

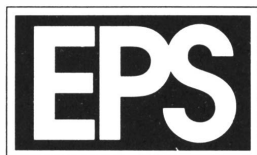
Det europeiska politiska samarbetet



*Rutger Lindahl
Lars-Göran Larsson*

SNS FÖRLAG

Det europeiska politiska samarbetet



Rutger Lindahl
Lars-Göran Larsson

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-23 25 20

Det europeiska politiska samarbetet – EPS
Rutger Lindahl och Lars-Göran Larsson
1:a upplagan
1:a tryckningen

© 1991 Författarna och SNS Förlag
Omslag: Nyeboelle Grafisk Form AB
Tryck: Norstedts Tryckeri, Stockholm 1991

ISBN 91-7150-403-6

Innehåll

Förord 7

1. Europeiskt samarbete i blockpolitikens skugga 9
2. Det europeiska politiska samarbetet (EPS) etableras och utvecklas 29
3. EPS:s utrikespolitiska kompetens och koppling till säkerhetspolitiken 41
4. EPS i relation till samarbetet inom NATO, VEU, ESK och Nordiska Rådet 53
5. EPS:s organisation och arbetsordning 1970–1990 70
6. Exempel på konkreta resultat av EPS 1970–1990 84
7. Mot en europeisk politisk union (EPU) 109

Litteratur 137

Appendix 143

Förord

Det politiska samarbetet mellan EG-staterna, betecknat EPS, spelar en allt mer betydande roll både för medlemsländerna internt och för deras relationer till omvärlden. För Sveriges del har detta samarbete hittills utgjort det främsta argumentet mot medlemskap i EG, eftersom det ansågs minska trovärdigheten i vår traditionella neutralitetspolitik.

Denna bok är skriven i avsikt att ge en bakgrund till EPS och redovisa dess organisation och verksamhet. Den är därmed också avsedd att utgöra en faktagrund för den debatt kring de säkerhetspolitiska förutsättningarna för och konsekvenserna av den svenska ansökan om medlemskap som riksdagen och regeringen aviserat skall inlämnas under 1991.

Lars-Göran Larsson har utfört huvuddelen av det omfattande research-arbetet, vilket nära ansluter till hans avhandlingsarbete med inriktning på EPS, och Rutger Lindahl har haft huvudansvaret för utformningen av den slutliga texten. Eftersom vi strävat efter att hålla slutprodukten inom ett någorlunda hanterligt format har vi ibland tvingats att hårt komprimera texten. Texten i bokens slutkapitel präglas av att den har tillkommit under en turbulent period inom det västeuropeiska politiska och militära samarbetet under efterdyningarna av Gulf-kriget och under en period av förhållandevis starka svängningar i den svenska debatten, bl. a. kring neutralitetspolitikens framtida roll. Åtskilligt ytterligare kunde förtjänat att bli redovisat i detta sammanhang, men får nu lämnas till kommande skrifter i ämnet. Författarna står dock gärna till tjänst med upplysningar som kan hjälpa till att ytterligare klargöra EPS:s tidigare, nuvarande och framtida roll inom Europasamarbetet.

Göteborg i maj 1991

Rutger Lindahl *Lars-Göran Larsson*

1. *Europeiskt samarbete i blockpolitikens skugga*

Idén om att skapa ett enat Europa kan spåras långt tillbaka i historien.¹ De flesta försök som gjorts har byggts på användandet av våld. Kända exempel är förhållandena under romarriket, sextonhundralets religionskrig, Napoleonkrigen och i modern tid inte minst Tysklands ambitioner under "tredje rikets" tid. Uppfattningen om vilka stater som skulle utgöra kärnan i det förenade Europa har varierat under olika tidsepoker, men grundtanken har varit densamma. Ett enat Europa skulle innebära betydande politisk, ekonomisk och militär makt vilket i sin tur skulle medföra en ledande position internationellt.

Under perioden efter första världskriget utvecklades tanken på en frivillig integration mellan de europeiska folken. Det krig som under åren 1914–18 utkämpades i Europa hade lett till en katastrof. Miljontals liv hade gått till spillo och Europas politiska karta hade dramatiskt förändrats. Tre stormakter hade splittrats och radikalt förändrat sina statsskick.

Tyskland hade tvingats att avträda stora delar av sitt landområde, ålagts hela skulden till kriget, avskaffat kejsardömet och infört republik. Österrike-Ungern hade också avskaffat kejsardömet och dessutom splittrats i flera mindre stater. Habsburg som sammanhållande länk i Öst- och Centraleuropa hade därmed försvunnit. Ryssland hade genom en blodig revolution förvandlats till en union av socialistiska rådsrepubliker.

Det gamla allianssystemet i Europa hade upphört att existera. Efterkrigsprocessen fick också till resultat att de två folkrikaste staterna i Europa – Sovjetunionen och Weimarrepublikens Tyskland – inte kom att delta i uppbyggandet av ett nytt säkerhets- och samarbetsystem inom ramen för den nya

världsorganisationen Nationernas Förbund. Den politiska och ekonomiska instabiliteten skapade en grogrund för nya nationalistiska rörelser och för revanschism hos första världskrigets förlorare.

Utarbetandet av en regional europeisk lösning fick i NF-debatten, där Storbritannien och Frankrike spelade framträdande roller, dock stå tillbaka för de mer globala frågorna. Stärkandet av nationalismen och nationalstatsidén, bl. a. genom framhållandet av principen om folkens självbestämmande i fredsfördragen efter första världskriget, säkrade nationalstatssystemet. Tankarna på en europeisk federation eller andra former för organiserat samarbete kom därigenom att hamna i bakgrunden.

Begränsningarna i Nationernas Förbunds förmåga att agera med kraft i kontroversiella politiska frågor kom snart att visa sig. En avgörande brist var att organisationen ej omfattade flera av den tidens stora nationer, t. ex. USA, Tyskland och Sovjetunionen.

Under slutet av 1920-talet kom Europatanken att få förnyad attraktionskraft. Bland andra uttryckte senare inflytelserika statsmän som Konrad Adenauer och Winston Churchill sitt stöd åt en Paneuropeisk Union.² Tankar kring en mer långtgående ekonomisk integration utvecklades också vid denna tid. Kombinationen av politiskt och ekonomiskt samarbete ansågs vara en möjlighet att komma till rätta med vad många uppfattade som anarkiska förhållanden inom dessa områden.

Börs krisen i New York 1929 och dess effekter på de europeiska staterna kom emellertid att stärka protektionistiska och nationalistiska strömningar under 1930-talet. Utvecklingen fram till utbrottet av andra världskriget präglades därför i första hand av de krafter som motarbetade ett på demokratiska grunder utvecklat samarbete i Europa. Fungerande samsarbetsstrukturer var bristfälliga och samsarbetsviljan blev också allt klenare mot slutet av 1930-talet.

Utbrottet av det andra världskriget ledde till en förstärkning av nationalitetskänslan hos de europeiska folken. Det stod emellertid snart klart att krigsansträngningarna krävde ett ökat mellanstatligt samarbete. Nya samsarbetsstrukturer och nya former för samarbete behövde byggas upp. Kriget framtvängade tänkande kring internationellt samarbete, och de block-

bildningar som skapades gav också upphov till samtal om hur Europa borde organiseras sedan axelmakterna hade besegrats.

Redan under andra världskriget kom motståndsrörelserna i de av Tyskland ockuperade länderna att samlas kring deklara- tioner rörande nödvändigheten av att skapa ett enat Europa. Huvudtankarna var grundade på federalistiska idéer.³ Vid ett möte i Alger 1943 deklarerade "The Committee of National Liberation" att ingen fred skulle kunna etableras i ett Europa som återuppbyggs i första hand på grundval av bibehållande av fullständig nationell suveränitet. Vidare framhölls att skapandet av en ekonomisk enhet i Europa är nödvändigt för att garantera framsteg och social utveckling.

I "European Resistance Declaration" som utfärdades 1944 framhölls bl. a. att "endast en federal union kan säkra bibehål- landet av frihet och civilisation på den europeiska kontinen- ten, åstadkomma ekonomisk återhämtning och möjliggöra för det tyska folket att spela en fredlig roll i europeisk politik".⁴

Europatanken kom också att uttryckas i en rad länders för- fattningar. Den franska fjärde republikens författning av år 1946 gjorde följande markering "under villkoret reciprocitet kommer Frankrike att acceptera de suveränitetsbegränsningar som är nödvändiga för organisationen och försvaret av fred".⁵ I den västtyska Grundgesetz (1949) infördes följande (Artikel 24:2): "Förbundet kan för att säkra freden underordna sig ett ömsesidigt kollektivt säkerhetssystem; det kommer därvid att foga sig efter begränsningar i suveräniteten som medför och säkrar en fredlig och varaktig ordning i Europa och mellan världens folk".⁶ Den italienska konstitutionen (1947) kom att innehålla liknande stadganden, medan Danmarks konstitution (1953) kom att innehålla en mindre specifik artikel.⁷

Tanken på ett omfattande alleuropeiskt samarbete föll dock i och med att relationerna mellan "de allierade" mot slutet av kriget utvecklades i alltmer negativ riktning. Järnridån (Win- ston Churchills ord) gick ner över den europeiska kontinenten 1945, och den blev den konkreta påminnelsen om att Europa under överskådlig tid skulle komma att vara delat. Den poli- tiska, ekonomiska och militära konflikten mellan de båda su- permaktsblocken betydde att de idéer som utvecklades kring europeiskt samarbete måste anpassas till ett regionaliserat Eu- ropa.⁸

Ett enda mer seriöst försök gjordes att skapa en bro mellan det USA-allierade Västeuropa och det Sovjet-allierade Östeuropa och det var Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europa (ECE). Denna fick emellertid liten betydelse bl. a. eftersom ingendera sidan ville ge motparten insyn i sina ekonomiska förhållanden, samt att insikten växte om att det var av största betydelse att binda upp blockmedlemmarna i nya samarbetsstrukturer inom blocken för att stärka deras "motståndskraft" liksom deras offensiva potential.⁹

Med hjälp av Trumandoktrинens utfästelser om amerikansk medverkan i återuppbyggande och försvar av demokratiska stater och "Det europeiska återuppbyggnadsprogrammet" (Marshall-hjälpen) 1947–1948 organiserad genom Organization for European Economic Cooperation (OEEC), samt inte minst Atlantpakten och NATO 1949, lades grunden till det nätverk som var avsett att hålla samman och bygga upp huvuddelen av de västeuropeiska staterna.¹⁰

I öst var avsikten att den militära närvaron av styrkor ur Röda armén och samarbetet mellan de europeiska kommunistpartierna inom ramen för Kominform (1947), respektive det ekonomiska samarbetsorganet SEV (Comecon, 1949) skulle fylla liknande funktioner.¹¹

Det västeuropeiska samarbetet tar form

Erfarenheterna från det andra världskriget fick den allmänna opinionen i de västeuropeiska länderna att efterfråga alternativ, eller komplement, till nationalstaten. Mellan Belgien, Nederländerna och Luxemburg upprättades det s. k. BENE-LUX-samarbetet i slutet av andra världskriget. Detta kom att framhållas som ett exempel på hur små nationalstater i Europa kunde dra nytta av att utveckla praktiskt samarbete.¹²

1948 samlades ett stort antal västeuropeiska politiker och ekonomer i den holländska huvudstaden Haag för att diskutera möjligheterna att utveckla de tidigare skisserade idéerna om europeiskt samarbete. Samarbetsidéerna hade starkt stöd i den amerikanska regeringen som såg ett politiskt och ekonomiskt väl integrerat Västeuropa som en utomordentligt viktig faktor i kampen mot östblocket. Skapandet av ett "Europas Förenta

Stater” framstod vid denna tid som en lämplig målsättning för samarbetet.

1949 bildades Europarådet som en officiell bas för politiska diskussioner kring aktuella samarbetsfrågor.¹³ Organisationen innefattade både regeringsrepresentanter och parlamentariker och sågs, åtminstone på förberedelsestadiet, som en framgång för den federalistiska tanken.

Europarådet fick emellertid aldrig någon riktig chans att bli ett samlande organ för det politiska samarbetet i Västeuropa. Det fick endast en rådgivande funktion och dessutom uteslöts försvarsfrågor från listan på möjliga diskussionsämnen. Från flera stater, bl. a. från Sverige genom utrikesminister Östen Undén, framfördes starka betänkligheter mot en organisation med federala drag.¹⁴ Den federalistiska synen på hur samarbetet skulle byggas upp led därmed ett betydelsefullt nederlag.

På det ekonomiska området togs ett viktigt steg då OEEC bildades 1949 för att administrera Marshallhjälpen. OEEC omfattade USA samt de länder som accepterade Marshallhjälpen. Genom OEEC hade ett gemensamt ekonomiskt organ skapats för utveckling av det ekonomiska samarbetet dels inom Västeuropa, dels mellan dessa länder och USA.¹⁵

Under slutet av 1940-talet utsattes de västeuropeiska kolonialstaternas utrikespolitik för stora påfrestningar. Detta gällde speciellt de stora kolonialmakterna Storbritannien och Frankrike. För att ”hantera” koloniernas frigörelsesträvanden krävdes stora insatser av människor och ekonomiska resurser, vilket påverkade utvecklingsmöjligheterna i koloniallandet negativt.

De ökade påfrestningarna ledde till politisk, ekonomisk och social oro i flera västeuropeiska länder. Till oron bidrog också ett antal dramatiska utrikespolitiska händelser – exempelvis Berlinblockaden 1948–49, det kommunistiska maktövertagandet i Tjeckoslovakien 1948 och utbrottet av Koreakriget 1950. Den ytterst känsliga ”Tysklandsfrågan” utgjorde under denna period också ett växande problem. Rädslan för ett nytt starkt och självständigt Tyskland övergick i slutet av 1940-talet och början av 1950-talet till en önskan att integrera det nya Tyskland i en omfattande västeuropeisk politisk och militär struktur. Därmed kunde Västtysklands befolkningsmässiga och ekonomiska potential tas till vara, samtidigt som man

genom att binda landet ekonomiskt och militärt till sig kunde kontrollera dess politiska förhållanden.

De förhållandevis starka kommunistpartierna ansåg utvecklandet av socialismen, under Sovjetunionens ledning, vara den väg som skulle leda till nya och bättre samhällsförhållanden i Europa. Integrationen av de redan kommunistiskt styrda Öst- och Centraleuropeiska staterna skulle ske främst genom uppbyggande av integrerade planekonomier.

Sovjetunionen intog därvid naturligt rollen som centrum i det socialistiska ekonomiska systemet, liksom på det militära området genom den sovjetiska arméns närvaro i hela Östeuropa. Förhållandet mellan de demokratiska marknadsekonomierna i väst och de socialistiska kommandoekonomierna i öst kom successivt att skärpas.

En effekt av de skärpta relationerna blev att behovet av samarbete mellan västmakterna också på det militära området ansågs öka. Det militära samarbetet i Västeuropa efter kriget kom till en början att följa förkrigsmonstret med pakter grundade på deklarationer om ömsesidig hjälp om man utsattes för anfall. Exempel på detta var Brysselpakten och undertecknandet av Atlantpakten 1949.¹⁶

Den huvudsakliga organisationen för militärt samarbete i Västeuropa kom att utgöras av North Atlantic Treaty Organisation, NATO. Bakgrunden till NATO:s tillkomst brukar traditionellt diskuteras i maktbalanstemer och i normativa termer. NATO kom att symbolisera de transatlantiska band som uppstått mellan de västeuropeiska och nordamerikanska demokratierna, liksom känslan av militärt samarbete som garant för säkerhet i Europa. Hotet från det stalinistiska Sovjetunionen upplevdes som påtagligt och de kommunistiska maktövertagandena i de östeuropeiska länderna hade skapat en stark oro i de flesta västeuropeiska länder. Både europeiska och nordamerikanska politiker framhöll att det förelåg ett stort behov av en balanserande kraft för att möta främst det militära hotet.

