det emellertid mycket angeläget att strategier i god tid utvecklas för att ge de länder som får vänta något ett kraftfullt stöd för att ställa dem i stånd att snabbt börja förhandla. Det gäller att klart markera att solidariteten med dem icke är mindre stark än den med de kandidatländer som börjat förhandla.

3.2 Solidariteten i praktiken

Det kan vara av intresse att till belysning av de frågeställningar som diskuterades i föregående kapitel anföra några exempel på EU-beslut som rör tvister och kriser mellan medlemsland och tredje land. Några fall redovisas också då EU gripit in för att söka lösa kriser i tredje land utan att något enskilt EU-land varit omedelbart berört. De senare två fallen gäller Bosnien och Albanien.

Falklandskriget

Argentinas ockupation av de brittiska Falklandsöarna den 2 april 1982 satte det europeiska politiska samarbetet och solidariteten mellan medlemmarna på ett allvarligt prov. Även om medlemsländerna under årens gång vid en rad tillfällen tagit ställning och sökt utöva inflytande inför händelser i omvärlden, hade EG inte tidigare stått inför en viktig konflikt där ett medlemsland varit direkt involverat.

De internationella reaktionerna på ockupationen blev kraftfulla. FN:s säkerhetsråd antog den 3 april en resolution med krav på omedelbart argentinskt trupptillbakadragande. De tio EG-länderna gjorde också samma dag ett uttalande till stöd för FN-resolutionen.

När det så gällde frågan om sanktioner, gjorde Storbritannien stora diplomatiska ansträngningar för att få till stånd en handelsblockad mot Argentina. Flera EG-länder visade sin solidaritet genom att förbjuda all vapenexport till landet. Beträffande mer allmänna handelssanktioner var reaktionerna blandade. Nederländerna sade sig beredda att över-

väga frågan, medan bl a Tyskland och Irland var mer kallsinniga och sade sig vilja avvakta FN:s behandling av frågan.

Efter intensiva diskussioner beslöt ministerrådet den 16 april om importembargo på argentinska varor med stöd av Romfördragets artikel 113.

Beslutet om importembargot fattades med blandade känslor i flera medlemsländer. För Italien och Tyskland var beslutet särskilt svårt mot bakgrund av att många miljoner argentinare är av italienskt eller tyskt ursprung och att handelsutbytet var betydande.

Greklands konflikter med Makedonien och Turkiet

För Grekland har frågan om EU-solidaritet under senare år aktualiserats i några av landets mest centrala utrikespolitiska frågor.

Det första fallet gällde Greklands konflikt med Makedonien om rätten till detta namn. För grekerna var det otänkbart att erkänna ett land som hette Makedonien, eftersom detta redan är benämningen på en region i norra Grekland. FN upptog den 7 april 1993 landet som medlem under namnet FYROM (Former Yugoslav Republic of Macedonia). Det angavs att namnet var provisoriskt i avvaktan på att konflikten skulle biläggas.

I medierna var emellertid namnet Makedonien redan etablerat. Grekland inledde en diplomatisk offensiv för att i åtminstone officiella sammanhang slå fast benämningen FYROM. Gentemot EU-länderna hävdade Grekland att respekten för namnfrågan var en angelägenhet av så stor inrikespolitisk betydelse att medlemsstaterna av solidaritetsskäl borde använda namnet FYROM. Trots att förståelsen för den grekiska ståndpunkten var begränsad, kom begreppet FYROM att användas i EU-kretsen.

Mindre framgång hade Grekland i konflikten med Turkiet om de obebodda klippöarna Imia/Kardak (grekiska, respektive turkiska namnet) i Egeiska havet år 1996. Konflikten blev så allvarlig att grekiska och turkiska militära styrkor stod stridsberedda mot varandra i området. EU visade sig oförmöget att komma till beslut. När parterna efter en tid drog tillbaka trupperna så skedde det efter amerikansk övertalning.

Grekland och Turkiet har även sedan denna konflikt fick sin temporära lösning fortsatt att aktivt arbeta för att vinna omvärldens sympati och förståelse för sina respektive ståndpunkter i frågan om gränsdragningen i Egeiska havet. Grekland har haft höga förväntningar på stöd från EU-kretsen och hänvisat till EU-solidariteten. EU-kommissionen gjorde på tidigt stadium ett uttalande vari man uttryckte sin solidaritet med Grekland. Detta steg blev föremål för kritik i några

medlemsländer. EU-länderna kom senare också att ställa sig kallsinniga till den grekiska ståndpunkten och har hänvisat till att frågan måste avgöras av den internationella domstolen.

Tyskland-Iran, Mykonos-målet

Den 10 april 1997 utpekade hovrätten i Berlin den iranska statsledningen som anstiftare av morden på tre oppositionella kurder samt en tolk på restaurang Mykonos i Berlin 1992. Av domen framgick att den högsta iranska statsledningen direkt beordrat attentatet.

Samma dag som domen offentliggjordes kallade EU-länderna efter samråd hem sina ambassadörer. När det gäller Sverige innebar denna åtgärd att vi i solidaritetens namn handlade i strid med en sedan länge hävdad ståndpunkt att om möjligt undvika diplomatiska åtgärder av detta slag såsom icke konstruktiva. Vi lät solidariteten fälla utslag.

Den 29 april antog ministerrådet en resolution om att bl.a. avbryta den s.k. kritiska dialogen med Iran och det officiella besöksutbytet. Som svar meddelade Iran att Tysklands ambassadör tills vidare inte var välkommen tillbaka till Teheran. Detta ledde i sin tur till att ingen annan EU-ambassadör hittills har fått återvända till Iran.

Franska kärnvapenproven

Frågan om EU-solidariteten aktualiserades när Frankrike i juni 1995 meddelade att landet beslutat återuppta sina kärnvapenprov. I Paris hävdades att Frankrike härmed bidrog till hela Europas säkerhet. Man krävde solidaritet av EU:s medlemmar.

Beskedet väckte starka internationella reaktioner, bl.a. mot bakgrund av att kärnvapenstaterna bara en månad tidigare vid konferensen om icke-spridningsavtalet (NPT) utlovat största möjliga återhållsamhet med fortsatta provsprängningar.

Sverige och Danmark tillhörde de EU-medlemmar som häftigast protesterade mot sprängningarna. I Europaparlamentet fick motståndarna till proven igenom en resolution den 15 juni där parlamentet uttalade sin bestörtning över det franska beslutet. Flera EU-länder, däribland kärnvapenmakten Storbritannien, Tyskland samt det dåvarande ordförandeskapslandet Spanien, valde dock att inte kritisera det franska beslutet. Inget rådsbeslut fattades.

Spansk-kanadensiska konflikten

Den spansk-kandadensiska fiskekonflikten under 1995 är ett annat exempel på en tvist mellan ett EU-land och ett utanförstående land och där medlemsstaten fick en stark uppbackning av EU. Konflikten gällde storleken på EU-ländernas fiskekvot i Nordatlanten, vilken lagts fast av den nordatlantiska fiskeorganisationen. EU-länderna hade dock inte accepterat sin tilldelning, utan föreslagit en betydligt högre kvot. När frågan senare ledde till att ett spanskt fiskefartyg bordades av ett kandadensiskt kustbevakningsfartyg, visade sig en stark sammanhållning inom EU. Detta hade delvis sin förklaring i att kvotfrågan gällde EU-länderna som grupp och att EU-kommissionen och fiskekommissionären på ett tidigt stadium blev inblandade i frågan.

Kommissionen reagerade omedelbart på incidenten och fördömde i starkast möjliga ordalag den kanadensiska våldsanvändningen. Genom EU-kommissionens agerade och medlemsstaternas sammanhållning fick Kanada utkämpa tvisten mot EU-länderna som grupp, istället för mot Spanien som land.

Bosnien

Som utvecklats i ett tidigare kapitel var EG-EU aldrig tänkt som en vare sig regional eller global ordningsman. Filosofin bakom projektet var att bevara freden och samförståndet mellan medlemmarna, inte att garantera freden i hela Europa, än mindre i världen i stort. Det hindrar inte att när konflikten i Jugoslavien bröt ut år 1992 förväntningarna på en verksam insats var höga. Skulle inte den organisation som högtidligt proklamerat sig som ett europeiskt fredsprojekt kunna hindra eller lösa en allvarlig konflikt där just europeiska, och bara europeiska, folk var inblandade?

Förväntningarna sveks och besvikelsen blev stor på många håll. Omvänt är det lätt att föreställa sig vilken injektion det hade blivit av optimism och tilltro till EU:s handlingsförmåga om det varit EU och inte USA som stoppat blodbadet och fått igång en fredsprocess.

När detta är sagt bör understrykas att de beslut som EU ändå kom fram till var ambitiösa, låt vara klart otillräckliga.

En delegation av utrikesministrar sändes till området, dock utan att åstadkomma någon minskning av våldet, än mindre någon fredlig lösning. En medlare utsågs som tillsammans med en av FN utsänd kollega skulle föra parterna samman. De misslyckades. EU övertog ansvaret för förvaltningen av staden Mostar. EU lämnade också en betydande humanitär hjälp till den hårt drabbade befolkningen i hela

Bosnien. En hög representant har haft i uppdrag att samordna den civila återuppbyggnaden efter Daytonavtalet.

Det måste ändå konstateras att EU inte visat sig mäktig någon avgörande insats. Det var genom USA:s ingripande som den fruktansvärda blodsutgjutelsen och materiella förödelsen kunde stoppas och ett fördrag om Bosniens framtid framförhandlas i Dayton.

Skälen till EU:s relativa misslyckande är inte svåra att ange.

Detta var första gången som EU ställdes inför en situation av ett slag som vare sig förutsetts i fördragen eller prövats i praxis. Institutionernas mandat var inte adekvata för uppgiften; redskapen saknades och, viktigast av allt, de ledande medlemmarna hade inte den politiska viljan att ingripa med de medel som ensamma hade varit effektiva, alltså de militära. Motsättningar mellan EU och USA om hur krisen skulle hanteras försvårade en diplomatisk lösning.

Men EU:s roll var viktig på ett annat plan. Det kan sägas vara EU:s förtjänst att kriget där inte skärpte motsättningarna mellan stormakterna. Var och en av dem har historiskt, politiskt och ekonomiskt betingade intressen och sympatier i den ena eller andra successionsstaten i det forna Jugoslavien, exempelvis Tyskland i Kroatien samt Frankrike, Ryssland och Grekland i Serbien. Det var Storbritannien och Frankrike som efter det första världskriget hade tagit på sig ansvaret för att skapa Jugoslavien. Utan EU-samarbetet hade risk förelegat att de ledande makterna hade sökt utnyttja kriget för att tillvarata sina intressen på varandras bekostnad.

Det är möjligt att dra vissa lärdomar av EU:s hantering av Bosnienkonflikten. Dessa redovisas i kapitlet GUSP och den preventiva diplomatin.

Albanien

När en internationell insats i Albanien började diskuteras var förväntningarna på EU stora. Medlemsländerna lyckades dock inte heller denna gång enas om att ta på sig en egentlig roll, trots stora ansträngningar från ordförandeskapet. Istället blev det FN:s säkerhetsråd som uppdrog åt de stater som var villiga att åta sig uppdraget att sända trupper till landet för att återställa ordningen. Italien och Grekland hörsammade uppmaningen. OSSE fick uppdraget att organisera valövervakning.

EU:s passiva uppträdande i Albanien-fallet måste, på samma sätt som i Bosnien-fallet, betraktas som ett misslyckande. Visserligen var krisen inrikespolitisk och visserligen rörde de ett utanför EU stående land, men flera medlemsländers intressen berördes och en fortsatt kris

hade kunnat få allvarliga säkerhetsmässiga konsevenser för läget i hela området.

3.3 GUSP och preventiv diplomati

Amsterdamfördraget innehåller några ändringar av Maastrichtavtalets bestämmelser vilka syftar till att effektivisera beslutsmekanismerna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och att göra denna till något mer än fortgående samråd om utrikespolitiska frågor. Innebörden är i korthet följande.

Huvudregeln i Maastrichtfördraget var enhällighet. Dock fanns en begränsad möjlighet att fatta beslut med kvalificerad majoritet. I realiteten kom denna möjlighet aldrig till användning. Alla beslut fattades enhälligt.