Tillkomsten av Atlantpakten och dess militära organisation NATO kan också ses utifrån ett normativt grundperspektiv. NATO:s fördrag är formulerat i förenlighet med FN-stadgan. I motsats till tidigare enbart västeuropeiska pakter, Dunkerque-

pakten (1947) och Brysselpakten (1948), utpekade NATO i sitt grundfördrag (1949) inte entydigt någon motståndare.¹⁷

Utformningen av NATO hade i detta avseende inspirerats av 1947 års allamerikanska "Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance". Därmed var grundarna av NATO inne på tanken att skapa ett kollektivt säkerhetssystem, byggt på FN-stadgans artikel 51 om rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar, snarare än enbart en politisk-militär koalition av stater. De undertecknande staterna var försiktiga och undvek att beteckna NATO som en regional sammanslutning. En av huvudorsakerna till detta var att FN-stadgan, som tillåter regionala försvarssammanslutningar, kräver att alla åtgärder för att verkställa dess stadgar måste auktoriseras av FN:s Säkerhetsråd i vilket Sovjetunionen har vetorätt, i kraft av sin permanenta plats.

Under intryck av "det kalla krigets" blockmotsättningar kom banden mellan flertalet västeuropeiska stater och USA och Kanada att knytas allt fastare. Det var hos USA som de västeuropeiska staterna ansåg sig finna den ekonomiska och militära styrka som kunde utgöra deras säkerhetspolitiska försäkring.

Arbetet för och debatten kring en "Europeisk Union" kom av denna anledning ganska snart att lämna regeringskanslierna och att alltmer drivas av enskilda politiker och organisationer. Europatanken fick därigenom minskad publicitet och politiskt stöd, men den kunde inte avskrivas från den politiska dagordningen.

Federalism eller konfederalism?

Anhängarna av en utvecklad västeuropeisk integration kom i slutet av 1940-talet att splittras upp. En fraktion förespråkade en federal lösning, och en annan önskade se den västeuropeiska integrationen grundad på samarbete mellan suveräna nationalstater. Vilken av dessa båda lösningar som skulle väljas har dominerat integrationsdebatten alltsedan denna tid.

År 1950 togs ett viktigt steg för att fördjupa den ekonomiska integrationen i Västeuropa. Den franske utrikesministern Robert Schumann lade då fram en plan som gick ut på att det

skulle skapas en överstatlig myndighet för att samordna verksamheten inom kol- och stålsektorn i Västeuropa. I första hand avsåg förslaget att erbjuda en grund för en samlad lösning av de akuta strukturrationaliseringsproblem som Frankrike, Belgien och den nybildade västtyska staten stod inför.

Grundtanken rörde emellertid inte enbart de ekonomiska aspekterna på ett övernationellt samarbete. Gemensam insyn i och kontroll över krigsmaterielindustrins basktorer ansågs kunna radikalt minska risken för hemliga militära rustningar och därmed för krig i Europa.

”Sammanslagningen av kol- och stålproduktionen kommer omedelbart att ge underlag för gemensam ekonomisk utveckling som ett första steg på väg mot en europeisk federation och kommer att ändra de framtida ödena för dessa områden som länge har sammankopplats med produktionen av förnödenheter för krig i vilka de själva nästan konstant varit offren.”¹⁸

Förslaget accepterades av sex stater – Frankrike, Västtyskland, Italien, Belgien, Nederländerna och Luxemburg. Storbritannien tackade nej. Man ansåg sig inte kunna överlämna några rättigheter till en övernationell myndighet. Från brittisk sida ville man i stället diskutera samarbetslösningar av mer mellanstatlig karaktär.¹⁹

Till sin konstruktion blev Kol- och stålunionen ett exempel på hur funktionalistiska och federalistiska inslag kunde kombineras för att ge underlag för en lösning som var gynnsam för det västeuropeiska samarbetet inom vissa samhällssektorer, samtidigt som andra vitala nationella intresseområden hölls utanför.

Två riktlinjer kunde spåras i avtalet. Medlemsländerna var representerade genom regeringsrepresentanter som utgjorde ett Ministerråd. Huvudansvaret för att driva den gemensamma politiken skulle dock tillkomma en självständig europeisk verkställande makt, ”Höga Myndigheten”, till vilken verkliga övernationella maktbefogenheter hade överförts enligt noggrant definierade regler. Organisationens medlemmar förpliktigades till att respektera Myndighetens övernationella karaktär och till att avstå från att försöka påverka medlemmarna av den under utövandet av deras uppgifter.

Samarbetet skulle vila på speciella lagar och övervakas av en övernationell juridisk institution. Till verksamheten var också

en parlamentarikerförsamling knuten, dock utan att ha någon mer betydande roll utöver att vara ett allmänt politiskt debattforum och en länk till de nationella parlamenten. Av målbeskrivningen framgick också tydligt att samarbetet inom kol- och stålområdet sågs som ett betydelsefullt steg på väg mot en västeuropeisk union.

Västeuropeiskt försvarssamarbete?

1950 presenterades ytterligare ett franskt förslag som syftade till en fördjupad västeuropeisk integration. Detta förslag, den s.k. Plevén-planen, avsåg det militära respektive utrikespolitiska området.²⁰ Koreakriget som startat tidigare samma år hade föranlett en debatt kring huruvida de västeuropeiska ländernas försvar skulle vara helt avhängigt av Förenta Staterna. Även i USA hade man börjat tala om behovet av en mer balanserad försvarsinsats mellan USA och de västeuropeiska länderna. Därmed blev frågan om att finna en lösning på Västtysklands roll i försvaret av Västeuropa högaktuell. Frågan var naturligtvis ytterst känslig eftersom endast fem år hade gått sedan andra världskrigets slut.

Den franske premiärministern René Plevéns plan gällde uppbyggandet av en Europaarmé under ett gemensamt europeiskt kommando. I denna armé skulle en tysk kontingent ingå. Därmed ville man dämpa oron, främst i övriga Europa, för att en ny nationell tysk armé skulle byggas upp. Institutionellt skulle den Europeiska Försvarsgemenskapen organiseras enligt mönster från Kol- och stålunionen.

Planen visade sig acceptabel för de sex länder som ställt sig bakom Kol- och stålunionen och 1952 undertecknades ett provisoriskt avtal. Att samla militära styrkor under ett gemensamt kommando hade stor utrikespolitisk betydelse, eftersom möjligheterna att föra en oberoende utrikespolitik därmed ansågs drastiskt minska.

I syfte att vidga samarbetet och skapa en effektiv Europeisk Politisk Gemenskap föreslog den nederländska regeringen en sammanslagning mellan Kol- och stålunionens institutioner och de som provisoriskt hade beslutats för den Europeiska Försvarsgemenskapen.

Parlamentarikerförsamlingen inom Kol- och stålunionen lade 1953 fram ett förslag till utbyggt politiskt samarbete. Enligt detta förslag skulle samarbetet bygga på ett parlament som skulle ha dels en direktvald kammare, dels en senat vars medlemmar skulle utses av medlemsländerna. Parlamentet skulle ha såväl lagstiftnings- som budgetbefogenheter. Senatorerna skulle välja ordföranden i ett exekutivråd (motsv. regering) och denne skulle i sin tur välja sina ministrar så att varje medlemslands nationella kvot uppfylldes. Denna organisation skulle utgöra grunden för ett politiskt enande och etablerandet av en gemensam marknad i Västeuropa.²¹

Planerna på en Europeisk Försvarsgemenskap, och en Politisk Gemenskap, var utan tvekan långtgående. Det skulle visa sig att de var alltför långtgående. Trots att fem av sex parlament godkände planen 1954, vände den franska nationalförsamlingen sig emot det ursprungligen franska förslaget. Uppgivandet av nationell suveränitet, tanken på en omfattande tysk återupprustning och det faktum att Storbritannien ställt sig utanför det dittillsvarande samarbetet, bidrog till det franska motståndet.

Att förslaget om en Europeisk Försvarsgemenskap föll sågs som en motgång för de europeiska federalisterna. I detta läge tog Storbritannien i stället initiativ till mer traditionella former för mellanstatligt samarbete. Brysselpakten kom på förslag från Storbritannien att utvidgas till att även omfatta Förbundsrepubliken Tyskland och Italien för att därigenom möjliggöra ett västtyskt inträde i NATO. NATO kom därmed indirekt att bli det organ inom vilket frågan om Västtysklands roll i försvaret av Västeuropa kunde lösas.

Tanken på en Europaarmé var död. USA:s och Kanadas roll inom västalliansens försvar permanentades, när det visade sig att ett självständigt västeuropeiskt försvar inte var möjligt att realisera. Från att ursprungligen ha syftat till en långtgående federal lösning på centrala säkerhetspolitiska problem i Västeuropa hade förslaget fått en atlantisk lösning.

1954 bildades emellertid också en ny europeisk samarbetsorganisation på det militära området, den Västeuropeiska Unionen (VEU), vars medlemmar – Frankrike, Storbritannien, Belgien, Nederländerna och Luxemburg från Brysselpak-

ten, samt Italien och Förbundsrepubliken Tyskland – även ingick i det transatlantiska samarbetet inom NATO.²²

De västeuropeiska staterna tvingades nu satsa på en annan typ av samarbete än den överstatliga lösning som en Europeisk Politisk Gemenskap enligt Plevénplanen skulle ha inneburit. Tanken på ett institutionaliserat överstatligt samarbete inom utrikespolitiken kom trots detta att vara en av de mest betydelsefulla frågorna i de följande årens debatt om utformningen av det vidgade Europasamarbetet.

Under 1950- och 60-talen, då den ideologiska konfrontationen mellan öst och väst skärptes, framstod det allt tydligare att de västeuropeiska staternas världspolitiska roll drastiskt hade förändrats sedan mellankrigstiden. För både Storbritannien och Frankrike hade dessa årtionden fyllts av exempel på ”återtåg” från forna stormaktspositioner, framförallt i tredje världen. Aktionen mot Egypten under den s.k. Suezkrisen 1956, och USA:s och Sovjetunionens agerande i FN:s säkerhetsråd kom också drastiskt att klargöra de forna europeiska stormakternas minskade militära och politiska betydelse.

Denna typ av erfarenheter fick fler stater, t. ex. Belgien och Nederländerna, och strävandena efter en europeisk integration kan också ses som Västeuropas sökande efter en ny ekonomisk och politisk roll i det internationella systemet. I Östeuropa hade det 1949 formellt etablerade ekonomiska samarbetet inom Rådet för ömsesidigt ekonomiskt bistånd (SEV eller CMEA eller Comecon) kompletterats med ett militärt och säkerhetspolitiskt samarbete inom ramen för den 1955 upprättade Warszawapakten. Formellt hade därmed mellan de öst-europeiska staterna skapats ett organiserat samarbete med såväl mellanstatliga som överstatliga drag. I realiteten var dock Sovjetunionens totala dominans den avgörande faktorn.

Säkerhetspolitiken och det vidgade ekonomiska samarbetet

De politiska, militära och ekonomiska förändringarna vid 1950-talets mitt kom att ha en stimulerande effekt på integrationsarbetet i Västeuropa. Det ekonomiska samarbetet fick sitt egentliga genombrott 1957 då de s.k. Romfördragen etableran-

de den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen (EEC) och Det Europeiska Atomenergisamarbetet (EURATOM) undertecknades av de sex medlemmarna i Kol- och stålunionen.²³

De nya samarbetsorganen kom till sin struktur och funktion att i stort vara kopior av Kol- och stålunionens institutioner. Relationen mellan representanten för det federalistiska inslaget i organisationen Höga Rådet (senare Kommissionen), motsvarigheten till Höga Myndigheten inom Kol- och stålunionen, och Ministerrådet, representanten för den mellanstatliga samarbetsformen, kom att bli av största principiella betydelse. Redan efter ett par år hade man nämligen inom Kol- och stålsamarbetet funnit det nödvändigt att tydligare markera Ministerrådets ställning som högsta beslutsinstans. I Romtraktaten fick därför Ministerrådet den beslutsfattande makten och Kommissionen blev ett organ som hade till uppgift att driva gemenskapsintressen, men som saknade avgörande beslutsbefogenheter. Kol- och stålunionens sektorfederalistiska drag kom därigenom allt mer att urvattnas inom ramen för det utvidgade samarbetet.

Medlemsstaterna deklarerade i Romtraktaten dock högtidligt sin vilja att på sikt upprätta en Europeisk Union. Det misslyckade försöket några år tidigare att upprätta ett gemensamt europeiskt försvarssamarbete på mer praktisk basis, liksom ett starkt motstånd mot tanken på att vid denna tidpunkt ge upp det område som traditionellt ansågs utgöra en grundpelare för nationalstatens suveränitet, nämligen försvaret, medförde att EG-statuterna ej kom att omfatta ett utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete. Förklaringen i artikel 223 respektive 224 i Romfördraget (EEC) tyder snarast på en utveckling i motsatt riktning.²⁴

Artikel 223:

”Bestämmelser i detta fördrag skola icke utgöra hinder för följande:

- a) medlemsstat är icke skyldig att lämna upplysningar, vilkas utlämnande den anser strida mot väsentliga egna säkerhetsintressen.
- b) varje medlemsstat äger vidtaga åtgärder, vilka den anser vara nödvändiga för att tillvarataga väsentliga egna säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel; dessa åtgärder få icke medföra ändringar i konkurrensvillkor på den gemensamma marknaden för varor, som icke äro avsedda för direkt militära ändamål.”

Vidare i artikel 224:

”Medlemsstaterna skola samråda i syfte att gemensamt vidtaga erforderliga åtgärder för att undvika att den gemensamma marknadens funktion påverkas av åtgärder, som en medlemsstat kan komma att vidtaga i händelse av allvarlig internationell spänning innebärande krigshot eller för att infria av medlemsstaten gjorda åtaganden till fredens och den internationella säkerhetens bevarande”.

De säkerhetspolitiskt relevanta delarna fortsätter i artikel 225:

”Leder åtgärder, som vidtagits med stöd av artiklarna 223 och 224, till störningar av konkurrensvillkoren på den gemensamma marknaden, skall Kommissionen tillsammans med ifrågavarande stat undersöka hur åtgärderna skola kunna anpassas till bestämmelserna i detta Fördrag.

Med avvikelse från det förfarande, som förutses i artiklarna 169 och 170, kan Kommissionen eller medlemsstat direkt hänvända sig till Domstolen, om Kommissionen eller staten anser, att annan medlemsstat missbrukar befogenheterna enligt artiklarna 223 och 224. Domstolen fattar beslut inom stängda dörrar.”

EEC:s Romtraktat uttryckte alltså att ett samarbete inom områden som kan vara relevanta för säkerhetspolitiska intressen bara kan bedrivas enligt en mellanstatlig princip och att samarbete på dessa områden upphör att gälla när respektive medlemsstat så önskar. Det talas ej om någon samordning av åtgärder i de specifika situationer som artikel 224 nämner, eller att den enskilda medlemsstaten skulle förhindras att föra sin egen säkerhetspolitik. Detta betydde en frikoppling av de etablerade samarbetsinstitutionernas funktioner från den nationella säkerhetspolitiken. Förhandlingar i syfte att undvika hinder för den gemensamma marknadens funktion skall genomföras på grundval av de enskilda medlemsstaternas åtgärder och politik i de nämnda situationerna och ej tvärtom.