Enligt Amsterdamfördraget har möjligheten för ministerrådet att fatta beslut med kvalificerad majoritet något vidgats. En förutsättning för tillämpningen av denna regel är att grundläggande riktlinjer för det ifrågavarande området, en "gemensam strategi", först fastställts enhälligt av Europeiska rådet. Det är de detaljerade besluten om genomförandet som sedan kan fattas av ministerrådet med kvalificerad majoritet. Samtidigt finns en ventil för det fall att ett enskilt land anser att beslutet strider mot dess grundläggande nationella intressen. Vetorätten kan då utnyttjas. Det bör understrykas att det politiska priset för att på så sätt hindra ett beslut varom de övriga är eniga kan vara högt varför ett restriktivt utnyttjande av vetot kan förutses.

En annan nyhet i Amsterdamfördraget är att även om enhällighetsregeln i princip fortfarande gäller, t.ex. i alla beslut inom försvarsdimensionen, en stats avstående från att rösta inte nödvändigtvis innebär att beslut inte kan komma till stånd. En stat kan deklarera att den inte deltar i beslutet men accepterar att detta blir bindande för unionen och att den inte kommer att agera i strid med beslutet.

Förhoppningen är att dessa nya bestämmelser verkligen skall utnyttjas för att underlätta beslutsfattandet i GUSP och därmed bl.a. minska de risker som det ökade medlemsantalet och den större heterogeniteten skulle kunna innebära.

Man måste dock hela tiden ha i minnet att hur effektiva beslutsmekanismerna än är det är den politiska viljan hos medlemsländerna som avgör styrkan i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Lärdomen av EU:s hittillsvarande praxis, speciellt uppträdandet i Bosnien- och Albanienkonflikterna, är uppenbarligen att om EU i

framtiden skall kunna ingripa i dylika situationer det fordras dels en kapacitet att analysera och förutse utvecklingen, i första hand i det europeiska närområdet, dels en förmåga att vidta effektiva åtgärder, i sista hand med militära medel, i krigsförebyggande och fredsbevarande syfte.

Vissa bestämmelser i det nya fördraget syftar till att möta det förra kravet. Förutom att den av höga tjänstemän sammansatta politiska kommittén också fortsättningsvis skall "övervaka den internationella situationen på de områden som omfattas av GUSP och bidra till att utforma EU:s politik", skall rådets generalsekreterare, som samtidigt är "den höga representanten för GUSP", medverka vid utformning, förberedelse och genomförande av politiska beslut.

Slutligen inrättas en "enhet för politisk planering och tidig varning" som skall ha till uppgift att övervaka och analysera utvecklingen inom områden som har betydelse för GUSP, utvärdera unionens utrikes- och säkerhetspolitiska intressen, sörja för "utvärdering i tid och tidig varning" när det gäller händelser eller situationer som kan få betydande återverkningar på unionens utrikes- och säkerhetspolitik, inbegripet potentiella politiska kriser.

Enheten har ännu ej skapats.

När det så gäller eventuella militära interventioner infördes på förslag av Sverige och Finland en särskild bestämmelse om att EU kan anlita VEU för att utarbeta och genomföra beslut avseende sådana uppgifter som humanitära insatser och räddningsaktioner, fredsbevarande uppdrag och uppdrag för stridskrafter vid krishantering inklusive fredsbevarande åtgärder. Det grundläggande beslutet att tillgripa åtgärder av detta slag skall fattas med enhällighet.

Genom Amsterdamfördraget har EU alltså nu utrustats med vissa konstitutionella befogenheter som, om de utnyttjas av medlemmarna, kan öka möjligheterna att förutse och sedan på ett tidigt stadium ingripa i en konflikt, allt enligt den nu i alla internationella sammanhang allt viktigare principen om "preventiv diplomati".

Om man betraktar dessa reformer speciellt ur ansökarländernas synpunkt, bör de av dessa som fäster särskild vikt vid EU:s säkerhetspolitiska "plus" hälsa nyheterna med tillfredställelse som en förstärkning av EU:s beredskap att ingripa i fall av hot eller annat krisläge.

Praktiskt utnyttjande

Även om man inte bör räkna med att de nya reglerna kommer att på kort sikt få någon egentlig betydelse i praktiken, kan det vara skäl att redan nu överväga hur en planering enligt principen "preventiv

diplomati" skulle tänkas gå till i vissa situationer som är eller kan väntas få aktualitet. Till dessa hör läget på Balkan.

När det först gäller Bosnien så får det anses säkert att, vare sig Daytonavtalet, grundat på tanken att söka bevara Bosniens enhet, i huvudsak lyckas eller misslyckas, behovet av internationella insatser kommer att kvarstå under lång tid framöver. De grundfaktorer som styr utvecklingen i och kring landet är numera så väl kända att vissa planer redan nu borde kunna tas fram som grund för en "post Dayton strategy". EU kommer inte ifrån sitt ansvar, desto mera som osäkerhet föreligger på vad sätt och i vilken utsträckning USA enligt sina intressen kommer att fortsätta sitt engagemang i frågan.

Målet bör i ett längre perspektiv vara att genom en demokratisk process föra in de bosniska folken, förenade i en stat eller inte, in i det europeiska samarbetet. Detta är en utomordentligt viktig och redan nu aktuell uppgift. Samråd mellan medlemsländerna och med USA och Ryssland borde alltså snarast inledas. Grannländerna bör också särskilt engageras, vare sig de är eller räknar med att bli EU-medlemmar.

Vad som i grunden behövs är en övergripande politik som även tar hänsyn till läget i Albanien, Makedonien och Kosovo-området där i alla tre fallen våldet pyr under ytan. Det vore beklagansvärt om EU-staterna inte visade sig mäktiga en sådan uppgift.

Här må inskjutas att fallet Makedonien är ett exempel, ett av de få, där preventiv diplomati har tillämpats och hittills varit framgångsrik. Den av FN beslutade styrkan i landet har, jämte insatser av OSSE, med all sannolikhet varit betydelsefull för undvikande av etniska konflikter både inom landet och i förhållande till grannarna.

Utvecklingen av läget i Vitryssland är ett annat problem som kan få betydelse för säkerheten i Europa och speciellt för läget i Östersjö-regionen.

Situationen i Främre Orienten har sedan länge diskuterats inom EU, utan egentliga resultat. Det inflytande utifrån som har någon betydelse kommer att, liksom hittills, utövas av USA. Det hindrar inte att EU måste hålla en beredskap för insatser som möjligen kan bli aktuella i en framtid.

Slutligen bör utvecklingen i Algeriet nämnas. Om den fruktansvärda katastrof som redan drabbat landet övergår i totalt blodigt kaos kommer det internationella samfundet att tvingas ingripa även om den algeriska regeringen för närvarande avvisar all intervention. EU får då också en roll, och det är viktigt att medlemmarna i norra Europa i EU-solidaritetens namn visar beredskap att lämna sin medverkan.

4 Utvidgningen och EU:s inre utveckling

4.1 Fördjupningen

En frågeställning som sedan länge förekommit i debatten om EU:s framtid är relationen, ofta uppfattad som ett motsatsförhållande, mellan fördjupning och utvidgning. Den vanliga inställningen hos medlemsländerna är nog, med vissa variationer, att integrationen på alla områden måste drivas på och inte får urvattnas eller försenas genom utvidgningen, men att ett motsatsförhållande faktiskt finns som kan fördröja och försvåra en fördjupning av det sakliga samarbetet. Denna syn är särskilt framträdande hos de länder som en gång grundade samarbetet.

När nya medlemmar träder in i EU kommer de i princip att ha accepterat inte bara fördragen utan hela det hittillsvarande resultatet av integrationsarbetet (l'acquis communautaire). Vissa undantag har kanske medgivits. "Flexibel integration" har i vissa fall tillämpats. Övergångstider, stundom av betydande längd, har överenskommits. Så har det gått till vid de hitillsvarande utvidgningarna.

Kring den nu pågående utvidgningen – till de central- och östeuropeiska staterna – reses dock nya frågetecken. En spänning kan komma att uppstå mellan, å ena sidan, medlemsstaternas önskan att hålla på regelverket och undvika alltför omfattande särlösningar och, å andra sidan, det politiska beslutet att faktiskt låta länderna inträda inom en inte alltför avlägsen framtid. Redan i själva utgångsläget kan alltså en viss "uttunning" befaras. Därutöver finns vissa farhågor att under den följande processen, med de nya medlemmarna som fullvärdiga deltagare i beslutsfattandet, andra negativa effekter för samarbetets fördjupning kan uppträda.

Som närmare utvecklats i ett tidigare kapitel kan det större medlemsantalet och den ökande heterogeniteten medföra komplikationer i beslutsfattandet. I detta perspektiv kommer det att bli lämpligt och nödvändigt att utnyttja de ökade möjligheter till beslutsfattande med kvalificerad majoritet, respektive arrangemang för fördjupat sam-

arbete mellan grupper av medlemmar, som Amsterdamfördraget innehåller.

EMU

Den aktuella och utan någon tvekan viktigaste faktorn under 1990-talet för relationen mellan fördjupning och utvidgning är EMU.

Alla medlemsländer är ense om att EMU-projektet är av ingripande "Europa-politisk" betydelse. Detta följer redan av projektets betydande ekonomisk-politiska vikt. Men projektets historia vittnar också om att olika politiska hänsyn och drivkrafter har spelat in vilka i mycket hade att göra med förhållandet mellan Frankrike-Tyskland och, inte minst, de politiska manövrarna kring det tyska enandet. Sålunda anses president Mitterrand, som ju länge var negativ till enandet, ha i praktiken villkorat sin accept av detta med ett starkare "inbäddande" av Tyskland i Europa, varvid EMU var tänkt som det främsta redskapet.

Detta integrations- och samarbetsprojekt har blivit själva symbolen för EU-arbetets fördjupning. Politiskt sett är det tänkt att stärka Europas relativa vikt och inflytande globalt vilket anses viktigt med tanke på Europas fortsatta beroendeförhållande till USA i såväl ekonomiskt-politiskt som säkerhets- och försvarspolitiskt hänseende. Även den europeiska motståndskraften mot de negativa effekterna av de globala kapitalrörelserna beräknas kunna öka.

Den "täthet" i samarbetet och de starkt ökade ömsesidiga beroendeförhållanden som skapas av EMU skulle uppenbarligen ha vidsträckta konsekvenser även för det säkerhetspolitiska läget. Om redan EU-medlemskapet skapar en solidaritet som motiverar stöd till medlem som utsätts för kris eller hot, förstärks denna solidaritet kraftigt genom det samtidiga medlemskapet i EMU. Att bistå ett land med samma valuta som det egna landets kommer i en kris att framstå som självklart, närmast oundvikligt. Möjligen kan också det gemensamma ansvaret för EMU minska risken för "extraturer" i utrikespolitiken från de stora medlemmarnas sida.

En koppling finns mellan EMU och EU:s utvidgning. Bristande framsteg för EMU kan få negativa konsekvenser för denna både sakligt och tidsmässigt. Det skäl som kan anföras för denna ståndpunkt är att vissa viktiga EU-medlemmar anser att om den fördjupning, bl.a. i form av EMU, som de vill sätta högst på EU:s dagordning, inte kommer till stånd enligt planerna, en risk uppstår att utvidgningen skulle tunna ut och försvåra hela integrationsprocessen. I skrivande stund förefaller denna risk avlägsen. EMU kommer av allt att döma att realiseras planenligt. Från annat håll har hävdats att utvidgningsprocessen skulle kunna fördröjas genom att kandidatländerna får den besvärliga

uppgiften att uppfylla kriterierna för inträde i ett EMU som då redan har bildats. Härtill kan anmärkas att om kandidatländerna icke uppfyller Maastrichtkriterierna, ingen skyldighet åligger dem att gå med i EMU:s tredje etapp.

Samtidigt gäller att en framgångsrik EMU-process kan underlätta utvidgningen. Denna skulle i så fall gå hand i hand med en väsentlig fördjupning av samarbetet.

Slutligen bör beaktas att under utvecklingen av EMU-projektet det är möjligt, kanske troligt, att de till EMU hörande länderna bildar en "hård kärna" av stater som tenderar att överta ledarskapet i EU på ett mer allmänt plan.

Alla dessa omständigheter gör alltså att EMU-frågan har klara säkerhetspolitiska implikationer och kan påverka exempelvis Östersjöstaternas säkerhetspolitiska belägenhet.

Frågan är hur många av kandidatländerna som inom de närmaste åren kan beräknas kvalificera sig för medlemskap i EMU och därmed kvala in i "den hårda kärnan". Härom går uppfattningarna isär.

Ett utanförskap skulle medföra att länderna inte kunde delta i EMU:s beslutsfattande, vilket skulle riskera att minska deras inflytande i EU allmänt sett. Och, lika viktigt, de skulle inte få del av den stegrade, även säkerhetspolitiskt relevanta solidaritet som enligt vad nyss nämnts helt naturligt utvecklas mellan EMU:s medlemmar.

4.2 Ökat medlemsantal och större heterogenitet

Det är ingen överdrift att säga att den nu inledda utvidgningsprocessen radikalt skiljer sig från tidigare fyra utvidgningar, med Danmark, Irland och Storbritannien år 1972, med Grekland år 1981, med Spanien och Portugal år 1986 och med Sverige, Finland och Österrike år 1995. Det är nu inte mindre än elva länder som ansökt om inträde, alla utom Cypern från Central- och Östeuropa. Det totala antalet medlemmar kommer när processen är slutförd att ha ökat från 15 till 26. Det är uppenbart att både det större medlemsantalet och den större heterogeniteten kommer att i mycket påverka EU:s fortsatta utveckling.

EU:s beslut, det kan gälla rådet, kommissionen, parlamentet eller domstolen, tillkommer i normalfallet efter långvariga överläggningar under vilka politiska och juridiska krav och synpunkter liksom nationella intressen vägs mot varandra. Tillfälliga eller mera permanenta grupper och koalitioner spelar en viktig roll i dessa för-

beredande överläggningar. Det slutliga beslutet är vanligen resultatet av kompromisser mellan enskilda stater eller grupper.

Det ligger i sakens natur att den stora ökning av medlemsantalet varom nu är fråga kan göra proceduren fram till beslut mera omständlig och tidsödande.

Redan av detta skäl blir det svårare att nå enighet mellan 26 medlemmar än mellan 15. Administrativt och tekniskt kan de nya medlemmarna till en början få det svårt att följa med. De skall vänja sig vid rutinerna och lära sig metoderna att förklara sina ståndpunkter och att få dem beaktade.

Risken kan emellertid inte betraktas som allvarlig. När de nya medlemmarna träder in, sannolikt först flera år in på 2000-talet, kommer de att ha haft möjligheter att under lång tid ingående följa EU-arbetet på alla områden och på alla plan. Den dialog, som äger rum inom Europaavtalens ram, liksom harmoniseringen av den egna lagstiftningen och förvaltningen, har intensifierats. Själva förhandlingarna kommer att bli en fortlöpande pedagogisk övning. Steget därifrån över till det dagliga ansvaret att som medlem medverka i konkreta bindande beslut blir därigenom mindre.

Viktigare än eventuella tekniska och byråkratiska svårigheter är naturligtvis frågan huruvida meningsskiljaktigheter mellan medlemmarna i olika sakfrågor kommer att öka så att det allmänt sett blir svårare att komma till beslut, respektive att EU-arbetets inriktning och karaktär i väsentlig grad påverkas och förändras.

Här må först påpekas att redan det faktum att EU genom utvidgningen får nya gränser mot Ryssland, Vitryssland och Moldavien, når fram till Svarta Havet och ökar sin närvaro vid Medelhavet medför att helt nya frågor kan komma på EU:s dagordning och att perspektivet även på andra frågor kan komma att påverkas.

Viktigare är kanske att var och en av de nya medlemmarna har en specifik historisk bakgrund och vissa av geografi och historia bestämda nationella intressen. De flesta av dem har en relativt kort tradition och erfarenhet som självständiga stater efter de ryska, ottomanska, habsburgska och tyska imperiernas sammanbrott.

Det är sannolikt att de konsekvenser som nu diskuterats blir mer markanta alltefter antalet nya medlemmar ökar. Om de av kommissionen nu rekommenderade länderna tas in blir det fem nya medlemmar av totalt 20. När alla de elva kandidatländerna blir medlemmar kommer dessa, sedda i relation till det totala antalet 26, att få ytterligare tyngd. De hittillsvarande 15 medlemmarnas inflytande kommer att proportionerligt försvagas. Möjligheten till blockerande minoriteter vid beslut av ministerrådet kommer att öka. Detta skulle kunna i vissa lägen leda till irritation och kanske allvarliga

meningsmotsättningar vars karaktär och omfattning dock ej kan förutses.

Sammantaget leder vad som nu sagts till att ett behov kommer att föreligga av stor flexibilitet när det gäller både utformningen och tillämpningen av EU-beslut.

I fråga om betydelsen av dessa omständigheter på just utrikes- och säkerhetspolitikens område säger kommissionen kortfattat i sin rapport Agenda 2000, att EU efter utvidgningen kommer att vara väsentligt mera heterogen i sina intressen och förutsättningar på säkerhetsområdet. Att nå beslut i GUSP kan bli svårare. Men, tillägger man, kandidatländerna borde inte ha några större problem att acceptera de hittillsvarande resultaten av GUSP-samarbetet och de flesta av dem torde stödja fortsatta framsteg.

Denna slutsats förefaller rimlig. Även om de nya medlemmarna helt naturligt kommer att göra sina speciella intressen gällande även i GUSP är deras främsta syfte med medlemskapet att snabbt integreras i Europa. De har samma intresse som de nuvarande medlemmarna att skapa stabilitet i förhållandet till Ryssland och att hålla kvar ett amerikanskt engagemang i Europa. De kan alltså förväntas visa stor samarbetsvilja och beredskap att lojalt medverka i de överläggningar som förekommer inom ramen för GUSP.

Det bör för övrigt påpekas att, som erfarenheterna från bl.a. Bosnien-konflikten visar, det snarare är stormakterna än de mindre länderna i EU som gör gällande särintressen och försvårar beslutsfattande.

Ur säkerhetspolitisk synpunkt kan den ökade heterogeniteten även påverka EU:s möjligheter att komma till beslut i fall då en medlemsstat utsätts för kris eller hot. Om den ifrågavarande staten befinner sig i ena hörnet av det väldiga geografiska område som omfattas av det utvidgade EU blir uppenbarligen känslan av solidaritet, och därmed insatsberedskapen, hos den stat som befinner sig i andra hörnet mindre påtaglig.

En möjlig konsekvens av det ökande medlemsantalet som bör beaktas kan vara att den tendens till gruppbildning varpå det redan finns många exempel kommer att förstärkas. Det innebär att vissa medlemmar inleder ett nära samarbete för att hantera en viss fråga. Gruppen har självfallet icke rätt att handla på EU:s vägnar men dess politiska tyngd kan vara sådan att den i sak bestämmer EU:s inställning. Ett exempel på en sådan grupp är den s.k. Kvintgruppen, bestående av EU:s fem största medlemsstater vilka har slutit sig samman för att hantera förbindelserna med Turkiet.

Det är viktigt notera att till sådana grupper, som stundom har karaktären av en "koalition av de villiga", kan också anslutas utan-

förstående stater. Så skedde i fallet med krisen i det forna Jugoslavien då i gruppen ingick inte bara ledande EU-stater utan även USA och Ryssland.

Den nu beskrivna företeelsen kan te sig betänklig ur synpunkten av både EU-solidariteten i allmänhet och, mera specifikt, de små ländernas möjligheter till inflytande. Den har ibland beskrivits som "stormaktsdirektorat" av Wienkongressens typ. Denna tvekan är naturlig men man bör samtidigt erkänna att gruppbildningar i vissa viktiga sammanhang kan vara fördelaktiga och kanske nödvändiga när det gäller att snabbt, smidigt och effektivt få fram metoder för att möta eller lösa en kris.

Slutligen kan sägas att utvidgningen aktualiserar det redan tidigare uppmärksammade behovet av att effektivisera GUSP-arbetet. Frågan diskuteras i kapitlet GUSP och preventiv diplomati.

5 Den europeiska säkerhetsstrukturen

5.1 EU och NATO

Atlantpakten (NATO) och de europeiska gemenskaperna tillkom med bara några års mellanrum, pakten 1949 och den första gemenskapen, Kol- och stålunionen, 1951, följd av Atomenergiunionen (Euroatom) och Romfördraget (EEC) 1957.

EG-EU och NATO kan sägas ha delvis parallella målsättningar. Gemensam för båda är uppgiften nu att säkra freden och att skapa, bevara och stärka stabiliteten i Europa. Den utvidgningsprocess som de nu är inbegripna i syftar i båda fallen till att befästa stabiliteten i Central- och Östeuropa. De instrument som de utnyttjar för detta ändamål är däremot olika.

Samarbetet i Atlantpakten syftade ursprungligen till att bygga upp ett militärt försvar mot ett befarat sovjetiskt anfall mot Västeuropa. Den ömsesidiga militära försvarsgarantin är fortfarande kärnan i NATO-arbetet, låt vara att Atlantpakten också uttryckligen talar om medlemmarnas skyldighet att stärka sina fria institutioner, att främja stabilitet och välstånd och att uppmuntra ökat ekonomiskt samarbete sinsemellan.

Den yttre säkerhet som garanterats av NATO har naturligtvis också varit en förutsättning för medlemmarnas inre säkerhet och stabilitet som i sin tur tillät européerna att utveckla sina ekonomier och bygga upp omfattande sociala skyddssystem.

I EG/EU:s fall var metoden att säkra stabiliteten i första hand en vittgående ekonomisk integration och därmed sammanhängande anpassningsåtgärder på samhällslivets alla områden. Om EU lyckades med sin uppgift ökade uppenbarligen NATO:s förmåga att lyckas med sin.

De två organisationerna har efter hand antagit nya medlemmar, NATO i tre och EG/EU i fyra omgångar. De pågående utvidgningsprocesserna har en gemensam bakgrund i 1980-talets dramatiska omvälvningar i Europa. Det handlar dock i princip om två av varandra oberoende processer som var och en följer sina villkor och sin egen tidtabell. Det hindrar inte att de starkt påverkar varandra.

Först må erinras om att av EU:s femton medlemsstater elva f.n. också är anslutna till Atlantpakten. Det gäller Frankrike, Italien, Spanien, Portugal, Grekland, Belgien, Holland, Luxemburg, Storbritannien, Tyskland och Danmark. Sverige, Finland, Österrike och Irland är med i EU men inte i NATO. Det stora flertalet EU-medlemmar åtnjuter alltså den säkerhetsgaranti som NATO erbjuder. Denna är avtalsbunden och den görs trovärdig genom den sedan årtionden pågående militära integrationen. Det gör att det oskrivna säkerhetspolitiska "plus" som medlemskapet i EU kan anses innebära för dem spelar en mindre framträdande roll och till följd härav hos dem inte heller har rönt någon egentlig uppmärksamhet i debatten.

Alla kandidatländerna är eniga om att av säkerhetsskäl söka medlemskap i båda organisationerna. I första hand vill de vinna den robusta garanti som NATO bedöms erbjuda men de hoppas också att EU, låt vara på ett mer obestämbart sätt, kan öka deras säkerhet. Att bli lämnad utanför båda genom ett "dubbelt nej", att hamna i en "gråzon", att bli lämnad "utanför i kylan", upplevs av alla som en närmast katastrofal motgång.

De grundläggande villkoren för inträde är i mycket desamma, således demokrati, rättsstat osv. De är dock i EU:s fall mera långtgående och kräver djupgående reformer av hela samhällslivet. Att fullständigt genomföra dessa kommer att kräva avsevärd tid.

När det gäller NATO:s utvidgning gäller att en stat kan anmäla intresse men inte göra en formell ansökan. Den avgörande faktorn är att de nuvarande medlemmarna, med USA, kärnvapenmakterna Frankrike och Storbritannien samt Tyskland i spetsen, anser inträdet av vissa nya medlemmar påkallat av eller förenligt med sina politiska och strategiska intressen och så beslutar att inbjuda till förhandlingar.

Ett sådant beslut fattades vid mötet på stats- och regeringschefsnivå i Madrid i juli i år. De tre stater som inbjöds var Polen, Tjeckien och Ungern. Visserligen kommer dessa stater att under förhandlingarna fortsättningsvis få demonstrera och bekräfta sina kvalifikationer när det gäller demokrati, mänskliga rättigheter, fri ekonomi, civil kontroll över militären osv men man utgår självfallet från att denna prövning icke kommer att leda till annat än "godkänt", varpå det formella beslutet om intagning fattas år 1999 i samband med Atlantpaktens 50-årsjubileum.