Domstolen gavs enligt artikel 225 bara rätt att pröva om en medlemstat *missbrukar* befogenheterna enligt artiklarna 223 och 224, d. v. s. om en stat otillbörligen utnyttjar sina säkerhetspolitiska stadgeenliga rättigheter, för att skaffa sig konkurrensfördelar vad gäller varor som icke är avsedda för direkt militära ändamål. Detta innebär inte att artikel 225 inskränker varje medlemsstats rättighet att föra en egen säkerhetspolitik.

Ur ett annat perspektiv kan dock hävdas att Domstolens möjlighet att genomföra prövning i ärenden av denna typ i sig innebär en inskränkning i den nationella säkerhetspolitiska suveräniteten.

Utrikespolitiskt samarbete utanför Romfördraget

Ett utrikespolitiskt samarbete kom att lämnas utanför Romtraktaten. De sex undertecknande staterna hade därmed definitivt avlägsnat sig från tanken på en Europeisk Politisk Gemenskap grundad på samarbete med inslag av överstatlighet. Under den femte franska republiken, general Charles de Gaulles presidentskap, kom den mellanstatliga samarbetsformen ytterligare att förstärkas. Den betraktades av de franska regeringarna som den enda möjliga vägen för att uppnå en fördjupad europeisk integration.

Det fanns dock fortfarande starka intressen för att söka utveckla ett fördjupat politiskt samarbete mellan de västeuropeiska länderna. Frågan om skapandet av en politisk union i Europa blev åter aktuell, främst genom en av fransmannen Jean Monnet ledd "Handlingskommitté för ett Europas Förenata Stater". Varje förslag konfronterades dock omedelbart med de Gaulles linje som var, och förblev, aktivt oppositionell gentemot alla integrationsriktningar som skulle medföra uppgivande av nationell suveränitet.

De Gaulles motstånd mot överstatliga inslag i det västeuropeiska samarbetet uttrycktes bl.a. i ett tal av den franske utrikesministern Michel Debré till Nationalförsamlingen i januari 1959. I detta tal hävdade Debré att ingen framtida europeisk konstruktion kan "baseras på förnekandet av nationen som idé". Genom ett förslag som byggde på de Gaulles föreställning om ett "Fädernesländernas Europa" (l'Europe des Patries) drog Debré upp stridsställningarna för den följande diskussionen kring politiskt samarbete i Västeuropa. Som förberedelse för en Europeisk Politisk Union föreslog han en "regelbunden och fortlöpande konsultation mellan regeringsöverhuvudena".²⁵

I november 1959 nåddes en överenskommelse inom "De

Sex”, eller ”Lilla Europa” som de också kom att betecknas, om att kvartalsvis hålla utrikesministermöten för konsultation i utrikespolitiska frågor. Enligt denna överenskommelse hölls sådana möten år 1960. Samma år indikerade Frankrike att man önskade att ytterligare expandera ramarna för dessa möten. Efter intensiva fransk-tyska förhandlingar fick de Gaulle västtyskt stöd för sitt förslag att etablera ett permanent politiskt sekretariat i Paris i syfte att inte bara koordinera diskussioner inom det utrikespolitiska området, utan också andra politiska frågor som föll utanför Romfördragets kompetensområde.

Detta förslag och de Gaulles ständiga attacker på alla överstatliga tendenser inom EG:s institutioner ökade de övriga fyra medlemsstaternas misstankar att de Gaulle försökte att rycka åt sig den politiska ledningen i Västeuropa. Vid en konferens mellan medlemsstaternas regeringschefer i februari 1961 mötte de Gaulles idéer motstånd från den nederländske utrikesministern Josef Luns. Han vägrade bl. a. att låta en studiekommision sätta datum för regelbundna möten mellan regeringscheferna. Luns uttryckte därmed den växande oron i Italien, Belgien, Nederländerna och Luxemburg över de Gaulles försök att underminera Gemenskapens institutioner. Dessutom ansåg de att hans tonvikt på nationell politik skulle störa relationerna med USA. De Gaulles veto mot brittiskt medlemskap i EG ansågs bekräfta dessa misstankar.

Ett resultat av överläggningarna blev att det framlades ett förslag om att upprätta en ”Politisk kommitté”.²⁶ Förslaget ledde till en långdragen och tidvis intensiv debatt om kommitténs uppgifter, om dess sekretariats status och om dess relationer till övriga gemenskapsinstitutioner. För att bereda dessa frågor inrättades en särskild studiegrupp under ledning av den franske diplomaten Christian Fouchet.

Vid ett möte i Bonn i juli 1961 kom de sex regeringscheferna överens om att hålla regelbundna möten för att ”jämföra sina åsikter, harmonisera sina olika politiska handlingslinjer och att nå fram till gemensamma positioner i syfte att utvidga den politiska unionen i Europa, och därigenom stärka den atlantiska alliansen”.²⁷

När Fouchets studiegrupp, som också fått i uppdrag att ge den planerade politiska unionen en institutionell status, lade

fram en reviderad version av den plan som medlemsstaterna tidigare kommit överens om blottades åter skiljaktigheter inom en rad områden. I direkt motsats till den önskan om att slå samman Kol- och stålunionen, EEC och EURATOM samt att öka parlamentets befogenheter som framförts av Italien, Västtyskland, Belgien, Nederländerna och Luxemburg föreslog Fouchet att ett nytt "Råd av regerings- och statsöverhuvuden" skulle ges makt att "harmonisera, koordinera och samla den ekonomiska och kulturella politiken, samt utrikes- och försvarspolitik", medan parlamentets redan blygsamma roll skulle reduceras. Förhållandet mellan Frankrike och de övriga medlemsstaterna blev alltmer spänt och Frankrikes motvilja mot EG:s institutioner blev allt starkare.²⁸

Situationen skärptes ytterligare då Frankrike förde fram ett krav om ändrad omröstningspraxis för att därigenom minska betydelsen av den övergång från enstämmighet till ett majoritetsförfarande vid omröstningar, som enligt Romfördragen skulle träda i kraft vid årsskiftet 1966 – 67.²⁹ Frankrike krävde att Kommissionen skulle rådgöra med de nationella regeringarna innan förslag lämnades till Ministerrådet och att Ministerrådet inte skulle rösta i någon fråga där en medlemsstat hävdade att vitala nationella intressen var hotade. De övriga fem medlemsstaterna vägrade till en början att acceptera detta. En kompromiss uppnåddes efter intensiva förhandlingar i Luxemburg i januari 1966 där man tvingades att acceptera den franska ståndpunkten för att inte arbetet inom gemenskaperna skulle blockeras.

Enligt många mening var den s. k. Luxemburg-kompromissen ett tecken på att de sex staterna för första gången hade misslyckats i att komma överens inom ett område av avgörande betydelse för det fortsatta gemenskapsarbetet. Samarbetet kom därigenom successivt att få en allt tydligare konfederalistisk prägel.

Under de följande åren var den franska representanten i Ministerrådet beredd att, även i frågor som gick emot franska intressen, stödja varje stat som hävdade att vitala nationella intressen var hotade och som därför motsatte sig en omröstning i en fråga. Det franska stödet inför omröstningarna innebär att det stod klart att det för kvalificerad majoritet nödvändiga röstetalet ej skulle kunna uppnås. Det fick till följd att

Ministerrådet under slutet av sextioalet och under hela sjuttioalet använde sig av omröstningsförfarande, då det överhuvudtaget röstade, enbart i budgetfrågor och administrativa frågor eller i frågor av mindre betydelse.

Mellan "Atlantism" och "Europeanism"

Det faktum att Storbritannien från början ställt sig utanför det ekonomiska samarbetet i Västeuropa hade haft en tydlig splittande effekt på samtalen om ett utvidgat regionalt politiskt och militärt samarbete. Den brittiska regeringen var en stark förespråkare för ett fördjupande av de transatlantiska förbindelserna och för en omfattande amerikansk närvaro i Europa. Detta gjorde Storbritannien, främst enligt fransk mening, till en olämplig samarbetspartner när det gällde ett omfattande och djupgående västeuropeiskt samarbete. Försöken under 1960-talet att åstadkomma ett samgående mellan de sex EG-staterna och de sju EFTA-staterna stoppades genom en fransk blockering av ett brittiskt medlemskap.

1969 framstod det klart att ett brittiskt medlemskap inte var möjligt att uppnå så länge det ansågs strida mot franska intressen. Eftersom en fortsatt utveckling av samarbetet nu krävde en rad politiskt betydelsefulla beslut ställdes medlemsländerna inför frågan om det verkligen skulle vara möjligt att fullfölja Romtraktatets intentioner. Frågan om konfederalism eller federalism som styrande princip var ställd på sin spets.

Den franske presidenten och regeringen betraktade den nu inledda diskussionen kring nya medlemsländer, tillsammans med både utvidgning och fördjupning av samarbetet, som avgörande för hur det politiska inflytandet skulle fördelas mellan de västeuropeiska staterna. Konkurrencen om den ledande positionen inom det säkerhetspolitiska fältet spelade här en central roll.

Det var emellertid inte bara konkurrencen från brittisk sida som påverkade det franska agerandet. Det växande västtyska engagemanget i "öst-politiken" sågs också som en svårkontrollerbar faktor när det gällde de franska planerna på att skapa utrymme för en franskdominerad, självständig västeuropeisk säkerhetspolitisk linje.

Först efter de Gaulles avgång som Frankrikes president 1969 påbörjades en mer konstruktiv diskussion för att söka lösa krisen inom EG och på frågan om utvidgning av antalet medlemsländer. 1969 träffades de sex regeringsöverhuvudena i Haag.

Haag-konferensen deklarerade att målsättningen för den västeuropeiska integrationen var att bereda ”vägen för ett enat Europa, kapabelt att ta på sig sitt ansvar i morgondagens värld och att lämna ett bidrag enligt sin tradition och mission” samt ”instruerade utrikesministrarna att studera det bästa sättet att nå framsteg i frågan om politiskt enande inom ramarna för en utvidgning” med ytterligare medlemsstater. Ett förslag skulle utarbetas före juli månads utgång 1970.³⁰

Utrikesministrarna ansåg i sin rapport, som kom att kallas Luxemburg-rapporten eller den första Davignon-rapporten (efter chefen för den politiska avdelningen i det belgiska utrikesministeriet Etienne Davignon), att ansträngningar först specifikt borde koncentreras på samordning av utrikespolitiken i syfte att visa världen att Europa har en politisk mission.³¹

Den franska statsledningens behov av att markera ett ”avstånd” till i första hand USA framgick av president Pompidous tal vid konferensen där han bl. a. sade: ” vid en tid då, som vi alla vet, supermakterna – Sovjetunionen, men också USA – betraktar europeiska problem i den mån de berör deras egna intressen, och inte kan se dem på annat sätt, har vi en skyldighet mot våra folk att återuppväcka deras förhoppningar att få uppleva ett Europa som självt kontrollerar sitt öde.”³²

Även andra stats- och regeringschefer förde likartade resonemang om behovet av att européerna i fortsättningen tog ett större ansvar för den politiska och ekonomiska utvecklingen inom sin egen region och i förlängningen även globalt.

Eftersom de berörda regeringarna var angelägna att göra konkreta framsteg i fråga om det politiska enandet, beslöt de att etablera ett officiellt samarbete inom det utrikespolitiska området. Målen för detta samarbete skulle vara följande:³³

” – att genom regelbundna utbyten av information samt konsultationer, försäkra sig om bättre ömsesidig förståelse i stora internationella problem.

- att stärka deras solidaritet genom att främja harmonisering av sina åsikter, samordnande av sina positioner, och där det upp-
enbarar sig såsom möjligt eller önskvärt, gemensamt handlan-
de”.

Grunden var därmed lagd för ett utrikespolitiskt samarbete mellan medlemsländerna i EG. Det bör dock noteras att detta organisatoriskt lades utanför EG:s institutionella ram. Samarbetet kom officiellt att betecknas det Europeiska Politiska Samarbetet (EPS).

Både målen och procedurförslagen var mindre långtgående i Luxemburg-rapporten än i det franska förslaget från 1961. De uppsatta målen rörande konsultation, koordination och, där så är möjligt eller önskvärt, gemensamt handlande var inte tillnärmelsevis lika långtgående som målet inom det ekonomiska området nämligen att skapa en ekonomisk och monetär union. Denna målsättning uttrycktes i den s.k. Werner-planen som framlades samma år.

Det stod mot denna bakgrund klart att EPS utgjorde en kompromisslösning mellan de medlemsstater inom EG som strävade efter att relativt skyndsamt kunna skapa en europeisk federation och de som ville skynda långsammare och under tiden förordade mellanstatliga lösningar. De förstnämnda uppnådde att ett utrikespolitiskt samarbete överhuvudtaget kom till stånd, medan de sistnämnda fick igenom sin önskan att EPS-samarbetet inte skulle få överstatlig karaktär.

Att denna mellanstatliga form av samarbete organiserades utanför EG:s institutionella ramar löste dessutom, om än tillfälligt, tvisten om huruvida ett utrikespolitiskt samarbete var förenligt med EG:s roll och status. Frågan om hur ett fördjupat politiskt samarbete syftande till att etablera en europeisk politisk union egentligen borde utformas ställdes på framtiden.

Noter

¹ Se ex. i Hallstein, W. (1962), Kerr, A. (1984)

² Se ex. i Vuyenne, B. (1953)

³ Saeter, M. (1971), del I

⁴ Jones, R. B. (1980), s. 13

- ⁵ Urwin, D. (1981), s. 24
- ⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, artikel 24
- ⁷ Urwin, D. (1981), s. 24–25
- ⁸ Saeter, M. (1971), kap. 5
- ⁹ Åkerman, H. red., (1968) s. 123, Horowitz, D. (1969) s.63 ff
- ¹⁰ Morgan, R. (1972), s.79 ff
- ¹¹ Swartz, R. (1972)
- ¹² Saeter, M. (1971), s. 397 ff
- ¹³ Morgan, R. (1972), s. 82 ff
- ¹⁴ Viklund, D. (1987), s. 29 f
- ¹⁵ Morgan, R. (1972), s. 81 f
- ¹⁶ NATO (1989), s. 15 ff
- ¹⁷ Henrikson, A. red. (1986)
- ¹⁸ Morgan, R. (1972), s. 87
- ¹⁹ Kitzinger, U. (1965), s. 19 f
- ²⁰ Lindahl, R. (1979), s. 18 ff
- ²¹ Assembly of Western European Union (1964)
- ²² Ibid.
- ²³ Viklund, D. (1987), s. 31 ff
- ²⁴ Sveriges Industriförbund (1970)
- ²⁵ Allen, D. och Wallace, W. (1982), s. 22 f
- ²⁶ Saeter, M. (1971), s. 247 ff
- ²⁷ Allen, D. och Wallace, W. (1982), s. 23
- ²⁸ Ibid.
- ²⁹ Viklund, D. (1987), s. 44 f
- ³⁰ Bulletin-EC, 1970:1, s. 11–18
- ³¹ Bulletin-EC, 1970:11, s. 9–14
- ³² Bulletin-EC, 1970:2, s. 35
- ³³ Bulletin-EC, 1970:11, s. 9–14

2. *Det europeiska politiska samarbetet (EPS) etableras och utvecklas*

”Den aktuella utvecklingen inom De Europeiska Gemenskaperna gör det nödvändigt för medlemsländerna att öka sitt samarbete på det politiska området och, under det inledande skedet, utarbeta tillvägagångssätt och medel att harmonisera sina åsikter inom den internationella politikens område. Ministernarna upplevde därför att utrikespolitik samordning skulle bli föremål för de första praktiska åtgärderna i syfte att demonstrera att Europa har en politisk uppgift.” (ur Luxemburg-rapporten)¹

Haag-överenskommelsen och Luxemburg-rapporten innebar att det utrikespolitiska samarbetet fick en officiell status. Någon särskild institution som skulle handha dessa frågor etablerades emellertid inte. Som enda sammanhållande organ upprättades en Politisk kommitté bestående av cheferna för de politiska avdelningarna. Dessa skulle enligt det mycket löst formulerade mandatet ha till uppgift att mötas minst fyra gånger per år och då förbereda de regelbundna utrikesministermötena, samt handlägga alla övriga ärenden som ministernarna delegerat till gruppen. Tjänstemannagruppen kunde också tillätta särskilda arbetsgrupper för att bereda olika frågor.