Som nyss sagts har för dessa tre länders del den säkerhetspolitiska betydelsen av ett medlemskap i EU nu sjunkit i bakgrunden. För de länder som ansökt om inträde i EU men som inte nu beviljas inträde i NATO ökar däremot i väsentlig grad intresset för EU:s säkerhetspolitiska dimension. Det gäller exempelvis de baltiska länderna som nu i alla sammanhang framhåller att deras intresse av inträde i EU så snart som möjligt nu kraftigt ökat. På några håll görs gällande att den

informella garanti som EU-medlemskapet innebär i själva verket kan vara lika betydelsefull som NATO-förpliktelserna.

I EG/EU:s fall var avsikten från första början att acceptera som medlemmar de demokratiska europeiska länder som så önskade. Det kan därför sägas vara närmast oundvikligt att EU, sedan de central- och östeuropeiska länderna blivit fria, principiellt hälsar dem välkomna, låt vara efter uppfyllandet av stränga politiska och ekonomiska villkor.

Beroendeförhållanden finns mellan de två processerna. För de fåtaliga länder som nu är med i EU men inte i NATO, alltså Sverige, Finland, Österrike och Irland, skulle tillhörigheten till EU kunna underlätta ett NATO-inträde om de nu själva skulle välja denna väg och om NATO-länderna skulle bejaka deras medlemskap. Många av villkoren är ju i detta fall redan i allt väsentligt uppfyllda. Huruvida detta resonemang även kommer att kunna tillämpas på nytillträdande EU-medlemmar låter sig nu icke förutsägas.

Det kan antas att även det motsatta gäller, alltså att ett NATO-medlemskap underlättar och påskyndar inträde i EU. Visserligen hävdar alla EU-länder enständigt att Köpenhamnskriterierna gäller likformigt för alla kandidatländer men det kan antas att, när det kommer till avgörandet, NATO-länderna i EU kommer att med särskild välvilja bedöma de blivande NATO-medlemmarnas kvalifikationer för EU-medlemskap. Att vägra dessa inträde, om också bara tillfälligt, eller att låta inträdet dröja länge, får betraktas som politiskt otänkbart.

Det skulle i och för sig kunna tänkas att regeringar och folk i de tre ifrågavarande länderna inför utsikten till NATO-medlemskap anser ett snabbt inträde i EU mindre angeläget och då blir mindre motiverade att fullfölja vissa delar av det omfattande och inrikespolitiskt svårhanterliga reformarbete som krävs för medlemskap i EU. Risken finns kanske men kan inte bedömas som stor. Själva hävdar regeringarna i dessa länder att de totala vinsterna av att tillhöra EU är så stora att ingen avmattning av reformprocessen är att vänta. Det gäller inte minst Tjeckien där de ekonomiska motiven för inträde i EU är väsentligt starkare än de säkerhetspolitiska.

En speciell fråga gäller om de tre ländernas utsikt till NATO-medlemskap kommer att minska deras intresse av att se de övriga kandidatländerna inträda i EU. Länderna i fråga förnekar detta energiskt och framhåller att de har ett starkt egenintresse av att se grannarna som kollegor i båda organisationerna. De exempel som kan anföras är relationen Polen-Litauen, Tjeckien-Slovakien och Ungern-Rumänien.

Slutligen kan det vara befogat att göra den reflexionen att en partiell östutvidgning av EU, som inte sammanfaller med NATO:s utvidgning,

i något fall kan tänkas skapa nya skiljelinjer och verka destabiliserande. Om Tjeckien, Polen och Ungern vinner inträde i NATO, kommer detta inte nämnvärt att påverka relationen mellan dem och Slovakien. Om de ungerska gränserna mot Rumänien och Slovakien blir EU:s yttre gräns, kommer däremot följderna att bli påtagliga och påverka befolkningarnas dagliga liv. Gränserna kommer att gå genom ungerska majoriteter på båda sidor. De ekonomiska klyftorna mellan ungrarna på ömse sidor av gränsen skulle öka. Politiska följder skulle inte kunna undvikas och en kris med jugoslaviska förtecken skulle kunna skapas.

5.2 VEU

Västeuropeiska Unionen tillkom år 1954, ursprungligen med syfte att dels skapa ett solidariskt skydd mot förnyad tysk aggression, dels utgöra ett organ för kontroll av de tyska rustningarna. Den kom att i skuggan av NATO under årtionden föra en undangömd tillvaro. I slutet av 1980-talet tilldrog den sig ökat intresse och fick spela en begränsad roll vid övervakningen av sjöblockaden under Gulfkriget och senare vid kontrollen av blockaden under kriget i det forna Jugoslavien.

VEU har erkänts som NATO:s "europeiska pelare" och som "en integrerad del av EU:s utveckling". VEU kan anlitas av EU för utförande av vissa uppdrag av fredsbevarande och humanitär karaktär.

Det är uppenbart att samtliga kandidatländer är angelägna om medlemskap inte bara i NATO och EU utan även i VEU.

När det gäller denna fråga bör först noteras att VEU:s medlemmar i samband med undertecknandet av Maastrichtfördraget år 1992 avgav en särskild förklaring vari de sade sig ha för avsikt att, så snart en ny medlem inträder i EU, erbjuda denna stat att bli antingen medlem eller observatör i VEU. När Sverige, Finland och Österrike slöt avtal med EU om medlemskap, mottog de tre länderna också en sådan inbjudan. De valde alla observatörsskapet.

VEU-förklaringen har därefter inte ändrats och får anses i princip fortfarande gälla. Däremot är det inte sannolikt att den vid de central- och östeuropeiska ländernas inträde faktiskt kommer att tillämpas. Skälet är att vissa medlemmar av VEU, främst Storbritannien, inte önskar se den nya EU-medlemmarna omedelbart träda in i VEU. Motiveringen är att om en krissituation förestår eller faktiskt inträder då VEU kunde förväntas agera, varje beslut om aktivt ingripande för sitt genomförande kräver medverkan av NATO. Detta brukar uttryckas på så sätt att en VEU-medlem skulle bli medlem av NATO

"bakvägen". En sådan konsekvens anser exempelvis VEU-medlemmen Storbritannien oacceptabel och styrkes i denna hållning av USA.

Under de förhandlingar som föregick Amsterdamfördraget föreslog en grupp stater, däribland Frankrike och Tyskland, att en plan skulle godtas som efter hand skulle leda till en sammanslagning av EU och VEU, alltså ett uttryck för den sedan länge omhuldade tanken att ge EU en egen försvars- och militärpolitisk dimension. Den första fasen av denna plan överensstämde med det svensk-finska förslag om samarbete mellan EU och VEU varom ovan talats och återfinns nu i Amsterdamfördraget.

Det finns vissa EU-medlemmar, däribland Tyskland, som principiellt anser att medlemskapet i de tre organisationerna EU, VEU och NATO bör vara gemensamt. Farhågor fanns att krav av detta slag skulle medföra dröjsmål med eller rentav inställande av utvidgningsprocessen. Det visade sig emellertid att de ifrågavarande staterna inte i nuläget ville insistera på en sådan kongruens och accepterade det svensk-finska förslaget.

5.3 Europarådet och OSSE

Den äldsta av de europeiska organisationerna som i någon form sysslar med frågan om de deltagande staternas säkerhet är Europarådet, som tillkom redan 1947. Sverige var en av rådets grundare. Rådets huvuduppgifter är två. Det gäller dels skyddet av mänskliga rättigheter och demokratiska värden, dels utbytet på olika juridiska och kulturella områden. Rådet är försett med en rådgivande församling som är en viktig mötesplats för medlemmar i de deltagande staternas parlament.

Rådets verksamhet syftar inte direkt till att öka säkerheten men har uppenbarligen stor betydelse för att främja förståelsen länderna emellan och att främja en politisk och socio-ekonomisk samhällsutveckling som i sin tur är en förutsättning för fredliga och förtroendefulla grannskapsförbindelser.

Europarådet omfattar nu 40 länder.

Den process som under beteckningen ESK startades genom konferensen i Helsingfors 1975 syftade till att genom en fortlöpande dialog främja samarbetet och förståelsen mellan de två blocken. ESK har senare omdanats till organisationen OSSE. Efter omvälvningarna i Europa kring decennieskiftet 1990 har dess arbete i stor utsträckning ägnats åt frågor om rustningskontroll, krishantering och "fredsbyggande", bl.a. genom stöd åt demokratiska institutioner och skydd av de mänskliga rättigheterna.

De uppgifter som för närvarande står i förgrunden för OSSE:s verksamhet gäller främst förebyggande åtgärder, "preventiv diplomati", där av organisationen utsända missioner redan gjort betydelsefulla insatser bl.a. i Estland och Lettland, fortsatt stöd åt stärkande av demokrati, bl.a. genom valövervakning i Bosnien och andra länder, återuppbyggnadsarbete efter en konflikt, bl.a. likaledes i Bosnien, och frågan om rustningskontroll.

Det är inget tvivel om att OSSE:s verksamhet på dessa områden varit nyttig och både bör och kan ytterligare utvecklas.

I vissa länder, bl.a. Ryssland, talas ofta om att OSSE skulle i en framtid kunna utnyttjas som den formella ramen för en ny alleuropeisk säkerhetsordning. Ett huvudskäl skulle då vara att OSSE har mycket bred medlemskrets inneslutande både USA och Ryssland. Frågan om OSSE:s roll och uppgifter i den framväxande europeiska säkerhetsstrukturen är under fortlöpande diskussion.

6 Ryssland och USA

6.1 Ryssland

Rysslands reaktioner inför EEC-EG-EU har växlat kraftigt. Under många år efter Kol- och stålunionens tillkomst 1951 och undertecknandet av Romfördraget 1957 sågs organisationen i Moskva med största misstänksamhet och direkt fiendskap. Den betraktades, liksom den år 1947 skapade Marshallplanen, som ett vapen i kapitalismens och NATO:s tjänst med klar antisovjetisk udd. Inga relationer upprättades med institutionerna i Bryssel och kommuniststaterna förbjöds att ha med dessa att göra. Den i princip helt negativa inställningen bröts egentligen först i början av 1980-talet och, mer definitivt, i och med Gorbatjovs "perestrojka" och "nya tänkande" i mitten av 1980-talet. Genom Sovjetunionens fall ändrades inställningen helt.

Det finns inte några tydliga offentliga ställningstaganden, vare sig till Rysslands egen relation till EU eller till frågan om EU:s utvidgning. En analys får alltså göras med stöd av spridda uttalanden och en rad faktiska åtgärder.

Moskva har inrättat en officiell ständig delegation vid EU, har avslutat ett flertal avtal med EU och ingick år 1994 ett omfattande partnerskaps- och samarbetsavtal. I den gemensamma kommunikén från Visby-mötet i maj 1996 säger sig alla Östersjöstaternas regeringschefer, däribland Rysslands Tjernomyrdin, stödja Estland, Lettland, Litauen och Polen i deras förberedelser för medlemskap i EU.

Grundläggande för den ryska inställningen sådan den nu kan iakttas är nog att Ryssland ser EU som en i alla avgörande hänseenden ekonomisk organisation. EU har inga stridsvagnar, kanoner och divisioner och kommer inte heller att skaffa sig några, även om ett visst samarbete med försvarsorganisationen VEU för begränsade s.k. Petersberguppgifter redan inletts genom Maastrichtfördraget och detta samarbete skulle kunna förstärkas som ett resultat av toppmötet i Amsterdam i juni i år. Lika viktigt är nog att USA visserligen allmänt stöder EU:s syfte att skapa ett enat, demokratiskt Europa och har

omfattande samarbete med EU men inte ingått, och inte avser att ingå, som medlem. Många ryssar fortsätter att, åtminstone i Europa, se det internationella läget i ett bipolärt perspektiv där USA:s roll i NATO är den avgörande faktorn.

Ett ekonomiskt starkt Västeuropa anses säkert ligga i Rysslands intresse, redan som motvikt till Förenta staternas starka ställning. En fördelaktig handel kan främjas och möjligheter för Ryssland att dra till sig investeringar och att utverka krediter ökar. Därtill kommer att den stora andel av den ryska exporten som transiteras genom de baltiska länderna torde kunna dra viss nytta av baltiskt medlemskap. Så snart en rysk vara förts över gränsen till ett baltiskt land kommer den ju att befinna sig innanför EU:s frihandelsområde och kan utan hinder transporteras vidare till vilken del av EU-området som helst.

Genom utvidgningen till länder i Central- och Östeuropa bör de nu antydda ekonomiska fördelarna i Moskva rimligen ses som allt värdefullare. Ryssland får vidgade kontakter med och "en väg ut" till Västeuropas näringsliv.

Samtidigt skall inte glömmas att flera av kandidatländerna är starkt beroende av Ryssland för leveranser av främst olja och viss materiel för kärnkraftsindustrin samt för inkomsten från den betydande transittrafiken. Det finns dock ingen anledning att anta att denna omständighet skall få någon politisk relevans under de förestående medlemskapsförhandlingarna.

Viktigt ur politisk synpunkt är att man från Moskva icke hört något tal om att EU:s utvidgning skulle skapa nya, säkerhetspolitiskt relevanta skiljelinjer i Europa, medan detta har varit en huvudlinje i den ryska kritiken mot NATO:s utvidgning.

Intrycket är att den ryska ledningen eftersträvar ett nära samarbete med EU för egen del och icke motsätter sig den utvidgning som nu pågår.

Någon gång har farhågor yppats, särskilt i de baltiska länderna, att den ryska inställningen till deras EU-medlemsskap skulle kunna skärpas efter beslutet om intagande av nya NATO-medlemmar. Resonemanget är då att sedan Ryssland, med stor motvilja, har funnit sig i NATO-utvidgningen med tre nya medlemmar, man i Moskva skulle koncentrera sig på att förhindra vad man kunde se som en ytterligare utvidgning av västligt inflytande i Europa. Det finns inga auktoritativa uttalanden eller åtgärder från Moskvas sida som skulle stödja sådana spekulationer.

En sådan utveckling skulle också strida mot de antaganden om Rysslands hållning som ovan gjorts och ter sig osannolik. Man inser helt säkert i Moskva att den ryska hållningen till Baltikum i väst ses som ett lackmusprov på det nya Rysslands utrikespolitiska avsikter. Ett

bryskt uppträdande, som går utöver ett normalt hävdande av nationella intressen, skulle ses som en varningssignal och riskera att omintetgöra det förtroende som mödosamt byggts upp efter sovjettiden och som är en förutsättning för goda relationer med väst.

Det förhållandet att man i Moskva inte har några invändningar mot, och uppenbarligen ser en fördel i EU:s utvidgning, hindrar inte att besvärliga diskussioner kan uppstå om handelspolitska konsekvenser för Rysslands del. Det gäller då frågor av typen EU:s tullsatser, de inom EU gällande reglerna för dumpingbekämpning, kvoteringen av varor som stål och textilier samt villkoren för transittrafiken. Åtaganden och åtgärder inom dessa områden kan av ryssarna på samma sätt som skedde vid Sveriges, Finlands och Österrikes inträde komma att uppfattas som diskriminerande och ge anledning till kritik och protester. Det finns dock anledning tro att dylika meningsskiljaktigheter skall kunna diskuteras och lösas inom ramen för samarbetet mellan Ryssland och EU eller genom förhandlingar i WTO (där Ryssland väntas bli medlem), utan att leda till allmän rysk kritik mot EU eller EU:s utvidgning.

Någon gång diskuteras, både i Ryssland och annorstädes, frågan om Ryssland självt vill och skulle kunna bli medlem av EU. Sommaren 1997 gjordes ett officiellt uttalande i Moskva som antydde ett ryskt intresse att inträda i EU. En sådan utveckling inom förutsebar framtid ter sig dock osannolik, närmast utesluten. Ett ryskt medlemskap i EU skulle innebära väldiga förändringar av EU:s struktur, institutioner och arbetsmetoder. EU skulle bli en helt annan organisation än den nu är.

Detta hindrar inte att EU nu står inför viktiga uppgifter i sina relationer till Ryssland. Det gäller allmänt sett för EU att utveckla ett nära politiskt och ekonomiskt samarbete med Moskva för att på alla områden bryta den isolering som är ett arv från sovjettiden och därutöver att med alla de medel som står till buds bidra till konsolideringen av ett demokratiskt system och en social marknads-ekonomi. Utvecklingen i Ryssland på sikt är ju av fundamental betydelse för freden och tryggheten i Europa.

När det gäller Ukraina, är läget likartat. Av samma skäl som i det ryska fallet kommer medlemskap i EU knappast i fråga. Samtidigt är det viktigt att det redan inledda samarbetet mellan EU och Ukraina på både det politiska och ekonomiska området stärks och utvecklas.

Här må antecknas att det finns många iakttagare, exempelvis i de baltiska staterna och i Tyskland, som ser utvecklingen av förhållandet mellan Ryssland och Ukraina som en avgörande faktor för stabiliteten i Central- och Östeuropa. De menar att ett nära samförstånd och samarbete Moskva-Kiev skulle ge ryssarna en säkerhet som skulle få dem att se mer avspänt på sina relationer till väst, däribland de baltiska

staterna. Som ett positivt tecken bör i detta sammanhang noteras att Ryssland och Ukraina den 31 maj 1997 anslöt ett omfattande vänskaps- och samarbetsavtal som bl.a. reglerar uppdelningen av Svartahavsflottan.

6.2 USA

Den amerikanska inställningen till samarbetet mellan de europeiska länderna efter kriget har varierat och stundom varit ambivalent. Trots en i grunden positiv hållning har man vid flera tillfällen visat irritation över de bl.a. av Frankrike företrädda tendenserna att söka bygga upp en europeisk försvarsidentitet helt eller delvis utanför NATO. Man har krävt att det egna politiska, militära och ekonomiska engagemanget i Europa motsvaras av en europeisk beredskap att göra erforderliga uppoffringar. Under senare år har ståndpunkterna i stort sett jämkats samman och samförstånd råder kring uppgiften att efter det kalla krigets slut bygga upp "det nya NATO" som ett viktigt element i den europeiska freds- och säkerhetsordning som växer fram.

De amerikanska relationerna till EG bestämdes länge av ekonomiska överväganden. Det gällde för USA att begränsa de negativa följderna för den egna handeln och de egna investeringarna av EG:s tullunion.

När Sverige 1970-72 förde förhandlingar med EG om ett frihandelsavtal, som avslöts 1972, hördes invändningar från Washington just på handelspolitiska grunder.

Tvister om handelspolitiska frågor mellan EU och USA är fortfarande inte ovanliga. Senast har det handlat om europeiska reaktioner på den exteritoriella tillämpningen av amerikansk lagstiftning om blockad mot Iran och Kuba.

Med tiden har man i Washington mer och mer kommit att se EG/EU-samarbetet som en fördel för amerikanska intressen både politiskt och ekonomiskt EU uppfattas som en mot USA vänligt inställd internationell aktör och samarbetspartner vars globala intressen i långa stycken överens-stämmer med de amerikanska.

Härav följer att USA ställer sig positivt till EU:s utvidgning. I den mån denna leder till ekonomisk expansion i Europa, är den till fördel för USA. Än viktigare är att de central- och östeuropeiska ländernas inlemmande i det västeuropeiska sammanhanget skapar en även ur amerikansk synpunkt önskvärd stabilitet i hela Europa. Härtill kommer att de europeiska länder som önskar inträda i NATO, men som nu inte är aktuella för medlemskap, kommer att genom EU-inträdet få sin

europeiska identitet bekräftad och sin säkerhetspolitiska situation stärkt. Detta ses i Washington som en klar vinning och kan användas som argument av de amerikaner som vill gå försiktigt fram med en fortsatt NATO-utvidgning.

Det bör understrykas att alla kandidatländerna å sin sida ser ett fortsatt amerikanskt engagemang i Europa som en förutsättning för sin egen säkerhet både på kort och lång sikt.

7 Utvidgningens konsekvenser för Sverige

7.1 Tillbakablick

Vilka är Sveriges säkerhetspolitiska intressen i utvidgningsprocessen och vilken roll kan vi spela för att föra denna framåt?

Innan dessa frågor diskuteras kan det vara skäl att kort erinra om de dramatiska förändringar som Sveriges geopolitiska och strategiska läge undergått under loppet av det århundrade som nu går mot sitt slut.

Efter första världskriget

Efter första världskriget syntes den säkerhetspolitiska situationen för Sverige vara fördelaktig. Tyskland var slaget och kunde inte under förutsebar tid beräknas bli en central maktfaktor. Ryssland, försvagat till följd av krig, revolution och inbördeskrig, kunde inte heller, sådant läget då var, på lång tid antas göra några maktanspråk gällande i norra Europa. Dess enda tillträde till Östersjön var Leningrad. De tre baltiska folken vann sin nationella självständighet. Den svenska flottan var den starkaste i Östersjön.

Folkens längtan att efter det förödande kriget säkra freden tog gestalt i bildandet av Nationernas Förbund som i Sverige på de flesta håll sågs som ett historiskt genombrott för tanken på en på folkrätten grundad kollektiv säkerhetsordning.

Det säkerhetspolitiska läget för Sverige bedömdes som så gynnsamt att en betydande minskning av det svenska försvaret ansågs möjlig. Först när Hitlers aggressivt militaristiska avsikter blev helt tydliga, under senare delen av 1930-talet, och NF-systemet brutit samman efter Italiens erövring av Abessinien, inledde Sverige en intensiv uppbyggnad av försvaret som emellertid först efter krigsslutet nådde avsedd styrka.

Samtidigt införde Sverige och de andra nordiska länderna nya neutralitetsregler och förklarade sig icke bundna av NF-stadgans bestämmelser om militära sanktioner.

Efter andra världskriget

Läget efter andra världskriget blev helt annorlunda och för Sveriges del ofördelaktigt. Tyskland var förött och ockuperat. Sovjetunionens trupper stannade i de områden dit de hunnit under krigets slutskede och Stalin lät där installera kommunistiska regimer som stod under total sovjetisk kontroll. Hela södra och östra Östersjökusten från Wismar till Narva var ockuperad av sovjetiska trupper. De tre baltiska länderna hade gjorts till sovjetrepubliker. Finland räddades till fortsatt självständighet genom folkets heroiska uthållighet, försvarsmaktens kraftsamling på Karelska näset i krigets slutskede och den politiska ledningens försiktiga utrikespolitik. Nära Helsingfors upprättades en sovjetisk bas som dock avvecklades år 1956.

Efter kriget upprättades en ny säkerhets- och samarbetsordning, Förenta Nationerna, denna gång med målet att omfatta hela världen och försedd med ett principiellt långt effektivare system för fredens och säkerhetens bevarande än det som gällt i Nationernas Förbund. Sverige blev medlem i FN redan 1946 och har alltid betraktat medlemskapet som en "hörnsten" i sin utrikespolitik.

Sveriges liksom de andra nordiska ländernas säkerhetspolitiska läge efter kriget var som nyss sagts bekymmersamt. Sedan det kalla kriget inletts och länderna i väst börjat samråda om hur de bäst skulle möta en befarad sovjetisk aggression, ställdes de tre skandinaviska länderna inför frågan hur de för sin del skulle värna sin säkerhet. På svenskt initiativ inleddes år 1948 förhandlingar mellan Sverige, Norge och Danmark om ett bindande försvarsförbund som skulle stå fritt gentemot öst och väst och syfta till att hålla länderna utanför ett eventuellt krig. Sverige erbjöd sin grannar detta förbund som ett alternativ till deras deltagande i det västliga militära samarbete som i februari 1949 konkretiserades i Atlantpakten. Förhandlingarna strandade på oenighet i frågan om det tänkta förbundet skulle söka eller acceptera garantier från västmakterna. Norge och Danmark anslöt sig efter sammanbrottet år 1949 till Atlantpakten. Sverige angav å sin sida som främsta mål för sin säkerhetspolitik att söka hålla landet utanför krig och angav militär alliansfrihet som det främsta medlet för att uppnå detta mål. Vår hållning benämndes neutralitetspolitik. Med vissa modifieringar förblir vår säkerhetspolitik densamma, senast fastlagd av riksdagen år 1992. Den karakteriseras dock icke längre som neutralitetspolitik.

Den svenska politiken parad med Norges och Danmarks medlemskap i Atlantpakten och Finlands försiktiga linje, som också kom att kallas neutralitetspolitik, bildade det säkerhetspolitiska mönster som sedan kom att bestå under hela det kalla kriget. Detta

mönster utgjorde en grund för det lugn och den stabilitet som rådde i området. Ingen stormakt fann anledning rubba mönstret.