EPS gav utrikesministerierna, och särskilt de politiska avdelningarna, en speciell roll i det fortsatta samarbetet inom EG. Under det dittillsvarande samarbetet hade ekonomi- och finansministerierna haft den kanske mest framträdande rollen. Uppdelningen av utrikesrelationerna i en ekonomiskt och en politiskt dominerad sfär underlättade också arbetsfördelningen. De politiska avdelningarnas chefer och handläggare var

dessutom vana vid multilaterala förhandlingar, bl. a. från samarbetet inom NATO.

Det praktiska samordningsansvaret vilade på utrikesdepartementet i det land varifrån den sittande ordföranden i Ministerrådet kom och ministermötena skulle i första hand hållas i detta land.

EPS:s särställning som samarbetsorgan mellan EG-staterna men förlagt utanför den "egentliga" EG-organisationen, framstod tidigt som ett hinder. Samtidigt som det kraftfullt understöds att stater som sökte medlemskap i EG måste acceptera det politiska samarbetets mål och organisation, samt att det politiska samarbetet blev allt väsentligare för det totala integrationsarbetet, saknades viktiga klargöranden vad gällde förhållandena till de övriga EG-organen.

Kommissionen tillerkändes visserligen möjlighet att "ge synpunkter" i de fall då de aktuella organens funktioner överlappade. På samma sätt överenskomms om informella samtal med EG-parlamentets politiska kommitté.² Dessa förhållanden skapade en osäkerhet kring EPS:s roll och inte minst med avseende på vad detta samarbete kunde få för konsekvenser på inriktningen av respektive takten i det totala integrationsarbetet.

Procedurfrågorna för verksamheten inom ramen för EPS lades fast i den s. k. Köpenhamns-rapporten från år 1973.³ I samband med genomförandet av den Enhetliga Europeiska Akten 1986 fick dessa folkrättslig status analogt med övriga EG-fördrag.

Betydelsen av EPS ökade inte bara kvalitativt sett utan även kvantitativt i början av 1970-talet. De ursprungliga sex medlemmarna (Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Västtyskland) blev 1973 nio med Danmark, Irland och Storbritannien. Detta fick betydelse för utformningen av det utrikespolitiska samarbetet på flera sätt. Fler medlemmar betydde fler olika politiska intressen som skulle sammanjämkas, fler frågor som skulle behandlas, samt ökat arbete med att foga in de nytillkomna medlemsländernas utrikesförvaltningar i EPS. En fråga som tilldrog sig särskilt stort intresse var också det deklarerat neutrala Irlands förutsättningar att delta i EPS.

I anslutning till neutralitetsproblemet bör noteras att EPS-

samarbetet bygger på att alla beslut fordrar enhällighet. Om någon medlem inte anser sig kunna stödja en föreslagen politisk handlingslinje kan man deklarerat detta och därigenom omöjliggöra ett gemensamt beslut i frågan.

Denna möjlighet stärkte framför allt Irlands ställning som deklarerat neutral stat och därmed stående utanför de övriga EG-staternas deltagande i samarbetet inom Atlantpakten/NATO. Det stod dock tidigt klart att utnyttjandet av denna möjlighet att inte stödja ett av majoriteten framlagt förslag till beslut också har ett politiskt pris, vars storlek inte är möjligt att uppskatta, åtminstone under "fredstida förhållanden".

En effekt av uppbyggandet av det Europeiska Politiska Samarbetet blev att det västeuropeiska inslaget på den globala och regionala utrikespolitiska nivån stärktes. Det ökade samarbetet mellan vissa västeuropeiska stater exkluderade emellertid andra. Flertalet av dessa stater, exempelvis Finland, Schweiz, Sverige och Österrike, hade i stor utsträckning av säkerhetspolitiska skäl valt att ställa sig utanför integrationsarbetet inom EG.⁴ För deras del blev ett frihandelsavtal resultatet av förhandlingarna med den Europeiska Gemenskapen 1972/73.

Från de östeuropeiska staternas sida ansåg man sig – genom utbyggandet av EPS – ha fått ytterligare bevis för kopplingen mellan EG och NATO och man hävdade att medlemskap i EG även innebar en försvarspolitik anpassad till den som fördes av de inom EG dominerande NATO-anslutna länderna. Av detta skäl var, enligt deras mening, även ett långtgående frihandelsavtal tveksamt från en neutralitetspolitisk utgångspunkt.

Världspolitiken som drivkraft för EPS

Utrikesministermötena inom EPS kom att uppvisa något av ett "janusansikte". En känd illustration till detta fenomen är händelserna i samband med ett möte i Köpenhamn hösten 1973, då utrikesministrarna på förmiddagen sammanträdde inom ramen för EPS för att senare på dagen, efter förflyttning till Bryssel, sammanträda i egenskap av EG:s Ministerråd. Vid båda tillfällena spelade situationen i Mellanöstern och relationerna till USA en framskjuten roll.⁵

Separationen av EPS-ärenden från mer traditionella samarbetsfrågor rörande ekonomi och handel fick dock till följd att samma frågor måste diskuteras vid två, endast till sin formella beteckning olika, sessioner.

Distinktionen mellan utrikespolitiskt samarbete och samarbete i internationella ekonomiska frågor som föll innanför EG:s ramar vållade redan från början problem. Inom de större utrikesministerierna utvecklades relativt snabbt en gränslinje mellan huvudsakligen politiska respektive ekonomiska frågor. Öppnandet av den s.k. euro-arabiska dialogen år 1974 kom dock att ifrågasätta det funktionella i denna uppdelning. Arabstaterna insisterade under dessa samtal på att hålla samman handelsfrågor och politiska frågor, vilket tvingade EG att föra samman de två områdena.

Då denna i många avseenden konstlade åtskillnad inte beaktades i dessa förhandlingar, minskade dess betydelse snart också inom andra samsarbetsområden. Det är dock viktigt att poängtera den stora principiella och formella betydelse som åtskillnaden mellan dessa två områden hade under åtskilliga år. Det kom också att dröja till 1986 och ikraftträdandet av den Enhetliga europeiska akten innan en formell lösning på problemet uppnåddes.

När det gäller bakgrund till utvecklingen av det praktiska samarbetet inom EPS bör noteras att 1966 års s.k. Luxemburg-kompromiss hade inneburit en försvagning av Ministerrådets beslutskraft. Samtidigt försvagades även Kommissionen i förhållande till Ministerrådet. Från att ha varit pådrivare och skiljedomare då Ministerrådet hade förmågan att besluta genom kvalificerad majoritet i ett förslag som utarbetats av Kommissionen, blev Kommissionen främst en teknisk rådgivare då enhällighet upphöjdes till grundprincip efter Luxemburg-kompromissen. Resultatet blev att Kommissionens inflytande minskade och Ministerrådets formella maktställning bekräftades, dock utan att Ministerrådet var i stånd att till fullo utnyttja denna.⁶

Skapandet av det Europeiska Rådet 1974, bestående av EG-medlemsstaternas stats- och regeringschefer, syftade till att motverka dessa ineffektiva drag i EG:s institutionella struktur och beslutsprocess. Det primära målet var att tillföra det organiserade västeuropeiska samarbetet ett organ som hade kom-

petens att lyfta fram och besluta i övergripande policyfrågor. Avsaknaden av en sådan instans hade blivit alltmer kännbar, ju mer det ekonomiska och politiska beroendet mellan EG:s medlemsstater gjorde sig gällande. Europeiska Rådet diskuterade från början både EG- och EPS-frågor vilket möjliggjordes genom dess relativt vagt definierade position utanför EG:s institutionella ram.

Den allmänna världspolitiska utvecklingen dominerades i början av 1970-talet av avspänning och förhandlingar, såväl på global nivå – SALT I – som på regional nivå – avtalen mellan Västtyskland och Sovjetunionen, Polen och senare även Östtyskland, samt arbetet inom ramen för den Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen (ESK) – och nedrustningssamtalen mellan NATO och Warszawa-pakten i Wien (MBFR). Frankrike fortsatte att också under denna period att, delvis i strid med de övriga EG-medlemmarnas önskan, markera behovet av en från USA skild västeuropeisk politisk linje.

Inledandet av den Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen i Helsingfors 1973 erbjöd EPS-staterna ett utmärkt tillfälle att påvisa det utrikespolitiska samarbetets betydelse. Eftersom USA deltog i konferensen endast som observatör och dessutom till en början visade förhållandevis svalt intresse tog EPS-staterna vara på möjligheten att för första gången markera sin gemenskap på den internationella utrikespolitiska arenan.

På konferensens dagordning stod dessutom sådana frågor som exkluderade de militära detaljer, vilka dryftades inom de pågående nedrustningskonferenserna. Detta ökade utrymmet för egna utspel från EPS-staternas sida. Bland de frågor som EPS-staterna kunde enas om fanns bl. a. en önskan om att ge ökad tyngd åt humanitära frågor, att lyfta fram folkrättens regler och normer, samt en önskan om att uppnå ökad regional säkerhet genom multilaterala avtal.⁷

Under våren 1974 skedde enligt många bedömare en tydlig positiv förändring i flertalet medlemsländers inställning till fruktbarheten i det politiska samarbetet. Den västtyske utrikesministern Genscher gav uttryck för denna mer positiva bedömning genom att efter ett utrikesministermöte i den västtyska staden Gymnich konstatera att det hade varit så lätt att

komma fram till överenskommelser att det planerade tvådagarsmötet hade kunnat kortas ner till en dag.⁸

Helmut Schmidts tillträde som västtysk förbundskansler och Valéry Giscard d'Estaings val till fransk president betydde ytterligare förstärkning av de krafter som såg ett stort värde i en utveckling av det västeuropeiska integrationsarbetet. Den amerikanska attityden till EPS hade under "post-Nixon"-periodens första tid också blivit mer positiv.

Ökat tryck på att EPS skall integreras med EG

När den belgiske premiärministern Tindemans 1975 presenterade sin "Report on European Union" väckte det ett visst uppseende att han så tydligt framhöll kravet på att skiljelinjen mellan EPS och EG skulle upplösas. EPS borde enligt rapporten sammanföras med de övriga samarbetsområdena inom EG.

"Den aktuella utvecklingen av internationella förhållanden visar att ekonomiska, industriella, finansiella och kommersiella frågor alla i framtiden kommer att bli föremål för förhandlingar vilkas betydelse i högsta grad kommer att vara politisk.

Jag föreslår att Det Europeiska Rådet nu beslutar a) att upphöra med att tillämpa den distinktion som idag förekommer mellan ministermöten i vilka utrikespolitiska frågor behandlas och de som behandlar ämnen som rymms inom ramen för Fördragen (Paris- resp. Romfördragen, förf. anm.) b) att Gemenskapens institutioner skall kunna diskutera alla problem om de är relevanta för Europeiska intressen."⁹

Tindemans instämde också indirekt i den kritik mot EPS som framförts av Kommissionen och som gällde att EPS:s organisation endast givit utrymme för "reaktioner" och inte för "aktioner". Han menade dock att det inte ännu fanns underlag för att lägga fram något förslag om hur EPS skulle få en mer ändamålsenlig permanent organisation. De dittills utvecklade formerna för praktiskt samarbete ansågs fortsatt kunna utgöra grunden för EPS. Utrikesministrarna uppmanades dock att överväga hur organisationen skulle kunna stärkas.

I avsaknad av ett sekretariat, vilket ännu vid denna tid

framstod som omöjligt att inrätta på grund av vissa staters misstänksamhet mot att det kunde vara ett första steg mot etablerad överstatlighet, hade det praktiska politiska samarbetet utvecklats på flera nivåer. Stor möda hade inom de berörda utrikesdepartementen lagts ned på att utveckla en så smidig nätverksorganisation som möjligt för att samla in, sammanställa, analysera och sprida information av betydelse för EPS. Nätverket innefattade utrikesministrarna, de politiska cheferna och ett stort antal handläggare inom respektive utrikesministerium, samt dessutom en rad nationella experter. Dessa ingick i gemensamma arbetsgrupper vilka successivt fick allt fastare ansvarsområden.

Under 1970-talet utvecklades en "konsultationsreflex" mellan medlemmarna i EPS. Detta betydde att de två huvudalternativen – nationellt respektive kollektivt utrikespolitiskt agerande – successivt kom att få mindre skarpa gränser till varandra. Den konsultationspraxis som växte fram tillämpades både på departementsnivå och ute "på fältet" mellan EPS-medlemmarnas ambassader i tredje land.

Den samordnade utrikespolitiken kan också avläsas i medlemsstaternas allt större samstämmighet vid omröstningar i FN:s Generalförsamling och i deras alltmer framgångsrika arbete med att minska antalet "three-way-splits", d. v. s. samtidig förekomst av "för", "emot" respektive "avstår" i medlemsstaternas röstningsmönster. Efter Greklands medlemskap 1981 sjönk dock samstämmigheten under några år för att därefter åter stiga.¹⁰

Även om utvecklingen av EPS under 1970- och början av 1980-talet tydligt präglades av fortsatta meningsmotsättningar mellan dem som relativt snabbt ville åstadkomma en politisk union och dem som hade en mindre långtgående målsättning, så visade sig EPS bli ett av de samarbetsområden där tydliga framsteg kunde noteras. Den allmänpolitiska utvecklingen både i Europa och globalt uppvisade däremot åtskilliga tendenser som tydde på ökade politiska, militära och ekonomiska motsättningar (Sovjetunionens invasion i Afghanistan, det spända läget i Polen respektive i Mellersta Östern, ökande motsättningar mellan i- och u-länder).

Det organiserade utrikespolitiska samarbetet inom EPS fungerade under denna tid i huvudsak genom diplomatiska ak-

tioner. Detta gav inte särskilt omfattande publicitet och EPS framstod för en bredare allmänhet som en perifer del av det västeuropeiska samarbetet. Nationella säraktioner, officiellt motiverade av speciella intressen i den aktuella frågan eller området, förekom också i flera uppmärksammade fall. Även om EPS visade sig framgångsrikt i sammanhang som den Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen, Stockholmskonferensen om förtroendeskapande åtgärder och inom FN så framstod det dock som tydligt att det diplomatiska agerandet borde kopplas samman med ekonomiska och också militära åtgärder för att bli riktigt framgångsrikt.

Behovet av att i ett spänt världsläge uppträda enigt och ha beredskap att hantera kriser ledde 1981 fram till det s.k. Genscher-Colombo-initiativet som innehöll en plan om hur EPS skulle kunna integreras i EG-samarbetet. Planen ledde emellertid inte till något beslut om ändring av de rådande förhållandena.¹¹

Två år senare presenterades Spinelli-rapporten som skisserade en omvandling av EG i federal riktning. I detta sammanhang skulle även de utrikes- och säkerhetspolitiska frågorna föras över till gemenskapsinstitutionerna inom EG.¹²

I båda dessa fall framstod försvarsfrågorna som ett nyckelområde där många olika meningar fanns om i vilken grad dessa skulle vara möjliga att integrera i EG-arbetet respektive EPS. Särskilt för det neutrala Irland blev dessa frågor av central betydelse, men även från grekisk och dansk sida framfördes kritik mot att föra in försvarsfrågor i EPS.

Ett förslag till åtminstone en kortsiktig lösning av detta dilemma lades fram 1984. Det gick ut på att aktivera den västeuropeiska samarbetsorganisationen Västeuropeiska Unionen (VEU) som bildats 1954 av de sex ursprungliga EG-medlemmarna och Storbritannien. Genom att överföra mer av den allmänna säkerhetspolitiska debatten och gemensamma försvarsfrågor till VEU skulle två mål uppnås; det av framförallt Frankrike framförda önskemålet om en minskad betydelse av den USA-dominerade militäralliansen Atlantpakten/NATO skulle kunna tillgodoses och försvarsfrågorna skulle kunna hållas utanför EPS. Oenighet om vilken roll VEU skulle tilldelas ledde dock vid detta tillfälle till att initiativet inte gav något konkret resultat.

För EPS-staterna stod det dock klart att en integration av EPS i det övriga EG-samarbetet nu endast var en tidsfråga. Behovet av att åstadkomma en klarare målbeskrivning för såväl det ekonomiska som det politiska samarbetet var uppenbart, liksom behovet av att reformera beslutsstrukturen. Reformarbetet ledde fram till den s. k. Vitboken, i vilken riktlinjerna drogs upp för utvecklandet av "den inre marknaden", och Enhetsakten genom vilken EG:s organisationsstruktur och beslutsordning reformerades.

EPS blir en del av Gemenskapsorganisationen

Verksamhetens inriktning och beslutsfattandet inom det Europeiska Politiska Samarbetet kom, i avsaknad av ett formellt fördrag, att utvecklas på basis av de överenskommelser som slutits mellan EPS:s medlemsstater under de gångna åren och innehållet i ett antal utvärderande rapporter. Den "Enhetliga Europeiska Akten", som i februari 1986 hade ratificerats av samtliga medlemsstaters parlament, innebar en formalisering av verksamheten.

EPS kom därmed att även formellt bli en del av det alltmer omfattande västeuropeiska organiserade samarbetet. Ännu en gång grundades emellertid utvecklingen av det politiska samarbetet på en kompromisslösning mellan dem som förordade en federalistisk ordning och dem som ansåg att en konfederalistisk vore att föredra. "Gemensam politik" blev ett nyckelbegrepp.

Det indikerade en ambition att fördjupa samarbetet, utan att ge ett sammanhållet och entydigt konstitutionellt svar på hur unionstanken skulle förverkligas. Några omedelbara förändringar med avseende på samarbetets reella omfattning eller inriktning förväntades emellertid inte. Många bedömare betraktade traktatsfästandet av EPS som en i första hand moralisk press på medlemsländerna att medverka till att på längre sikt åstadkomma en fördjupning och breddning av samarbetet.

Det utrikespolitiska samarbetet lyftes in inom EG:s regelverk. En lösning på den försvarspolitiska frågan och dess roll inom en framtida Europeisk Union sköts på framtiden.

Genom den Enhetliga Europeiska Akten (fortsättningsvis benämnd enbart Akten), som utgjorde grunden för att genomföra det program som presenterats i "Vitboken etablerande den Inre Marknaden", hade man dock tagit ett steg mot att på sikt etablera en Europeisk Union.

I Aktens artikel 1 deklarerar att EG och EPS skall "ha som mål att gemensamt bidra till, samt skapa konkreta framsteg mot en Europeisk Union". Vidare deklarerar artikel 1 att den del i Akten som handlar om det utrikespolitiska samarbetet skall bekräfta, samt bidra till de procedurer som överenskommit i EPS-rapporterna från Luxemburg (1970), Köpenhamn (1973), London (1981) samt till det Europeiska Rådets "Högtidliga Deklarationen om Europeisk Union" (1983).¹³

Av stor psykologisk men också av praktisk betydelse blev inrättandet av ett permanent sekretariat. Verksamheten var förlagd till Bryssel och inleddes i januari 1987. Sekretariatet skulle i första hand ta över en del av det löpande kansliarbete som hittills hade skötts av respektive lands utrikesministerium. Att tillskapandet av ett gemensamt sekretariat i sak inte innebar en utveckling liknande den som tidigare föreslagits av Frankrike framgick tydligt av dess ringa storlek och starkt begränsade uppgifter. Den politiska samordningen skulle alltså även fortsättningsvis komma att skötas av de nationella utrikesministerierna.

Under andra hälften av 1980-talet uppmärksammades EPS, främst dokumenterat genom ordförandeaktioner, i ett stort antal internationella samarbets- och konfliktfrågor. I vissa av dessa kunde EPS, tack vare enighet bland medlemmarna, spela en betydande roll. Detta gällde t. ex. inom ESK, i relation till ASEAN, i samband med etablerandet av ett samarbete med centralamerikanska stater inom den sk Contadora-gruppen – efter vissa meningsmotsättningar kring Nicaragua – och i relationerna till SEV-länderna. Enighet nåddes på ytterligare en viktig punkt nämligen gemensamma åtgärder för att hindra terrorism.

Oenighet spräckte dock möjligheterna att agera med full styrka i ett antal andra aktuella frågor. Nationella specialintressen spelade härvid en icke oväsentlig roll. Ett exempel på detta var bl. a. Sydafrika-Namibia-frågan. Så länge det enbart gällde aktioner på "uttalandenivå" och stöd i olika former till

grupper i området så bestod enigheten, men när frågan restes om att införa ekonomiska sanktioner mot Sydafrika uppstod en klar motsättning mellan Storbritannien, Västtyskland och Portugal å den ena sidan och med Danmark och Nederländerna i spetsen för EPS-majoriteten å den andra.

Lösningen blev en kompromiss som innebar investeringsstopp och importstopp på vissa varor. Ytterligare en fråga där EPS ej förmått utnyttja sin potential har varit situationen i Mellersta Östern. Ett huvudskäl till detta har varit att alltför många av medlemsstaterna ansett sig ha speciella relationer till stater eller andra parter i konflikten eller ha andra typer av "speciella intressen" att bevaka.¹⁴

De många gemensamma EPS-deklarationerna i mänskliga rättighetsfrågor och den fortsatta utbyggnaden av konsultations- och informationsverksamheten tillsammans med fördjupandet av nätverkskontakterna både internt inom EPS och med andra EG-institutioner, liksom med ett stort antal utanförstående stater och organisationer, underbyggde bilden av EPS som ett betydelsefullt samarbetsorgan. Betydelsen har uppenbart ökat både för de tolv medlemsstaterna och för organisationen i ett internationellt perspektiv.

Mot slutet av 1980-talet syns det vara rimligt att tala om att det existerar en "samordningsreflex" mellan EPS-staterna. Denna innebär inte att man automatiskt uppnår samsyn, men att man i alla fall regelmässigt diskuterar sina ståndpunkter i alla betydelsefulla internationella frågor i syfte att åstadkomma en så långtgående enighet som möjligt.

Enhetsakten innebar att EPS numera är en traktatsfäst verksamhet. Till skillnad från en ökande del av de frågor som tas upp inom ramen för EG så kan dock EPS-beslut endast grundas på enhällighet. Det är därför upp till de enskilda regeringarna att avgöra vilken roll de anser att EPS skall spela i varje enskild fråga. EPS-samarbetet och EPS:s förmåga att bli erkänd som en internationell aktör är därför också starkt beroende av vilka nya stater som i framtiden eventuellt kommer att upptas som medlemmar. Kommer homogeniteten att öka eller minska? Kommer Irland exempelvis att få sällskap av fler stater vars utrikespolitik följer en neutralitetspolitisk linje?

Den sistnämnda frågan fick under slutet av 1980-talet ökad aktualitet genom att frågan om försvarssamarbete inom

EG/EPS åter togs upp, och genom att det alliansfria Österrike ansökte om medlemskap 1989.¹⁵ I den politiska debatten kring EPS kom i början av 1990-talet behovet av en närmare samordning mellan EPS och EG:s externa verksamhet att allt mer skjutas i förgrunden. De säkerhetspolitiska aspekterna på det framtida samarbetet, inte bara inom Västeuropa utan inom hela Europa, blev därigenom en nyckelfråga.

Noter

- ¹ Ifestos, P. (1987), s. 592 (förf. översättn.)
- ² Bulletin-EC, 1970:11, s. 9–14 (del 2)
- ³ Bulletin-EC, 1973:9, s. 14–21
- ⁴ Kleppe, P. (1970)
- ⁵ Ifestos, P. (1987), kap. 8
- ⁶ Noel, E. (1986)
- ⁷ Groll, G. von (1977)
- ⁸ Kohler, B. (1982), s. 87 f
- ⁹ Schneider, H. och Wessels, W. (1977), s. 241 f (förf. översättn.)
- ¹⁰ Regelsberger, E. (1988), s. 25
- ¹¹ Weiler, J. (1983), s. 125 ff
- ¹² de Schoutheete, P. (1988), s. 74
- ¹³ Official Journal, 1987 L 169
- ¹⁴ Regelsberger, E. (1988), s. 18
- ¹⁵ Se vidare i kapitel 7

3. *EPS:s utrikespolitiska kompetens och koppling till säkerhetspolitiken*

Enhetsaktens del III benämns "Fördragsbestämmelser rörande Europeiskt Samarbete inom den utrikespolitiska sfären".¹ Denna del innehåller artikel 30 som omfattar tolv punkter. Av dessa framgår att även säkerhetspolitiska frågor skall kunna behandlas inom ramen för det traktatsreglerade samarbetet. Som framgår av texten i punkt sex antyds en viss avgränsning till frågor som främst rör regionen Europa: "ett närmare samarbete i europeiska säkerhetsfrågor är ägnat att utgöra ett väsentligt bidrag till utvecklandet av en utrikespolitisk identitet för Europa."² Samtidigt anges det väsentligt vidare ramar för det agerande som syftar till att stärka de ekonomiska, teknologiska och industriella förutsättningarna för säkerheten.

Enhetsaktens tillkomstprocess rymde en rad intensiva diskussioner rörande bl. a. frågan om hur mycket av det säkerhetspolitiska området som kunde föras in i EPS. Skulle t. ex. allmänna försvarsfrågor och militärt samarbete kunna tas upp? På denna punkt råder fortfarande oklarhet. Utifrån tillämpad praxis framgår det dock att man undvikit att föra in denna typ av kontroversiella frågor. Starkaste motståndet mot att inkludera försvarsområdet har kommit från Irland, Danmark och Grekland.³ Medvetenheten om problemet framgår bl. a. av formuleringen i punkt 6 där det framhålls att de tidigare angivna målsättningarna för EPS inte står i motsättning "till ett närmare samarbete på det säkerhetspolitiska området mellan några av traktatsparterna inom ramen för den Västeuropeiska Unionen eller den Nordatlantiska försvarsunionen".⁴

Debatten om Gemenskapens framtid och det utrikespolitiska samarbetet inleddes, som tidigare nämnts, genom stats- och

regeringschefernas s. k Högtidliga Deklarationen från år 1972, i samband med EG:s första utvidgningsfas. I denna hade stats- och regeringscheferna förklarat sin avsikt att ”före slutet av detta årtionde, i absolut fullgörande av de redan slutna fördragen, omvandla medlemsstaternas samtliga relationer till en Europeisk Union”.⁵ Debatten om hur denna ”Europeiska Union” borde utformas nådde ett etappmål i samband med den Enhetliga Europeiska Aktens undertecknande 1986. Målsättningen är att nå ytterligare ett etappmål i samband med revisionen av Akten 1992.

Rapporten om ”Den Europeiska Unionen” från december 1975, även benämnd Tindemans-rapporten efter ordföranden för gruppen som presenterade den, Belgiens premiärminister Leo Tindemans, innehöll en argumentation för att även säkerhets- och försvarspolitiken förr eller senare måste integreras i EG/EPS. I rapporten utgick man dock från att det var föga realistiskt att detta skulle kunna ske inom den närmaste framtiden. Därtill var den inre oenigheten bland medlemsstaterna för stor. Att låta EG/EPS överta den typ av säkerhetspolitiska och militära funktioner som hanterades inom Atlantpakten och NATO var inte aktuellt framhölls det i rapporten.⁶

Londonrapporten som presenterades för stats- och regeringscheferna 1981 talade om samordning av medlemsstaternas ståndpunkter i de politiska och ekonomiska aspekterna av säkerhet, samt om en förbättring av EPS:s krishanteringsförmåga. I det senare fallet innebar förslaget att det skulle vara möjligt att sammankalla möten inom den Politiska kommittén eller med ministrarna inom fyrtioåtta timmar om detta ansågs nödvändigt.⁷

EPS och gränsen till säkerhetspolitiken

Under början av 1980-talet kom diskussionerna om EPS alltmer in på en nivå som tidigare visat sig oerhört känslig, nämligen förhållandet mellan EPS och säkerhetspolitiken. Det skärpta världsläget ansågs ha skapat ett påtagligt behov av att utvidga samarbetet till att också omfatta ett säkerhetspolitiskt, och på sikt även ett militärt, samarbete.

Den tyske forskaren Karl Kaiser hävdade i början av 1980-

talet att en majoritet av medlemsstaterna redan från början betraktat EPS som grundstrukturen för en koordinerad säkerhetspolitik.⁸ Kaiser menade också att det i EPS-sammanhang ofta använts ett säkerhetsbegrepp som inte bara omfattar ekonomisk överlevnad, upprätthållandet av demokratiska fri- och rättigheter, samt allmänna freds- och säkerhetsskapande åtgärder, utan även inslag från det militära området. Genom EPS:s medvetna satsning på ESK-processen kopplades det organiserade utrikespolitiska samarbetet, vare sig man önskade det eller ej, till det säkerhetspolitiska området.

Att det inte låg någon inbyggd automatik med utvidgat säkerhetspolitiskt/militärt samarbete inom EPS visade utvecklingen och den politiska debatten under 1980-talet. Den stundtals intensiva debatten kom att föras på två nivåer. Den ena utgick från Europeiska Rådet och den andra från Parlamentet.

I september 1981 kom de västtyska och italienska utrikesministrarna Genscher och Colombo med ett initiativ ("Den Europeiska Akten") som gick ut på att upprätta ett nytt fördrag som skulle ersätta Paris- och Romfördragen som grunddokument för allt samarbete inom Gemenskaperna. Inom ramen för ett sådant skulle EPS föras in under det Europeiska Rådets gemensamma ledning av samarbetet inom ekonomiområdet och utrikespolitiken. Samarbetet skulle därigenom automatiskt komma att ökas i "säkerhetspolitiska frågor".