Efter det kalla kriget

Efter det kalla krigets slut, Sovjetunionens sönderfall, de baltiska staternas frigörelse, Warszawapaktens upplösning och Tysklands enande har Sveriges säkerhetspolitiska läge radikalt förändrats. Storkrig i Europa är inom överskådlig tid inte att förutse. Med undantag för sydöstra Europa finns det mellan de europeiska länderna inga spänningar av sådan styrka att de riskerar att leda till en militär utlösning. Förhållandet mellan NATO och Ryssland har reglerats genom det betydelsefulla grundfördraget undertecknat den 27 maj i år. Vi kan alltså med tillfredställelse konstatera att Sverige för närvarande befinner sig i ett säkerhetspolitiskt läge som ter sig lugnt och gynnsamt.

7.2 Sverige och EU

När det gäller vårt förhållande till EG/EU bör först erinras om att Sverige redan på ett tidigt stadium deklarerade att vi var intresserade av ett nära, omfattande och varaktigt samarbete beträffande alla de sakfrågor som Romfördraget omfattade. Samtidigt avstod vi från att söka medlemskap. Skälet var säkerhetspolitiskt. Vi ansåg att om neutralitetspolitiken skulle bli trovärdig inför omvärlden, vilket angavs som en förutsättning för att den skulle gagna sitt syfte, Sverige inte kunde binda sin handlingsfrihet och underkasta sig överstatlighet på det sätt som Romfördraget förutsåg. Under årtionden intog vi av detta skäl en tvekande eller avvisande hållning till medlemskap.

När den säkerhetspolitiska dimensionen av EG under general de Gaulles tid som Frankrikes president kom i bakgrunden, förklarade Sverige att möjligheten till medlemskap stod öppen. När så det politiska samarbetet föreföll att aktiveras under 1970-talet i samband med den s.k. Davignonplanen, sade vi att medlemskap inte kunde komma ifråga. Ett omfattande frihandelsavtal framförhandlades och avslöts år 1972.

Det var först långt senare, efter de genomgripande förändringar i det säkerhetspolitiska läget som symboliserades av Berlinmurens fall år 1989 och sovjetväldets upplösning några år senare, som Sverige kom fram till ståndpunkten att medlemskap var i princip förenligt med en militärt alliansfri politik.

Den svenska omsvängningen fick sitt uttryck i 1992 års redan nämnda riksdagsbeslut vari återfinns den ännu gällande definitionen av Sveriges säkerhetspolitiska linje vilken syftar till att Sverige skall kunna vara neutralt i händelse av kris eller krig i vårt närområde. I beslutet görs det viktiga tillägget, i själva verket en vändpunkt i svensk utrikespolitik, att "bevarandet av den militära alliansfriheten förutsätter inte att Sverige i något annat hänseende skulle behöva ålägga sig restriktioner vad gäller deltagande i det framväxande, mång-facetterade samarbetet".

Vad riksdagen här gjorde var att upphäva den dittills gällande regeln att politiken måste bedrivas så att trovärdighet skapas för vår förmåga och vilja att "även under hårt tryck" försvara neutraliteten i kris eller krig. Därmed föll de tidigare av neutralitetsskäl påkallade invändningarna och grönt ljus gavs för Sveriges inträde i EU.

Vi hade genom riksdagsbeslutet tagit steget från att betrakta medlemskap i EG/EU som oförenlig med vår traditionella neutralitetspolitik till att se organisationen som ett stöd för vår säkerhet och fortsatta välstånd. Det hindrar inte att vi fullföljer den militära alliansfriheten som vi anser förenlig med medlemskap i EU. Vi noterar att de andra medlemmarna, som läget nu är, icke invänder mot denna ståndpunkt. I Maastricht- och Amsterdamfördragen sägs för övrigt uttryckligen att unionens politik inte skall påverka den särskilda karaktären av vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Sverige och GUSP

Det kan vara skäl att här peka på innebörden för Sverige av samarbetet i GUSP.

Sverige har självklart alltid deltagit i konsultationer med andra stater om politiska frågor. Sådana har förekommit vid bilaterala kontakter, i regionalt samarbete (t.ex. det nordiska), i grupper med likartade intressen inom organisationer som FN, GATT, WTO, OECD, OSSE, Europarådet osv. Men ingen gång tidigare har Sverige, såsom nu sker i EU, deltagit i konsultationer som sker i fördragsfästa och institutionellt reglerade former och som uttryckligt syftar till gemensamma beslut, deklarationer och aktioner, vilka blir rättsligt bindande för vårt handlande. Det är sant att alla viktigare beslut på detta område måste fattas enhälligt i Europeiska rådet eller i ministerrådet men det politiska trycket på medlemmarna att visa solidaritet och att i enighetens intresse rucka på sina ursprungliga ståndpunkter för att komma till beslut är mycket starkt. Ett utnyttjande av den vetorätt som i viktiga frågor principiellt består måste betalas till ett politiskt pris som kan vara högt.

Samarbetet i GUSP öppnar för ett litet EU-land en möjlighet att utöva visst inflytande på de andra europeiska ländernas politik både i relationerna dem emellan och i förhållande till omvärlden. Arbetet förs framåt och bestäms i hög grad av tillfälliga eller mera permanenta koalitioner mellan olika medlemsstater. För Sverige är det naturligt att hålla nära kontakt med de nordiska medlemmarna och redan på kandidatstadiet med de tre baltiska länderna.

Det vilar ett stort ansvar på Sverige, som i andra sammanhang så kraftigt verkat till förmån för preventiv diplomati, att söka utnyttja de handlingsmöjligheter som det nu i Amsterdamfördraget förstärkta GUSP-samarbetet kan erbjuda. Frågan behandlas närmare i kapitlet om GUSP och preventiv diplomati.

EU och Sveriges säkerhet

Det kan bestämt hävdas att EU-medlemskapet har en synnerlig betydelse för vår säkerhet. Redan det faktum att alla länder i Västeuropa och i Central- och Östeuropa blir inlemmade i en gemenskap där krig är otänkbart innebär en förstärkning av vår nationella säkerhet. Några militära garantier föreligger förvisso icke men, som utvecklats i tidigare kapitel, skapas genom EU:s blotta existens, den fortsatta integrationen, den framväxande solidariteten och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) ett faktiskt säkerhetsskydd. Detta skydd kan, utan att i något utanförstående land leda till missförstånd om vårt säkerhetspolitiska vägval, i vissa lägen vara utomordentligt viktigt, kanske avgörande, främst som avskräckning. Därav följer att Sverige har ett starkt intresse av att medverka till uppbyggandet av den solidaritet som gör skyddet trovärdigt och att utvidga kretsen av europeiska stater som omfattas av solidariteten.

Det bör särskilt uppmärksammas att när EU har att behandla en kris i förhållande till tredje makt och planerar att fatta beslut, möjligheten att tillgripa det yttersta maktmedel som står till EU:s förfogande, alltså ekonomiska sanktioner, självklart även kommer att övervägas. Som tidigare utvecklats får detta förhållande anses ha en starkt avhållande inverkan och skulle i fall av kris i Östersjöområdet kunna få avgörande betydelse.

Den nu pågående utvidgningen är avsedd att omfatta i princip alla de central- och östeuropeiska länderna vilka efter frigörelsen från sovjetstyret kunde betraktas som "husvilla" eller, för att använda president Mitterrands uttryck, "föräldralösa". De befann sig i en icke definierad ställning som kunde medföra både inre och yttre instabilitet. Efter något eller några år beslöt de sig alla för att söka formell anslutning till samarbetsorganisationerna i väst, således NATO, VEU,

EU och Europarådet. I Europarådet har de alla, tillika med Ryssland, redan vunnit medlemskap.

När det gäller EU har Sverige ett mycket starkt intresse av att alla kandidatländerna blir medlemmar och att detta sker så snart som möjligt. Först och främst betyder deras medlemskap att de inlemmas i den säkerhetspolitiska gemenskap som EG/EU utgjort alltsedan begynnelsen. De kommer att iaktta den disciplin i sitt utrikespolitiska handlande och den solidaritet som åligger alla medlemsländer. De kommer att vara förpliktigade att lösa alla meningskiljaktigheter med andra medlemsstater genom förhandlingar och aldrig tillgripa hot eller påtryckningar. Deras relationer till omvärlden samordnas med övriga medlemsstater bl.a. genom deltagande i GUSP.

Inrikespolitiskt bidrar deras medlemskap till att stadfästa och vidareutveckla demokratin och att leda den socio-ekonomiska utvecklingen mot ett effektivt och ansvarigt socialt marknadssystem.

Att dessa olika, av ett EU-medlemskap befrämjade strävanden verkligen lyckas är för Sverige ett väsentligt intresse. Det är därför naturligt att Sverige verkar starkt pådrivande för att så snabbt sig göra låter inleda och slutföra utvidgningsförhandlingarna med alla kandidatländerna. Det stora allmänpolitiska intresset av deras inträde i EU jämte den specifika fördelen av ökade möjligheter till handel och investeringar väger tyngre än de svårigheter som möjligen kan uppstå för Sverige på andra områden såsom jordbruk, arbetsmarknad, regionalstöd etc.

När det gäller NATO, kan Sverige som icke-medlem uppenbarligen icke ta ställning till kandidatländernas önskan om medlemskap i denna organisation. Regeringen inskränker sig därför till att kraftigt understryka varje lands, i Parisstadgan fastslagna, rätt att självt bestämma sitt säkerhetspolitiska vägval och att därutöver uttala förhoppningen att NATO skall inta en öppen attityd i frågan om nya medlemmar.

7.3 Baltikum

Under den stora historiska omdaning som nu pågår i Europa hör det till våra viktigaste nationella uppgifter att stärka de tre baltiska ländernas suveränitet, säkerhet och integritet samt att förbättra deras möjligheter att fullt ut delta i det europeiska samarbetet.

Sådan hjälp har också lämnats på en rad områden och i många former. Betydande finansiella resurser har gjorts tillgängliga. Viktigt har varit stödet åt utbyggnad av gränsskyddet, rådgivning och

utbildningsinsatser bl.a. på det polisiära och militära området, minröjning, miljöskydd och stärkande av ländernas kapacitet att delta i PFF-samarbetet, BALTBAT och BALTRON, samt några enskilda specifika projekt som den för de tre länderna gemensamma handelshögskolan i Riga.

Viktigast av allt är vårt aktiva stöd åt de tre baltiska ländernas inträde i EU. Om de genom EU-medlemskap fast förankras i det västliga samarbetet och deras inre politiska och socio-ekonomiska utveckling bestäms av de krav som medlemskapet innebär, ökar också stabiliteten i hela Östersjöområdet. De baltiska folken vinner en självkänsla som underlättar för dem att inleda ett förtroendefullt politiskt förhållande till och ett omfattande ekonomiskt utbyte med Ryssland. Därutöver bör det ökade självförtroendet ha den viktiga effekten att det blir västentligt lättare för Estland och Lettland att föra en öppen och generös politik gentemot den rysktalande delen av befolkningen.

På lång sikt är ett ömsesidigt förtroende mellan de baltiska och de ryska folken den mest tillförlitliga säkerhetsgarantin.

En omständighet som i detta sammanhang bör beaktas är att allteftersom de i Estland och Lettland boende rysktalande väljer att förvärva medborgarskap, de kommer i åtnjutande av helt nya möjligheter att resa, studera och arbeta inom EU. Därigenom kan de komma att spela en viktig förmedlande roll för det nära samarbete mellan EU och Ryssland som inte minst Sverige verkar för. Därtill kommer att den höjda levnadsstandarden i de två länderna som är en förväntad effekt av medlemskapet kommer även ryssarna till godo vilket för dem innebär större självförtroende och också ökade möjligheter att verka för sitt kulturarv inom ramen för full lojalitet gentemot den estniska, respektive den lettiska staten.

Genom de baltiska ländernas inträde i EU stärks alltså Sveriges säkerhet högst väsentligt. Den "fredens ö" i Europa som de nordiska länderna har utgjort sedan mycket länge skulle utsträckas till den östra och södra Östersjökusten. Denna alltigenom fredliga ländergrupp täcker geografiskt en väsentlig del av Rysslands västra gräns och ger Ryssland säkerhet att inga hot från det hållet, militära eller andra, är att befara. Förutsättningar skapas för en varaktig stabilitet i norra Europa.

För att ytterligare belysa dessa förhållanden kan det vara nyttigt att föreställa sig ett scenario då dessa länder inte överhuvudtaget eller inte på mycket lång tid vinner medlemskap.