Det Europeiska Rådets första reaktion blev sval, mycket på grund av Danmarks och Irlands ovilja att se förslaget genomfört. Granskningen av Genscher/Colombo-initiativet pågick dock i ett par år och präglades av att Danmark, Irland och Grekland särskilt kraftfullt motsatte sig förslaget.⁹

Europeiska Rådet formulerade, efter omfattande konsultationer mellan medlemsländerna, sin syn på hur samarbetet inom de aktuella områdena skulle utvecklas i den "Högtidliga Deklarationen om Europeisk Union", som undertecknades av de tio stats- och regeringscheferna i Stuttgart den nittonde juni 1983. I denna förklarar sig de tio staterna "övertygade om att Europa kan bidra till bibehållande av freden genom att tala med en stämma i utrikespolitiken, inklusive politiska säkerhetsaspekter".¹⁰

"De Tio" önskade konsolidera de redan uppnådda fram-

stegen mot en Europeisk Union inom både det ekonomiska och politiska området enligt följande målsättning:¹¹

- ”– Att stärka och fortsätta utvecklingen av Gemenskaperna genom att förstärka existerande politiska riktlinjer och utarbeta nya politiska riktlinjer inom Paris- och Romfördragens ramverk.
- Att stärka och utveckla EPS genom utarbetande och upptagande av gemensamma ståndpunkter och handlingar på basis av intensifierade konsultationer inom området utrikespolitik. Detta inkluderar koordinationen av medlemsstaternas ståndpunkter inom de politiska och ekonomiska aspekterna av säkerhet, liksom att stödja och underlätta den progressiva utvecklingen av sådana ståndpunkter och handlingar på ett växande antal utrikespolitiska områden.”

Därmed gjorde stats- och regeringscheferna inom det Europeiska Rådet en tydlig begränsning av Genscher/Colombo-initiativets ”säkerhetspolitiska frågor”, på så sätt att de endast kom att omfatta de ”politiska och ekonomiska aspekterna av säkerhet”. Beslutet innebar att man föll tillbaka på sin egen formulering i samband med 1981 års Londonrapport. Det kan också noteras att det inte någonstans i texten görs referenser till en ”gemensam utrikespolitik”, vilket var en tydlig markering av att EPS även fortsättningsvis skulle bygga på mellanstatlighet.

Om regeringscheferna vid Stuttgart-mötet nöjde sig med ovan redovisade relativt försiktiga formulering i den ”Högtidliga Deklarationen om Europeisk Union” gick det folkvalda Europaparlamentet betydligt längre i sina förslag om en Europeisk Union. Detta uttrycktes i Parlamentets ”Utkast till fördrag etablerande den Europeiska Unionen” som undertecknades i februari 1984.

Parlamentet syftar i fördragsutkastet till att inkludera hela den utrikes- och säkerhetspolitiska sfären i EG-samarbetet. EPS nämns inte ens som institution, utan det Europeiska Rådet görs ansvarigt för det politiska samarbetet och Ministerrådet (som omdefinierades till ”Unionsrådet”) för dess implementering. Detta skulle enligt Parlamentet gälla vid en utvidgning av samarbetsområdet till att även omfatta ”vad som rör krigsmateriel, försäljning av vapen till icke-medlemmar, försvarspolitik samt nedrustning”.¹²

Förslaget innebar i praktiken att det inte skulle råda någon skillnad mellan de uppgifter som ålagts utrikesministrarna inom EPS och de uppgifter som skulle åvila utrikesministrarna inom "Unionsrådet". Parlamentet såg alltså ett mer långtgående samarbete på de militära och rustningspolitiska områdena som tänkbart. Ett samarbete som enligt Parlamentet borde ledas av det Europeiska Rådet och vara knutet till det övriga samarbetet inom EG.

I fördragsutkastet görs en distinktion mellan "gemensamt handlande" och "samarbete". Den förstnämnda termen är avsedd att vara en målsättning för verksamheten inom det ekonomiska området medan den andra är avsedd att användas när de "politiska och ekonomiska aspekterna av säkerhet" är berörda.

Parlamentet antog förslaget med bred majoritet — 237 röster för, 31 emot och 43 nedlagda.¹³ Parlamentets roll i utformningen av EG:s framtid var dock mycket begränsad, även om det framlagts flera förslag — bl. a. Genscher-Colombo-förslaget — som gick ut på att öka parlamentets inflytande. Aktionen får mot denna bakgrund ses som ett försök från parlamentets sida att komma in i den aktuella debatten och vidga det egna politiska manöverutrymmet.

Fördjupat säkerhetspolitiskt samarbete

Ministerrådet kände sig föranlett att reagera på denna politiska markering från Parlamentet och tillsatte under hösten 1984 en kommitté (den s.k. Dooge-kommittén), som fick i uppdrag att utarbeta ett förslag till utveckling av det europeiska samarbetet. Kommitténs arbete resulterade i "Rapporten från Ad-Hoc-kommittén för Institutionella Angelägenheter" som överlämnades till det Europeiska Rådet den 29 mars 1985.¹⁴

De prioriterade målsättningarna var att åstadkomma en homogen inre ekonomisk marknad, att stärka vår civilisations grundvärden och att söka uppnå en gemensam identitet inför omvärlden. Inom ramen för den sistnämnda målsättningen inkluderades satsningar både inom det säkerhetspolitiska och det försvarspolitiska området. Huvudavsikten angavs vara att

uppmuntra till ökat medvetande hos medlemsstaterna om den framtida Europeiska Unionens gemensamma intressen i dessa typer av frågor.

När det gällde säkerhetspolitiken framhölls att:¹⁵

”även om ett grundläggande mål med Europeiska Unionen är sammanhållningen och solidariteten mellan de europeiska staterna inom en vidare europeisk ram så kommer det endast att bli möjligt att uppnå detta mål genom att ta särskild hänsyn till de existerande allianserna å ena sidan och de skilda nationella förhållandena å den andra, inbegripet förhållandena för de två kärnvapenmakterna som är medlemmar och vissa medlemsländer som står inför speciella problem inom detta område.”

När det gällde ”allianserna” så avsågs ”den atlantiska alliansen (Atlantpakten/NATO, förf. anm.), ramverket och basen för vår säkerhet, samt den Västeuropeiska Unionen (VEU) vars stärkande, som är på väg, kommer att berika alliansen med sitt bidrag”.¹⁶

I rapporten talas också om att hänsyn måste tas till vissa medlemsländer som ”står inför särskilda problem” och med denna formulering avsågs främst Irland som vidmakthöll sin neutralitetspolitiska linje, men även Danmark och Grekland som hela tiden motsatt sig fördjupning av det utrikespolitiska samarbetet och starkare koppling till det säkerhetspolitiska området.

Följande åtgärder föreslogs:¹⁷

1) ”Utvecklandet och stärkandet av konsultationer kring säkerhetspolitiska problem som en del av politiskt samarbete”.

Sådana konsultationer kunde särskilt röra sig om:

”– Diskussioner om på vilka sätt medlemsstaternas säkerhetsintressen kunde påverkas av de internationella sammanhangen, särskilt i utvecklingen av vapentechnologi och strategiska doktriner, förändringar i relationerna mellan supermakterna och framsteg vid förhandlingar kring nedrustning och vapenkontroll.

– en ansträngning att, då möjligt, harmonisera de ståndpunkter som tas av medlemsstaterna i de större problemen för bibehållande av fred i Europa”.

2) ”Stegrande av ansträngningarna att ta fram och antaga gemensam standard för vapensystem och utrustning, tagande hänsyn till

det arbete som görs i de relevanta organen”.

Medlemmarna skulle lägga särskilt stor vikt vid:

”– rationaliseringen av deras forskning och utveckling av militär utrustning.

– stöd för produktionskapaciteten när det gäller högteknologisk utrustning som kan stärka Europas försvarsmöjligheter”.

3) ”Ett engagemang hos medlemsstaterna att gemensamt konstruera, utveckla och producera sådana system och utrustningar”.

4) ”Stärkande av medlemsstaternas vilja att skapa de teknologiska och industriella förutsättningarna, nödvändiga för sin säkerhet.”

Dooge-kommitténs arbete präglades av motsättningar på centrala punkter. Sju av medlemsstaterna önskade en ny överenskommelse om en Europeisk Union, tre av medlemsstaterna – Storbritannien, Danmark och Grekland – anmälde förbehåll. För att söka lösa motsättningen föreslogs att medlemsstaterna skulle samlas till en speciell mellanstatlig konferens. Dooge-kommittén föreslog under våren 1985 att det kommande toppmötet i Milano i juni samma år, skulle ta ställning till om en sådan konferens skulle inkallas.

Milanomötet kom att sluta i kaos. Istället för att enas om en nödortfölg kompromiss, föreslog rådsordföranden, den italienske premiärministern Bettino Craxi, en omröstning om de förslag som i skriftlig form lagts fram till mötet. Den franske presidenten Mitterand och den västtyske förbundskanslern Kohl förespråkade i två snarlika utkast en folkrättslig kodifiering av europasamarbetet, medan den brittiska premiärministern Thatcher nöjde sig med att föreslå en pragmatisk anpassning av existerande förslag och förbättringar i beslutsprocessen. Dessa två förslag ställdes i omröstningen mot varandra.

Storbritannien stöddes i omröstningen av Danmark och Grekland. Eftersom det inte fanns, eller finns, några bestämda beslutsregler för det Europeiska Rådet uppstod viss osäkerhet om hur man skulle fullfölja ärendet. Den brittiska premiärministern Margret Thatcher hävdade att ”Luxemburg-kompromissen” från år 1966, d. v. s. enhällighetsprincipen, måste respekteras. Under en tid verkade det troligt att vissa stater skulle bojkotta nästkommande möte. Under förberedelsearbetet lyckades dock det tillträdande ordförandelandet Luxemburg kyla ned upprörda känslor genom att undvika utmanande formuleringar.

Det Europeiska Rådet kunde ännu vid Luxemburg-mötet i december 1985 inte i detalj slutbehandla frågan. Förhandlingarna fortsatte till slutet av januari 1986. Den sjuttonde februari undertecknade sju av tio medlemsstater den Enhetliga Europeiska Akten. Irland hade dessförinnan genomfört en folkomröstning om Aktens förenlighet med den förda neutralitetspolitiken. Danmark, efter folkomröstning där ”ja-sidan” segrade med 56 procent mot 44, Grekland och Italien undertecknade Akten den tjuugoåttonde februari.¹⁸

EPS och Enhetsakten

Vad hade då hänt med säkerhetspolitiken i den Enhetliga Europeiska Akt som slutligen kom att godkännas av respektive medlemsstats nationella parlament? Av avgörande betydelse var att området hade begränsats till att omfatta de ”politiska och ekonomiska aspekterna av säkerhet” som det Europeiska Rådet alltsedan 1981 års Londonrapport funnit vara den minsta gemensamma nämnaren för hur långt säkerhetspolitiken kunde integreras i EPS. Därmed hade de krafter inom EPS som förordat ett begränsat samarbete inom EPS på det säkerhetspolitiska området gått segrande ur kampen, åtminstone efter denna etapp.

Den Enhetliga Europeiska Akten anger att medlemsstaternas strävan skall vara att ”gemensamt formulera och implementera en europeisk utrikespolitik”.¹⁹ Medlemsstaterna åtar sig att informera och konsultera varandra i utrikespolitiska frågor av allmänt intresse i syfte att försäkra sig om att deras gemensamma inflytande utövas så effektivt som möjligt. Detta skall ske genom konsultation, sammanjämkning av ståndpunkter och implementering av tagna beslut i gemensamma handlingar.

Konsultationer skall äga rum innan medlemsstaterna beslutar om utformningen av sin slutliga ståndpunkt i en fråga av gemensamt intresse. Då en medlemsstat fastställer sin ståndpunkt och då den på nationell bas beslutar om att vidtaga åtgärder skall den ta de övriga medlemsstaternas ståndpunkter i beaktande. Akten stadgar vidare att medlemsländerna skall ta initiativ till överläggningar om önskvärdheten i att antaga

gemensam ståndpunkt i frågor av gemensamt intresse och att förbereda gemensamma åtgärder för att uppnå önskat resultat. Medlemsstaterna skall eftersträva att gemensamma principer och mål gradvis utvecklas och definieras. Vidare skall medlemsstaterna enligt Akten sträva efter att undvika varje handling eller ståndpunkt som försvagar deras möjlighet att effektivt kunna verka som en enhetlig kraft i det internationella umgänget eller inom internationella organisationer.

Akten uttrycker vidare att medlemsstaterna anser att närmare samarbete i frågor rörande europeisk säkerhet på ett viktigt sätt skulle kunna bidra till utvecklingen av en europeisk identitet i utrikespolitiska frågor, samt att ”de är redo att på ett mer enhetligt sätt koordinera sina ståndpunkter vad gäller de politiska och ekonomiska aspekterna av säkerhet”.²⁰

Medlemsstaterna förklarar sig beslutna att upprätthålla de teknologiska och industriella förutsättningarna för bibehållen säkerhet. De skall verka för att uppnå detta mål på nationell nivå, och i övrigt där det anses lämpligt (”appropriate”). All verksamhet skall ske inom ramarna för särskilt tillsatta kompetenta institutioner.

I Aktens tredje del anges vidare att ingenting skall förhindra ett närmare säkerhetspolitiskt samarbete mellan vissa medlemsstater inom ramarna för den Västeuropeiska Unionen eller Atlantpakten.

Medlemsstaterna skall också, enligt Akten, vid förhandlingar inom internationella institutioner och vid internationella konferenser eftersträva att de berörda EPS-staterna antar gemensamma ståndpunkter inom de frågor som omfattas av Aktens tredje del. I sådana sammanhang där inte alla medlemsstater är representerade skall de som deltar ta full hänsyn till de ståndpunkter man kommit överens om inom EPS.

I övrigt skall medlemsstaterna och Kommissionen, genom ömsesidig assistans och information, intensifiera samarbetet mellan deras respektive representanter i tredje land respektive i internationella organisationer.

Som framgår av ovanstående redovisning av innehållet i Akten så har EPS:s medlemsstater åtagit sig att delta i ett regelbundet informationsutbyte, samt att upprätthålla konsultationer med varandra i alla frågor av gemensamt intresse. Detta betyder emellertid endast att medlemsstaterna har enats

om ett förfarande, ej att de automatiskt måste anpassa sig eller anamma varandras åsikter. Dessutom bör noteras att de områden som ingår i detta informations- och konsultationsförfarande inskränker sig till vad medlemsstaterna bedömer vara av "gemensamt intresse" och att det inte finns någonting som kan tvinga dem att komma fram till en gemensam ståndpunkt. Om en sådan visar sig omöjlig att uppnå, lämnas frågan till avgörande inom ramen för varje medlemsstats nationella utrikespolitik. Endast frågor där det anses föreligga möjlighet till någon form av gemensam ståndpunkt kommer normalt upp i diskussionerna på högre nivå inom EPS.

De säkerhetspolitiska målsättningarna finns samlade i Aktens Avsnitt III, artikel 30:²¹

6.(a) "The High Contracting Parties consider that closer cooperation on questions of European security would contribute in an essential way to the development of a European identity in external policy matters. They are ready to coordinate their positions more closely on the political and economic aspects of security.

(b) The High Contracting Parties are determined to maintain the technological and industrial conditions necessary for their security. They shall work to that end both at national level and, where appropriate, within the framework of the competent institutions and bodies.

(c) Nothing in this Title shall impede closer cooperation in the field of security between certain of the High Contracting Parties within the framework of the Western European Union or the Atlantic Alliance".

En viktig säkerhetspolitisk del av Akten utgörs också av Romfördragets artiklar 223 och 224.²²

Danmark avgav i anslutning till den Enhetliga Europeiska Akten en deklARATION med följande lydelse: "Den danska regeringen uttrycker den meningen att slutsatserna av Avsnitt III rörande Europeiskt Politiskt Samarbete inom det utrikespolitiska området, icke påverkar Danmarks deltagande i nordiskt samarbete inom det utrikespolitiska området."²³

Vidare avgav de undertecknande parterna en allmän deklARATION rörande Aktens utrikespolitiska delar:²⁴

"De undertecknande staterna av Avsnitt III rörande Europeiskt Politiskt Samarbete fastställer åter sin öppenhet till andra europeis-

ka nationer som delar samma ideal och målsättningar. De är särskilt angelägna att stärka sina band med Europarådets medlemsstater och med andra demokratiska europeiska länder med vilka de har vänskapliga förbindelser och nära samarbete.”

De delar av Akten som innehöll de säkerhetspolitiska målsättningarna var resultatet av en kompromiss. Det hade visat sig vara omöjligt att ta steget mot ett militärt säkerhetspolitiskt samarbete inom EPS:s ramar. Medlemsstaterna ville emellertid inte ge upp den typ av politiskt samarbete som inletts inom ramen för t. ex. FN och ESK. De hade successivt allt tydligare insett att det var utomordentligt komplicerat att försöka bedriva en samordnad utrikespolitik och utrikeshandelspolitik utan att komma in på de säkerhetspolitiska aspekterna av denna politik. Att utesluta de militära aspekterna av säkerhet ansågs dock både möjligt och nödvändigt i det rådande läget.

Under 1980-talets början hade det också framkommit allt fler skäl till att inte föra in dessa aspekter i EPS:s samarbete. För det första blev det uppenbart att motståndet mot att införa de militära aspekterna av säkerhet från vissa medlemsstaters sida skulle medföra att en eventuell framtvungen kompromisslösning inte skulle tillfredsställa någondera av parterna utan snarare skapa ökade motsättningar även inom andra samsarbetsområden.

Atlantpakten/NATO och framförallt VEU framstod i detta läge som acceptabla alternativ. För det andra framkom i den säkerhetspolitiska debatten under mitten av åttiotalet en tendens till att ge ökad tyngd åt de säkerhetspolitiska medel som ej enbart bygger på militära styrkeförhållanden, utan söker utnyttja ekonomiska och sociala faktorer. I detta nya läge passade ett EPS utan ett militärt samarbete väl in.

Noter

¹ Official Journal (OJ), 1987 L 169

² Ibid.

³ En svängning i mer positiv riktning har från Greklands sida dock ägt rum i slutet av 1980- och början av 1990-talet. Se vidare kapitel 7

⁴ OJ, 1987 L 169

- ⁵ Ibid.
- ⁶ För en mer utförlig redogörelse se bl. a. i Schneider, H. och Wessels, W. (1977)
- ⁷ Bulletin-EC, 1981:3, s.14–17
- ⁸ Kaiser, K. (1983), s. 17 f
- ⁹ Ifestos, P. (1987) s. 284 ff
- ¹⁰ Bulletin-EC, 1983:6, avsnitt 1 1.4 1 och 1 1.4 2
- ¹¹ Ibid.
- ¹² Bulletin-EC, 1984:2, artikel 68:1
- ¹³ Ifestos, P. (1987), s. 333–334
- ¹⁴ Bulletin-EC, 1985:3
- ¹⁵ Bulletin-EC, 1984:2, avsnitt II C
- ¹⁶ Ibid., II C (b)(1)
- ¹⁷ Ibid., II C (b)(3)(i-ii)
- ¹⁸ Se vidare Stålvant, C.E, 1987
- ¹⁹ OJ, 1987 L 169, artikel 30
- ²⁰ Ibid.
- ²¹ Ibid., del III
- ²² Jfr. s. 20 f
- ²³ OJ, 1987 L 169, Declaration by the Government of the Kingdom of Denmark
- ²⁴ OJ, 1987 L 169, Declaration by the High Contracting Parties

4. *EPS i relation till samarbetet inom NATO, VEU, ESK och Nordiska Rådet*

NATO-samarbetets betydelse för EPS

Den nordatlantiska försvarsorganisationen NATO har under hela efterkrigstiden varit av utomordentligt stor betydelse för de utrikes- och försvarspolitiska relationerna i Europa. Politisk konsultation inleddes mer formellt inom NATO i samband med att the "Council Deputies" möttes för första gången i maj 1950. I dag ingår det fem stycken organ i detta utbyggda konsultationssystem; Rådet, Politiska Kommittén, Regionala Expertgrupper, Politiska Ad-Hoc-arbetsgrupper och "Atlantic Policy Advisory Group". Deras aktiviteter understöds av en Internationell Stab. Som regel baseras papers och rapporter som framläggs som underlag för politisk konsultation på information från nationella delegationer, och förbereds av en "Political Affairs Division".¹

Syftet med NATO:s politiska och ekonomiska samarbete uttrycktes i "Text of the Report of the Committee of Three on Non-Military Cooperation in NATO" år 1956:²

"Alltsedan NATO:s första början stod det klart att, trots att försvarssamarbete var det första och mest angelägna ändamålet, var detta inte tillräckligt. Det har också, sedan fördraget undertecknades, blivit allt mer tydligt att säkerhet idag är långt mer än en militär fråga. Stärkandet av politisk konsultation och ekonomiskt samarbete, framsteg när det gäller utbildning och allmänhetens förståelse, alla dessa faktorer kan vara lika betydelsefulla, eller mer betydelsefulla, för skyddet av en nations säkerhet än byggandet av ett slagskepp eller rustandet av en armé."

"Dessa två aspekter av säkerhet – civil och militär – kan inte längre tas i betraktande som vattentäta rum, varken inom eller mellan nationer."

Principerna för NATO:s politiska och ekonomiska verksamhet fastställdes därför till att vara:³

- ”– Medlemmarna skall informera Det Nordatlantiska Rådet om varje utveckling som på ett särskilt märkbart sätt påverkar Alliansen; de skall inte göra detta som en formalitet utan som ett inledande av politisk konsultation.
- Både de enskilda medlemsstaterna och Generalsekretariatet skall ha rätt att i Rådet ta upp varje ämne som är av allmänt intresse för NATO och som inte är av strikt inrikes natur.
- En medlemsstat skall ej, utan tillbörlig förhandskonsultation, antaga fasta politiska linjer eller större politiska uttalanden som på ett särskilt märkbart sätt påverkar Alliansen eller någon av dess medlemmar, förutom då omständigheterna gör sådana förhandskonsultationer uppenbart omöjliga.
- I utvecklandet av deras nationella politiska linjer skall medlemmarna ta hänsyn till andra regeringars intressen och åsikter, särskilt de som är direkt berörda, såsom uttrycks genom NATO:s konsultationsförfarande, även om ingen åsiktsgemenskap eller samstämmighet nåtts inom Rådet.
- Där samstämmighet har nåtts, skall detta återspeglas i formandet av nationella politiska handlingslinjer. Om samstämmighet ej efterföljs, av nationella skäl, skall den berörda regeringen lämna Rådet en förklaring.
- Av stor vikt här är att när en överenskommen och formell rekommendation har utkommit som ett resultat av Rådets diskussioner, skall regeringarna tillmäta denna full vikt i varje nationell handling eller politisk handlingslinje som är relaterad till denna rekommendation.”

Vilka frågor som skall tas upp till konsultation inom NATO är ej fastställt. Samtliga medlemsstater har rätt att framlägga förslag till ärenden som skall diskuteras. Fördjupandet och stärkandet av NATO:s politiska samarbete anses ej innebära någon försvagning av NATO-medlemmarnas band till andra ”vänligt sinnade” nationer eller med andra internationella organisationer, t. ex. FN. Utvecklingen av den atlantiska gemenskapen genom NATO skall inte förhindra utformandet av närmare relationer mellan några av dess medlemmar, till exempel mellan grupper av europeiska länder. Rörelserna mot atlantiskt samarbete och europeisk enhet skall vara parallella och kompletterande, inte konkurrerande eller konfliktladdade.

Det är i detta sammanhang viktigt att lägga märke till att

denna rapport presenterades 1956, alltså innan Romfördragen och misslyckandet med att utforma ett västeuropeiskt politiskt samarbete under 1960-talet. NATO:s politiska samarbete fick redan från starten en karaktär som var nära kopplad till organisationens huvudsyfte att öka medlemsstaternas säkerhet.

Försöken att kombinera det ekonomiska samarbetet med motsvarande på det utrikes- respektive försvarspolitiska området under 1960-talet misslyckades och det politiska samarbete som under sjuttioalet kom att utvecklas inom EPS gavs därför åtminstone delvis andra dimensioner. Dess främsta uppgift var att stärka ”den europeiska rösten” inom världspolitiken. Genom den inofficiella, senare officiella, kopplingen till EG-samarbetet fick EPS ett drag som, åtminstone officiellt, saknas hos NATO:s politiska samarbete, nämligen en officiell och nära koppling till utrikeshandel och ett omfattande nätverk för diplomatiskt vardagssamarbete. NATO utgör också ett rent mellanstatligt samarbete, utan de överstatliga drag som t. ex. EG:s Kommission representerar. Detta betyder att NATO inte syftar till att utvecklas till att bli en *union*, medan denna tanke är central för samarbetet inom EG, vars syfte enligt Akten är att omskapa alla inbördes förbindelser mellan medlemsstaterna till en Europeisk Union.

Det politiska samarbete som upprättats inom NATO har hittills fungerat som huvudforum för huvudparten av de västeuropeiska staterna. Att märka är därvid att Frankrike 1966 visserligen drog sig ur det militära samarbetet inom NATO, men hela tiden kvarstått som medlem av Nordatlantiska Rådet i egenskap av undertecknare av Atlantpakten.

Karaktärsskillnaden mellan EPS och NATO:s politiska samarbete kom att understyckas då det neutrala Irland 1973 blev medlem i EPS, samtidigt som Norge som ett betydelsefullt NATO-land genom sitt beslut att avstå från att fullfölja sin medlemskapsansökan kom att hamna utanför EPS.

NATO:s Eurogrupp upprättades 1968 av NATO:s europeiska medlemsstaters försvarsministrar. Ministrarna träffas i denna grupp två gånger årligen. Målen för samarbetet angavs vara att:⁴

” – Säkra ett starkare och mer samlat europeiskt bidrag till det gemensamma försvaret, samt säkra Alliansen och den säkerhet

i vilka dess medlemsländers folk bor, och, genom att koordinera sina försvarsansträngningar och effektivare användande av tillgängliga resurser för försvarsändamål, verka som en samlande rörelse för medlemsländerna i syfte att bidra till allsidig allianssäkerhet.

- Tjäna som forum för harmonisering av europeiska synsätt i viktiga politiska/strategiska frågor rörande NATO.
- Inom Alliansens ramar uppmuntra och stödja fortsatt och vital närvaro av amerikanska och kanadensiska styrkor.”

Fram till slutet av 1960-talet framstod den USA-ledda NATO-alliansen som militärt överlägsen främst genom ett visst försprång på det kärnvapenteknologiska området. För de stater som deltog i det ekonomiska samarbetet var dock, som tidigare redovisats, frågan om ett organiserat utrikes- och försvarspolitiskt samarbete ständigt aktuell.

Frankrikes bortdragande av sina styrkor från det militära samarbetet inom NATO 1966 utgjorde ett första tecken på ett växande behov av ökat regionalt inflytande från de europeiska staternas sida. Frankrike deltar ej heller i arbetet i NATO:s Euro-grupp.

Vid slutet av 1960-talet hade de två supermakterna uppnått vad experterna betraktade som kärnvapenparitet.¹⁰ USA spelade därmed inte längre samma helt dominerande roll för de västeuropeiska NATO-medlemmarna. Uppbyggandet av EPS utgjorde en åtgärd i syfte att markera dessa staters önskan om att fördjupa samarbetet även på områden inom eller i gränsområdet till säkerhetspolitiken.

Redan tidigt under 1970-talet uppstod det dock motsättningar till USA. Samtidigt som den amerikanska regeringen visade tecken på att vilja lämna över allt mer av den europeiska regionala politiken till de västeuropeiska NATO-staterna så fanns det en märkbar irritation över dessas brist på uppslutning bakom USA:s globala militära och politiska åtaganden.

Denna irritation trappades upp när EPS-staterna 1973 publicerade ett dokument om ”Den Europeiska Enheten”. Detta ingick i processen mot utvecklandet av en Europeisk Union. Även om många kommentatorer betraktade deklARATIONEN som ytterligare ett exempel på hur man med många ord sökte dölja en reell brist på handlingsberedskap så blev reaktionen i omvärlden och särskilt då i USA stark.

Den amerikanske utrikesministern Henry Kissinger, som tidigare samma år i sitt "Year of Europe-speech" hade aviserat en amerikansk översyn av alla typer av relationer med de europeiska staterna, reagerade på deklarationens innehåll redan innan den officiellt publicerats. Han varnade för att det västeuropeiska samarbetets fördjupning inte fick ske på bekostnad av det atlantiska, eftersom en sådan utveckling skulle drabba länderna på båda sidor av Atlanten.

"I would be less than frank, were I to conceal our uneasiness about some of the recent practices of the European Community in the political field. To present the decisions of a unifying Europe to us as faits accomplis, not subject to effective discussion, is alien to the tradition of US-European relations. . . . we cannot be indifferent to the tendency to justify European Identity as facilitating separateness from the United States."⁵

Ytterligare näring fick konflikten genom EG-staternas öppnande av den euro-arabiska dialogen och acceptandet av att ekonomiska och politiska frågor måste diskuteras i ett sammanhang, liksom av europeiska protester mot USA:s krav på uppslutning bakom deras energipolitik.⁶

Från amerikansk sida hänvisade man till att NATO var ett naturligt forum för överläggningar om den typ av internationella problem som aktualiserats under 1973–74.

NATO hade genom den s. k. Harmel-rapporten 1967 antagit en "tvåaplar-politik" som byggde på att staterna genom sammanhållning och militär styrka skulle kunna engagera sig för ökade ansträngningar på nedrustningsområdet. Utvecklingen av EPS och det övriga EG-samarbetet ansågs med sin rådande inriktning äventyra grunden för denna politik nämligen ett väl utvecklat system för politisk konsultation.

Lösningen på konflikten kom genom den s. k. Gymnich-överenskommelsen i april 1974. Överenskommelsen innebar att närhelst en EPS-medlem önskade initiera konsultationer rörande ett visst ämne, kunde EPS:s presidentskap, förutsatt att övriga EPS-medlemmar gav sitt samtycke, starta politiska konsultationer med USA innan det politiska beslutet ansågs slutgiltigt. Om ingen enighet kunde uppnås rörande upptagandet av konsultationer, så skulle konsultationer bara kunna ske på bilateral nationell nivå.

1976 upprättades den Oberoende Europeiska Programgruppen (IEPG), genom Eurogruppens assistans, som en från NATO oberoende informell gruppering. Frankrike satte, som ickemedlem i NATO, som förutsättning för deltagande att IEPG varken skulle underordnas NATO eller dess Eurogrupp. Målen för gruppen är att förbättra internationellt samarbete i tillförseln av försvarsmateriel och stärkande av medlemsstaternas försvarsindustrier.⁷

Den aktuella verksamheten innefattar att identifiera utrustningsbehov som erbjuder möjligheter till samarbete. Årliga möten äger rum mellan medlemsstaternas utrikesministrar för övervägande av rapporter som utarbetats av "Armament Directors" från respektive medlemsstat. Dessa möts varje halvår. I praktiken har IEPG börjat överta en del av de funktioner som ursprungligen låg under NATO:s Eurogrupp.