Risk föreligger då att den inre reformprocessen mot västerländsk demokrati, effektiv administration och social marknadsekonomi möter stora svårigheter och rentav stannar av. De svikna förhoppningarna, känslan av utanförskap, kan bli grogrund för populistiska stämningar

som i sin tur innebär risker för demokratin. Utrymmet för inblandning från utanförstående makts sida i landets inre angelägenheter skulle öka och dess motståndskraft mot påtryckningar minska. En sådan utveckling skulle riskera att destabilisera läget kring Östersjön med negativa effekter på Sveriges läge.

Det är inte minst mot den bakgrund som nu skisserats som man bör se våra ansträngningar att få till stånd en gemensam förhandlingsstart för samtliga kandidatländer. Härigenom skulle ju säkerhet skapas att de baltiska länderna på ett tidigt stadium kom in i förhandlingsprocessen.

Om detta inte lyckas, och enbart ett begränsat antal länder tas med i en första förhandlingsgrupp, betraktar vi deltagande av åtminstone ett av de baltiska länderna som en fråga av vitalt nationellt intresse. Samtidigt måste vi ägna särskilda ansträngningar åt att snarast möjligt få med de två övriga länderna i förhandlingsprocessen.

Kaliningrad

Det finns skäl att i detta sammanhang uppmärksamma den säkerhetspolitiska betydelsen av utvecklingen kring Kaliningrad, som under sovjettiden var en mycket viktig marinbas. Olika framtids-scenarier kan tänkas. En möjlighet som diskuterats är att söka utveckla Kaliningrad till ett livskraftigt handelscentrum mellan de ryska och europeiska marknaderna, ett Hongkong i Östersjöområdet.

Att realisera en sådan plan kommer att även i gynnsammaste fall ta lång tid. En förutsättning är att det blir möjligt att utveckla ett stabilt politiskt och ekonomiskt klimat präglat av goda relationer mellan Ryssland, Litauen och Polen. En EU-utvidgning som omfattar de två sistnämnda länderna skulle kunna bidra till en sådan utveckling. En politisk förutsägbarhet skapas och det ekonomiska utbytet kan intensifieras.

7.4 Icke-militära hot

Att inga militära hot är att förutse i norra Europa, hindrar inte att andra hot, sådana som riktas mot det civila samhällets säkerhet, kan aktualiseras och redan har aktualiserats. Det gäller sådana företeelser som kriminalitet och maffiaverksamhet över gränserna, terrorism, narkotikahandel, flyktingströmmar, miljöförstöring samt smuggling av kärnämne och delar till kärnvapen och andra massförstörelsevapen. Sådana frågor behandlas huvudsakligen i den del av EU-samarbetet som brukar benämnas "tredje pelaren".

Hot av detta slag, som med ett något missvisande uttryck plägar betecknas som "mjuka", måste förutses och förebyggas. Detta kan i vissa fall kräva insatser av militär art men de åtgärder som i första hand kommer i fråga genomförs rimligen av tull, polis, immigrations- och miljömyndigheter.

Ett mycket omfattande samarbete mellan alla Östersjöländerna i detta syfte har igångsatts inom ramen för det år 1993 bildade Östersjörådet, bl.a. genom inrättande av en i regeringschefernas kanslier förankrad "task force" om polissamarbete. Arbetet har en klart positiv säkerhetspolitisk betydelse för alla de deltagande länderna. När de tre baltiska länderna och Polen inträder i EU underlättas samarbetet ytterligare och bidrar till att förbättra säkerhetssituationen i hela Europa.

7.5 Sveriges hållning i fall av hot mot medlemsstat

På samma sätt som Sverige förväntar sig att i ett krisläge självt komma i åtnjutande av det säkerhetspolitiska "plus" som medlemskapet kan innebära har vi även att ta vårt ansvar och visa lojalitet för det fall att annat EU-land råkar i nödläge och EU-solidariteten aktualiseras.

Det är självfallet omöjligt att i förväg avgöra hur vår solidaritet konkret skulle ta sig uttryck. Klart står att Sverige med stort engagemang kommer att tillsammans med övriga EU-medlemmar möta hotet med utnyttjande av alla de medel som står till EU:s förfogande. Detta kan i första hand ta sig uttryck i medverkan till beslut om politiska deklarationer och démarcher. Om sådana åtgärder inte visar sig verkningsfulla kan gemensamma aktioner, i sista hand ekonomiska sanktioner, komma i fråga.

Att ett EU-land är politiskt förpliktigat att i förekommande fall överväga ett ansvarstagande har i den svenska debatten stundom framställts som ett hot mot eller ett avsteg från Sveriges militära alliansfrihet. Så är givetvis inte fallet. Situationen skapar ingen skyldighet för Sverige att gripa in politiskt och militärt. Frågan får avgöras efter en bedömning av våra nationella intressen i det enskilda fallet. Sverige skulle dessutom genom vetorätten ha kvar sin möjlighet att hindra ett beslut i EU:s namn om det av oss själva skulle anses strida mot våra grundläggande nationella intressen. Härom har talats i kapitlet om GUSP och preventiv diplomati.

En särskild fråga som gäller Sverige är om vår nu gällande säkerhetspolitiska doktrin, vilken ovan citerats, lägger hinder i vägen för vårt deltagande i aktioner som kan anses strida mot neutralitetsrätten.

Denna fråga har för Finlands del behandlats i en rapport från regeringen till riksdagen den 17 mars i år. Där sägs att Finland vid hot eller aggression mot medlemsstat i EU icke skulle kunna vara "neutralt". En tolkning av detta uttryck kunde vara att Finland skulle vara villigt att gå så långt på solidaritetens väg att landet i givet fall skulle uppge sin folkrättsliga status som neutralt land och rentav gå i krig. Så är ej fallet. Att icke förhålla sig "neutralt" är enligt auktoritativa finländska uttalanden endast att förstå som uttryck för den mycket långtgående politiska solidaritet som Finland skulle visa gentemot ett medlemsland i utsatt läge. Detta torde också vara den svenska regeringens hållning.

Slutord

Som framgår av den föregående framställningen måste EU:s nu pågående utvidgning ses som en oåterkallelig historisk process. Den kommer alltså, om oförutsebara omständigheter icke tillstöter, att fullföljas. Alla, eller nästan alla, kandidatländerna kommer att inom en viss tid, som kan utsträckas ett årtionde eller flera, inträda som medlemmar.

En av alla erkänd risk är att utvidgningen sker till priset av en uttunning av integrationen. I så fall skulle slutresultatet kunna bli ett hela Väst-, Central- och Östeuropa omfattande samarbetsområde med ungefär samma struktur och arbetsuppgifter som EFTA eller EES. Sannolikt skulle då en hård kärna bildas, sammansatt främst av de ursprungliga sex medlemsländerna, som håller fast vid "fädernas" idéer och gör allvar av tanken på en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. De övriga medlemmarna skulle vara samlade i grupper allt efter sina speciella intressen.

EU:s möjligheter att spela sin avsedda säkerhetspolitiska roll skulle då försvagas, både när det gäller stabiliteten och tryggheten medlemmarna emellan och i vad avser skyddet mot kriser och hot som emanerar från omvärlden.

Om en sådan utveckling är sannolik eller inte låter sig naturligtvis inte bedömas. Men det antagandet kan göras att så mycket politiskt kapital har investerats i utvidgningsprojektet, både från medlemmarnas och kandidatländernas sida, att målet, en mycket vittgående integration och en mer effektiv gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, är en mera trolig utgång.

Om detta optimistiska antagande visar sig riktigt innebär det att alla europeiska stater väster om Ryssland, Vitryssland, Ukraina och Moldavien kommer att vara förenade i en samarbets- och säkerhetsgemenskap av en historiskt sett helt ny typ. Om en eventuell vidare utvidgning av NATO kan ske utan att det nu uppnådda framåtriktade samarbetet mellan NATO och Ryssland äventyras, skulle en grundsten vara lagd till den alleuropeiska freds- och säkerhetsordning som under efterkrigstiden varit ett av de väsentliga målen för svensk utrikespolitik.

Krig EU-medlemmar emellan blir otänkbart. Ingen stat har egentligt motiv för hot och aggression. Demokratin stabiliseras i de nya

medlemstaterna. Antidemokratiska krafter i alla länderna hålls under kontroll.

Samordningen fullföljes på samhällslivets alla områden, med undvikande av byråkratisk detaljreglering. Den är även i fortsättningen i huvudsak mellanstatlig och staterna ger inte upp sin identitet. De beslutar i enighet, på grundval av gemensamma erfarenheter, om ett långsamt ökande överstatligt beslutsfattande. Europa uppträder som en tungviktig aktör på den globala scenen med en auktoritet som härflyter både från den samlade ekonomiska styrkan och den politiska sammanhållningen. Om något medlemsland hotas utifrån kommer de övriga EU-staterna att sluta leden och genom gemensamt solidariskt agerande avskräcka fredsstöraren och avvärja hotet.

Mellan USA och de europeiska länderna utvecklas ett förtroendefullt samarbete som stärker de transatlantiska banden. Ryssland samarbetar med väst på grundval av avtalet med NATO av den 27 maj 1997 och ett omfattande partnerskapsavtal med EU.

Skulle denna vision bli verklighet kommer vi att bevittna ett äkta historiskt paradigmskifte. Det statssystem som tog form i Europa under medeltiden och bekräftades i westfaliska freden skulle ha ersatts av en helt ny struktur där furstarnas och staternas anspråk på obegränsad makt och suveränitet skulle ha fått vika för ett erkännande av den nationella suveränitetens otillräcklighet och där den moderna tidens krav på ömsesidig hänsyn staterna emellan, kompromisser och gemensamt handlande tillgodosetts. Detta är ett omvälvande framtidsperspektiv, ett spännande äventyr.

Sverige och varje enskild svensk har här ett uppdrag, en möjlighet att bidra till att visionen förs närmare verkligheten. De skulle då också fullfölja ett långvarigt svenskt engagemang för Europas säkerhet symboliserat av namnen på två svenskar som belönats med Nobels fredspris, Hjalmar Branting och Dag Hammarskjöld.

English Summary

1. This is a study of the consequences for the security situation in Europe when the EU is enlarged to encompass all the candidate countries.

The subject matter is divided into two parts.

On the one hand, attention is paid to the basic security dimension of the European Community from its very beginning, i.e. the creation of a close-knit group of states determined to put an end to war between themselves, using to that end a system of far-reaching economic and social integration. In contrast to the situation after the first world war, the victorious powers decided to include Germany in this endeavour as an equal partner.

These goals have already been reached, a fact which may be considered an achievement of historic importance.

For the countries which are now under consideration for membership, adherence to the EU system will automatically stabilize and strengthen their security status.

Moreover, membership of the EU means for the candidate countries the symbolical confirmation of their, in most cases, newly won, political independence and their commitment to the values of democracy, human rights and a market economy.

On the other hand, the candidate countries expect something more. They seek protection against threats, pressures and crises emanating from third countries.

This is the issue that forms the main part of this study.

An analysis of this security dimension faces considerable difficulties.

One obvious reason is that neither the Treaty of Rome, nor the Maastricht or Amsterdam Treaties, has one word to say on the matter, apart from vague references to the self-evident requirement of general solidarity. Security in EC/EU terms was thought of as security between Member States, not, as in the case of the League of Nations or the United Nations, security against threats or aggression from external sources. Furthermore, since all EU members, with the exception of Ireland, were members of the Atlantic Alliance, their security needs in relation to third countries were already provided for.

Moreover, there is amazingly little material on the subject available, either in the form of media coverage or scolarly research.

It was only in the context of the ongoing enlargement process that the problem came to the fore. During the latest enlargement round – the one concerning Sweden, Finland and Austria – the argument was heard for the first time that membership meant entering a community of states determined not only to live in peace with one another, but also to provide assistance in the event of crisis in relation to third countries.

In Finland this argument was used in support of Finnish membership in the campaign preceding the referendum, while in Sweden it was presented as a warning, signalling the end of Sweden's policy of neutrality and military non-alignment.

One possible approach to a discussion on the subject is to try to indicate what would be the likely reactions on the part of the EU if a member country was actually subjected to threats, pressures or aggression from abroad. What instruments are available and when would they conceivably be used?

The instruments are declarations, joint actions, diplomatic démarches, appeals to the United Nations Security Council, conflict resolution techniques, peacekeeping measures and economic sanctions. The likelihood that these instruments will be used is discussed. Many doubts and hesitations must be anticipated before a decision, which has to be unanimous, is reached.

It is argued that, however uncertain the outcome of a discussion on countermeasures may be, the very fact that the EU is alerted and a discussion takes place, will act as an important factor for deterrence. A country that contemplates the possibility of hostile action against a member state of the EU, will have to consider the possibility, and the consequences, of EU measures and may, therefore, be persuaded to abstain from the planned action.

A warning is given in the study against too strong hopes and expectations among candidate countries that effective EU action would be automatically forthcoming. It is always a question of an in casu decision. No definite forecast is possible.

It is pointed out that, in the event of a crisis of the type discussed here, NATO will inevitably be involved and take some kind of action, regardless of whether the European country concerned is a member of the Alliance or not.

2. EU enlargement would substantially increase Sweden's security. The accession of all candidate countries, which is the scenario underlying this study, would make all European countries west of Russia, Belarus,

the Ukraine and Moldavia members of the EU security community. War between them would be unthinkable.

Furthermore, all the countries concerned will have undergone a process of internal political, administrative and socio-economic reform which will have stabilized their internal situation and enhanced their ability to make constructive contributions to peace and prosperity throughout Europe.

Sweden has a particular interest in seeing the Baltic countries become members of the EU. We assist them in their efforts to fulfil membership requirements. We are working actively for a simultaneous start of negotiations, and thus expect all three Baltic countries to begin negotiations early next year. We consider the inclusion of at least one of them to be a vital national interest.

3. The motives of the candidate countries for wishing to become members of the EU are first and foremost a desire to "return to Europe". They also expect that EU membership will benefit their security. They assert that it is not fear of any immediate threat from Russia that prompts their interest in the EU membership, but it is quite clear that their historical experience makes them fear future Russian hegemony claims.

These motives largely coincide with their motives for wanting to become members of the Atlantic Alliance.

Another important motive for the candidate countries is the expectation to enjoy the economic and social benefits that derive from a system based on the four freedoms of trade, labour, capital and services. They are ready to undertake the internal reform process required to meet the criteria laid down by the European Council in Copenhagen in 1993.

The prospect of membership exerts a strong influence on the foreign policy of the candidate countries already now. The EU is reluctant to accept new members who may "import" unresolved conflicts into the union. The candidates are therefore making energetic efforts to solve all outstanding problems as soon as possible. The results have been impressive. A large number of agreements have been concluded between candidate countries for the common purpose of formally recognizing existing borders, protecting the rights of minorities and guaranteeing good neighbourly relations.

In several candidate countries voices are heard opposing EU membership. Fears are expressed that the newly won independence might be compromised by entering a European Union seen as no less dominant than the Soviet Union. Others fear that the application of the right of all EU citizens to acquire real estate and businesses in other

Kommittédirektiv

EU:s utvidgning – säkerhetspolitiska konsekvenser

Dir. 1997:12

Beslut vid regeringssammanträde den 23 januari 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att analysera de säkerhetspolitiska konsekvenserna av Europeiska unionens utvidgning för Sverige, för EU som helhet samt för de länder som ansöker om medlemskap i EU, de s.k. kandidatländerna.

Bakgrund

Europeiska unionen står inför sin femte utvidgning, Tysklands enande oräknat. Sverige ser utvidgningen som ett viktigt steg mot ett enat Europa. Flertalet av de elva kandidatländerna skiljer sig radikalt från nuvarande medlemmar vad gäller ekonomisk utveckling samt institutionell uppbyggnad och traditioner. Samtidigt fördjupas EU:s politiska och ekonomiska integration löpande. Detta innebär att kandidatländerna har ett mer omfattande arbete framför sig för att anpassa sig till medlemskapet än vad som tidigare har varit fallet för nytillkommande länder. Ett framtida medlemskap i EU är samtidigt en av drivkrafterna bakom den reformprocess som de före detta centralplanerade ekonomierna genomgår.

Vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993 fastslogs förutsättningarna för ett medlemskap i EU, de s.k. Köpenhamnskriterierna. Dessa innebar bl.a. att länderna skall ha rättsstatens karakteristiska kännetecken, d.v.s. demokrati, respekt för lagar och mänskliga rättigheter, samt skydd och respekt för minoriteters rättigheter. Medlemskap förutsätter vidare att kandidatländerna har fungerande marknadsekonomier och förmåga att hantera konkurrensen och marknadskrafterna inom unionen, samt att de har möjlighet att uppfylla medlemskapets förpliktelser, inklusive anslutning till målen om en politisk, ekonomisk och monetär union.

Vid Europeiska rådets möten i Essen, Madrid, Florens och Dublin bekräftades riktlinjerna för nästa utvidgning. Europeiska rådet har vid flera tillfällen deklarerat att medlemskapsförhandlingar med Malta och Cypern skall påbörjas sex månader efter regeringskonferensens slut. Samtidigt uttryckte Europeiska rådet i Madrid att strävan är att den inledande fasen av förhandlingarna med kandidatländerna i Central- och Östeuropa skall sammanfalla med förhandlingsstarten för Malta och Cypern. Vad gäller Maltas medlemskapskandidatur har ansökan dragits tillbaka efter regeringsskiftet hösten 1996.

I Europeiska kommissionen pågår arbetet med att färdigställa s.k. länderyttranden (aviser) för de elva kvarvarande kandidatländerna. Därtill kommer utredningar om utvidgningens effekter på olika sakområden, inklusive institutionella konsekvenser. Slutligen pågår arbete med att utreda de finansiella konsekvenserna av utvidgningen. Utredningarna kommer sannolikt att läggas fram i ett sammanhang under hösten 1997.

EU:s utvidgning kommer att få stor betydelse för den politiska stabiliteten och säkerheten i Europa. En analys av utvidgningens säkerhetspolitiska konsekvenser är mot denna bakgrund angelägen. En särskild utredare bör därför tillkallas för ändamålet.

Uppdraget

Utredaren skall analysera de säkerhetspolitiska konsekvenserna av EU:s utvidgning för i första hand Sverige, men också för EU som helhet och för kandidatländerna.

Till de frågor som analysen skall behandla hör
- samarbetet med kandidatländerna och med de nya medlemsstaterna på det utrikes- och säkerhetspolitiska området,
- den politiska solidariteten mellan medlemsstaterna i en utvidgad union och dess säkerhetspolitiska betydelse,
- den säkerhetspolitiska betydelsen av den ekonomiska och institutionella sammanflätning som följer av medlemskapet,
- de säkerhetspolitiska konsekvenserna av utvidgningens effekter på reformprocesserna i kandidatländerna,
- utvidgningens inverkan på kandidatländernas relationer till sina grannländer samt på deras behandling av etniska minoritetsgrupper och hantering av mänskliga rättighetsfrågor.

Andra frågor som skall analyseras är
- de säkerhetspolitiska konsekvenserna av ökad heterogenitet i unionen,
- den säkerhetspolitiska betydelsen av utvidgningens effekter på EU:s fördjupningsprocess,
- de säkerhetspolitiska konsekvenserna av olika politiska särarrangemang för en grupp länder (flexibel integration) och av olika övergångsarrangemang för de nya medlemmarna,
- det indirekta sambandet mellan EU:s och NATO:s utvidgningar.

EU skulle vid en utvidgning med de elva kandidatländerna få vidgade geografiska kontaktytor, inte enbart mot Ryssland utan också mot Vitryssland och Ukraina. Vidare skulle Östersjön nästan helt komma att bli omgiven av EU-stater, vilket skulle leda till förändrade förutsättningar för Östersjösamarbetet. Utredaren skall därför i sin analys särskilt beakta utvidgningens konsekvenser i Östersjöområdet. Av särskilt intresse är dess inverkan på EU:s relationer till Ryssland, liksom på de baltiska staternas förhållande till Ryssland.

Utöver att ge ytterligare underlag för regeringens fortsatta beredning och ställningstaganden, bör utredningen bidra till att informera och väcka debatt hos allmänheten och inom näringsliv och organisationer, vars ställningstaganden kommer att utgöra en del av underlaget när svenska ståndpunkter skall fastställas.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén. S.
62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland betong och kojor från Storstadskommittén. S.
63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A
65. Polisens register. Ju.
66. Statsskuldspolitiken. Fi.
67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
69. Besparingar i stort och smått. U.
70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
72. En lag om socialförsäkringar. S.
73. Inför en svensk policy om säker elektronisk kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet och SEIS den 11 december 1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. Jo.
75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. Fi.
76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
82. Lika möjligheter. In.
83. Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. A.
84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomst begrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst. S.
86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. Fi.
87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
88. Upphandling för utveckling. N.
89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. In.
91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. Jo.
92. Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
93. Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. In.
94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. Fi.
97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. Ku.
101. Behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga. Fö.
102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. Jo.
103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
104. Polis i fredens tjänst. UD.
105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
106. En fond för unga konstnärer. Ku.
107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. U.
109. Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. Fö.
110. Säkrare obligationer? Fi.
111. Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. Ju.
112. En samordnad militär skolorganisation.
113. Mot halva makten – elva historiska essäer on kvinnors strategier och mäns motstånd. A.
114. Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. A.
115. Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. A.
116. Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvertion om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. S.
116. Barnets bästa – en antologi. S.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

117. Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. Ku.
118. Delade städer. S.
119. En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet. S.
120. Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. U.
121. Skolfrågor – Om skola i en ny tid. U.
122. Rättigheter i luftfartyg. K.
123. Ett effektivare näringsförbud. N.
124. IT-kommissionens hearing om den nya medie- och programvaruindustrin. Andrakammarsalen, Riksdagen, 1997-06-16. K.
125 Ett svenskt investerarskydd. Fi.
126. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.
127. Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. Ju.
128. Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. UD.
129. Kollektivtrafik i tid + Bilaga. K.
130. Effektivare statlig inköpssamordning. Fi.
131. Lag om premiepension. Fi.
132. Antimicrobial Feed Additives. Jo.
133. Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). Jo.
134. Förtroendemannainflytande – ökad kvalitet och rättssäkerhet. S.
135. Ledare, makt och kön. A.
136. Kvinnors och mäns löner – varför så olika? A.
137. Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. A.
138. Familj, makt och jämställdhet. A.
139. Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. A.
140. Fonogramersättning. Ku.
141. Boken i tiden. Ku.
142. Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader. S.
143. Större EU – säkrare Europa. UD.

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]
Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]
Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. [127]

Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
Polis i fredens tjänst. [104]
Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. [128]
Större EU – säkrare Europa. [143]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]
Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. [101]
Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. [109]
En samordnad militär skolorganisation.[112]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [76]
Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]
Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. [116]
Barnets bästa – en antologi. [116]
Delade städer. [118]
En tydligare roll för hälso- och sjukvården i
folkhälsoarbetet. [119]
Förtroendemannainflytande – ökad kvalitet och
rättssäkerhet. [134]
Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader. [142]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]
Rättigheter i luftfartyg. [122]
IT-kommissionens hearing om den nya medie- och
programvaruindustrin. Andrakammarsalen,
Riksdagen, 1997-06-16. [124]
Kollektivtrafik i tid + Bilaga. [129]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och
vårt offentliga etos. [28]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]
Statsskuldspolitiken. [66]
Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. [75]
Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]
Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. [79]
Reformerad stabsorganisation. [80]
Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. [86]
Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. [96]
Säkrare obligationer? [110]
Ett svenskt investerarskydd. [125]
Bilen, miljön och säkerheten. [126]
Effektivare statlig inköpssamordning. [130]
Lag om premiepension. [131]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]
Besparingar i stort och smått. [69]
Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. [107]
Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. [108]
Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. [120]
Skolfrågor – Om skola i en ny tid. [121]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]
EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. [74]
Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. [91]
Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. [102]
Antimicrobial Feed Additives. [132]
Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). [133]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd + Bilagedel. [64]
Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. [83]
Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. [87]
Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. [113]
Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. [114]
Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. [115]
Ledare, makt och kön. [135]
Kvinnors och mäns löner – varför så olika? [136]
Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. [137]
Familj, makt och jämställdhet. [138]
Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. [139]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
Betal-TV inom Sveriges Television. [60]
Grannlands-TV i kabelnät. [68]
Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. [92]
Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. [95]
Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. [100]
Rapport med förslag om sändningsorter. [103]
En fond för unga konstnärer. [106]
Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. [117]
Fonogramersättning. [140]
Boken i tiden. [141]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]
Upphandling för utveckling. [88]
Handeln med skrot och begagnade varor. [89]
Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]
Ett effektivare näringsförbud. [123]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]
Politik för unga.
+ 2 st bilagor. [71]
Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. [81]
Lika möjligheter. [82]
Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. [90]
Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. [93]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]
En hållbar kemikaliepolitik. [84]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. [98]
En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]
Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. [105]

RIKSDAGENS BIBLIOTEK STOCKHOLM