VEU:s betydelse för EPS

Under 1980-talet har den Västeuropeiska Unionen (VEU) allt oftare kommit att diskuteras som ett komplement till Atlantpakten/NATO på regional basis i Västeuropa. VEU bildades 1954 genom en utvidgning av den 1948 mellan Frankrike, Storbritannien och Benelux-länderna upprättade ömsesidiga försvarsalliansen "Bryssel-pakten". Förutom dessa fem stater tillkom Italien och Västtyskland som nya medlemmar.⁸ Bland orsakerna till organisationens tillkomst kan bl. a. nämnas det misslyckade försöket att upprätta en Europeisk Försvarsgemenskap och behovet av ett regionalt försvarssamarbete som gav möjlighet till viss kontroll av återupprustningen i Västtyskland.

VEU innebär en ömsesidig biståndsskyldighet främst inom försvarsområdet. I första hand är biståndet militärt, men även det ekonomiska och sociala området innefattas i avtalet. Det förstnämnda området knöts starkt till NATO, medan de sistnämnda områdena senare överfördes till EEC, respektive Europarådet. Kopplingen till NATO är tydlig, bl. a. genom att NATO:s överbefälhavare är ansvarig för de militära delarna av samarbetet inom VEU. Eftersom en av VEU:s huvuduppgifter var att utöva kontroll av den västtyska återupprustningen av-

speglade detta sig i den organisatoriska ramen.

Organisatoriskt består VEU av Rådet som utgörs av medlemsstaternas utrikesministrar och sammanträder normalt två gånger per år i ordförandelandets huvudstad, Församlingen har 108 medlemmar vilka utgörs av de personer som är medlemsstaternas ledamöter i Europarådet och sammanträder i Paris. Generalsekretariatet är förlagt till London. Det Permanenta Rådet består av medlemsstaternas London-ambassadörer och sammanträder i London under ordförandeskap av VEU:s generalsekreterare. I november 1986 beslöts om regelbundna möten mellan cheferna för de politiska avdelningarna inom respektive stats utrikesdepartement (inom EPS benämnd Politiska Kommittén) och höga representanter för försvarsministerierna. Tillsammans utgör dessa det Utökade Rådet. VEU-samarbetet innefattar också arbete i en rad kommittéer och arbetsgrupper.

Byrån för rustningskontroll, vars huvuduppgift var att övervaka att de av segrarmakterna i andra världskriget fastlagda inskränkningarna i tysk återupprustning efterlevdes, samt ett ständigt rustningsutskott ombildades 1985 till tre enheter ("think tanks") för förhandlingar om rustningskontroll, säkerhetsanalys, respektive vapensamarbete.

Av särskild betydelse är att notera utrikesministrarnas roll. De utgör såväl NATO:s som VEU:s respektive Råd och de sammanträder dessutom inom ramen för IEPG, samt intar en nyckelposition i EG och EPS.

VEU:s församling är den enda folkförsamling på europeisk nivå som kan diskutera militära frågor inom det säkerhetspolitiska området. Den håller två sessioner och har satt upp sju utskott. Sedan 1988 har det förts en tidvis intensiv debatt om vilka som skall sitta som medlemsstaternas representanter i VEU:s Församling. Från Europaparlamentet har föreslagits att det också skulle kunna fylla denna funktion. Förslaget har bl. a. vunnit stöd från tyskt och holländskt håll. Ytterligare förslag om institutionell koppling mellan VEU och EPS fördes fram i samband med Europeiska Rådets möte i Rom i december 1990, samt i ordförandelandet Luxemburgs kompromissförslag i april 1991.

VEU:s generalsekreterare håller nära kontakt med Kommissionens (EG) president, liksom med dess vice-president som är

ansvarig för industrifrågor. Generalsekreteraren håller också kontakt med EPS-sekretariatet i frågor där det bedöms som angeläget att utbyta information. Liknande kontakter, fast på mer reguljär basis hålls med NATO:s generalsekreterare, samt mellan VEU:s ordförande och NATO:s Råd. Sedan början av 1980-talet har också utvecklats ett utbyte av dokument och observatörer mellan VEU:s kommitté för försvarsfrågor och rustning å ena sidan och Europaparlamentets subkommitté för säkerhet och nedrustning å den andra. Ett liknande utbyte sker med den Nordatlantiska församling som finns inom Atlantpakten/NATO.

Fram till 1980-talet förde VEU mestadels en undanskymd tillvaro i skuggan av Atlantpakten och NATO. Före Storbritanniens medlemskap i EG 1973 fyllde VEU dock bl. a. en funktion som forum för regional säkerhetspolitisk diskussion mellan detta land och de sex EG-länderna. Motsättningarna i frågan om hur EPS skulle förhålla sig till frågor som föll inom det militära området aktualiserade VEU som bas för en utveckling av samarbetet inom det säkerhetspolitiska området i sin helhet.

1984, d. v. s. redan innan Aktens undertecknande, förklarades vid ett utrikesministermöte inom VEU att organisationen borde bli ett europeiskt samordningsforum för säkerhetspolitik. Reaktivering av VEU sågs av de flesta som ett substitut för de misslyckade försöken att föra in försvarsfrågor inom EPS.

1985 tog Frankrike initiativet till en revitalisering av den Västeuropeiska Unionen. Den andra oktober 1987 samlades VEU-staternas försvars- och utrikesministrar till ett tvådagarsmöte i Haag för att diskutera ett grunddokument som drog upp riktlinjerna för en samordnad västeuropeisk försvars- och säkerhetspolitik. De sju medlemsstaterna ville med sitt dokument ta sikte på, vad de kallade ”den europeiska dimensionen av försvars- och säkerhetspolitik”, och stärka den europeiska delen av NATO.

För första gången i VEU:s trettioåriga historia lyckades de sju medlemsstaterna enas om gemensamma säkerhetspolitiska riktlinjer (den s. k. Haag-plattformen). Dessa består i att:⁹

- ” – stärka den europeiska delen av NATO.
- Europa skall bära sin del av det gemensamma NATO-försvaret, både på det konventionella området och på kärnvapenområdet.
- harmonisera de europeiska åsikterna i försvars- och säkerhetspolitiska frågor.
- stärka samarbetet och de militära resurserna.”

Riktlinjerna är mycket allmänt hållna, men ändå betecknade ministrarna den nyskapade plattformen som en stor framgång och ett första konkret steg mot en europeisk identitet på det säkerhetspolitiska området. Det som visat sig omöjligt att integrera i EPS hade härigenom istället förts över till den Västeuropeiska Unionen.

VEU:s mål är att stärka fred och säkerhet, samt att sträva mot enighet och europeisk integration. I Haag-dokumentet betonas också betydelsen av att medlemsstaterna upprätthåller nära relationer till USA och Kanada.

För nya medlemmar gäller att de skall ha undertecknat Atlantpakten, men de behöver inte delta i det militära samarbetet inom NATO. Denna definition skapar utrymme bl. a. för Frankrikes medlemskap. Att VEU-samarbetet ses som nära knutet till samarbetet mellan majoriteten av EG-staterna framgick t. ex. av de två senast tillkomna EG-medlemmarna Portugals och Spaniens tidiga deklARATIONER om intresse för att söka medlemskap i VEU. De båda länderna blev medlemmar i VEU år 1988. Av medlemmarna i EPS är det därmed endast Danmark, Grekland och Irland som står utanför VEU.

Tabell 1. Medlemskap (inträdesår) i säkerhetspolitiskt relevanta organisationer.

	NATO	NATO:s Euro- grupp	IEPG	VEU
<i>EPS-medlemmar</i>				
Belgien	1949	1968	1976	1948
Danmark	1949	1968	1976	—
Västtyskland	1955	1968	1976	1955
Grekland	1952	1968	1976	—
Spanien	1982	1982	1982	1988
Frankrike	1949*	—	1976	1948
Irland	—	—	—	—
Italien	1949	1968	1976	1948
Luxemburg	1949	1968	1976	1948
Nederländerna	1949	1968	1976	1948
Portugal	1949	1968	1976	1988
Storbritannien	1949	1968	1976	1948
<i>Icke EPS-medlemmar</i>				
Norge	1949	1968	1976	—
Turkiet	1952	1968	1976	—

* Frankrike utträdde 1966 ur NATO men kvarstår i Atlantpakten.

De ovan presenterade organisationerna representerar båda främst den militära delen av det västeuropeiska säkerhetspolitiska samarbetet. Inte minst ur ett nordiskt perspektiv är det dock av intresse att också notera det allt mer omfattande och organiserade samarbete som vuxit fram inom ramen för den Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen (ESK).¹⁰

EPS och den Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen (ESK)

Den första omgången förhandlingar inom ramen för ESK kom att föras huvudsakligen i Genève 1973–75 men de inleddes respektive avslutades i Helsingfors. I dessa prövades EPS för första gången vad gällde samordning av medlemsländernas

agerande i en långvarig förhandling. USA:s relativt ljumma intresse för konferensen gav dessutom EPS en reell möjlighet att agera som representant för majoriteten av de västeuropeiska staterna.

Förberedelserna för ESK kom emellertid att i första hand ske inom Atlantpakten/NATO, eftersom ESK till en början sågs direkt kopplad till förhandlingarna om de strategiska vapnen (SALT), militära rustningsbegränsningar i Europa (MBFR) och utvecklingen i Tysklandsfrågan. Under förberedelserna fick också EG-Kommissionen en betydande roll. I februari 1971 beslöt de politiska direktörerna att bilda en särskild arbetsgrupp för arbetet inom ESK. Den formella gränsdragningen mellan EPS och EG skapade emellertid omedelbart problem, vilket dock snabbt löstes genom inrättande av en särskild "ad-hoc-grupp" som skulle behandla de ekonomiska frågorna.

Vid ett toppmöte i Paris på hösten 1972 uttalades ett starkt stöd för tanken på att grunda samarbetet inom ESK på EPS. Orsakerna till att inte Atlantpakten/NATO kom att stå för den naturliga grundstrukturen var dels att USA frivilligt höll sig i bakgrunden, dels att det militära intresset koncentrerades till de samtidigt pågående (SALT) respektive startade (MBFR) förhandlingarna om rustningsbegränsningar och truppproduktion.

Grundförutsättningarna för EG/EPS:s agerande i förhandlingarna fastlades vid ett utrikesministermöte i Köpenhamn på hösten 1973. Problemet med att samordna EPS och Kommissionen löstes genom att företrädare för Kommissionen förordnades som medlemmar i det aktuella EG/EPS-ordförandelandets delegation. Kommissionens ställning var kontroversiell främst för att ESK skulle behandla ärenden som låg utanför Romfördraget. Lösningen betraktades som något oortodox, men förorsakade inte några större motsättningar.

ESK-processens uppdelning i tre s. k. korgar möjliggjorde för EG och EPS att separera de frågor som hörde till respektive organs ansvarsområde, vilket till en början var av stor betydelse för samarbetet. Den första korgen innefattade principer som skall vara styrande för relationen stater emellan, respektive för relationerna mellan staten och dess medborgare. Till den första kategorin hörde bl. a. respekt för staters suveränitet och

avståndstagande från att använda våld vid lösande av mellanstatliga konflikter. Till den andra hörde principer rörande mänskliga fri- och rättigheter. I den första korgen ingick också ett mindre avsnitt som behandlade frågor inom det militära området, nämligen behovet av att åstadkomma s. k. förtroendeskapande åtgärder. Frågorna inom den första korgen hantearades av EPS.

Den andra och tredje korgen behandlades dels av Kommissionen dels av EPS. Andra korgen innehöll främst samarbete inom det ekonomiska området – affärsrelationer, industriellt och vetenskapligt-tekniskt samarbete, miljövård, kommunikationer och turism. Korg nummer tre behandlade mänskliga kontakter, informationsfrågor och samarbete inom utbildnings- och kulturområdet. I slutakten, Helsingforsdokumentet, från 1975 återfinns en planering för den beslutade ESK-processen, d. v. s. uppföljningen av det påbörjade arbetet.¹¹

ESK-processen upplevdes genomgående som ett lyckat exempel på samarbete inom ramen för EPS. Medlemsstaterna ”talade med en stämma” under förhandlingarna. EPS kom därigenom att accepteras som en aktör och förhandlingspart i internationella sammanhang av icke-militär natur. Det senare var inte minst viktigt i relationerna till Sovjetunionen och övriga Östeuropa, men också i förhållandet till USA. ESK-förhandlingarna ledde också till att det etablerades en fungerande koppling mellan EPS och EG genom Kommissionens aktiva medverkan.

ESK-processens första fas i mitten av 1970-talet sammanföll med en period av avspänning i de internationella relationerna. Denna avbröts dock ganska snart och spänningen ökade under ”Euro-missil-krisen” och det kärvare klimatet i supermaktsrelationerna. Mycket av framgången för EPS stannade därför på papperet.

Det militära inslaget i den första korgen kom successivt att byggas ut och dessa frågor kom att placeras i ett särskilt forum – Konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder, den s. k. Stockholms-konferensen januari 1984 – september 1986. Under denna konferens aktualiserades frågan om EPS:s kompetens. Samordningen flyttades av denna anledning över på Atlantpakten/NATO för majoriteten, medan Irland anslöt sig till de neutrala och alliansfria staternas grupp (den

s. k. NN-gruppen) i vilken bl. a. Sverige, Finland, Schweiz och Österrike ingick.¹²

De generella uppföljningskonferenserna i Belgrad (1977–78) respektive Madrid (1980–83) präglades av motsättningar i procedurfrågor och av den ökade politiska och militära spänningen i världen. Wienmötet (1986–89) hölls i en anda av konstruktivitet och präglades av förbättrade öst-västrelationer. Utöver de nämnda konferenserna har det hållits en rad expertmöten, bl. a. ett i Sofia 1989 om miljöfrågor och ett i Bonn 1990 om ekonomiskt samarbete.

De snabba och genomgripande politisk-ekonomiska förändringar som i slutet av 1980-talet inträffade i Östeuropa har bl. a. lett till att ESK-processen fått en alltmer betydelsefull ställning. ESK:s roll som samlande forum för ”hela Europa” ger den en särställning i skapandet av nya säkerhetspolitiska strukturer i Europa. Regelbundna möten på stats- och regeringschefsnivå, institutionalisering av verksamheten i form av ett permanent sekretariat (placerat i Prag) och inrättandet av ett center för förhindrande av konflikter tillhör de åtgärder som nu står på ESK:s dagordning.

Vid NATO-rådets möte sommaren 1990 framlades ett förslag, som i stora drag innehöll ovannämnda punkter. Dessutom föreslogs inrättandet av ett organ som skulle övervaka de demokratiska förhållandena i Europa, samt i anslutning därtill en parlamentarisk församling som skulle innehålla representanter från samtliga europeiska ESK-stater (med förhoppning om att det enda land som fortfarande stod utanför processen – Albanien – också skulle kunna tas in i medlemskretsen) och vara baserad på Europarådets parlamentarikerförsamling.

Vid ESK-mötet i Paris hösten 1990 undertecknades en deklARATION (Paris-deklARATIONEN) som till huvudtema hade budskapet att den politiska, ekonomiska och militära splittringen i Europa skall upphöra, demokrati skall vara det enda acceptabla styrelseskicket och alla konflikter skall lösas med fredliga medel. Samtidigt undertecknades också ett långtgående nedrustningsavtal mellan NATO och Warszawapakten genom vilket Europas säkerhetspolitiska situation under 1990-talet kommer att förändras i riktning mot ökad avspänning. Helsingfors kommer enligt planerna att bli mötesplats för en ny konferens 1992 under vilken man avser att ytterligare utveckla samord-

ningen mellan ESK och de militära nedrustningsförhandlingarna i Wien.

För EPS har denna utveckling fått konsekvenser genom att de allmänpolitiska, ekonomiska, sociala och kulturella sektorerna alltmer vävs samman med den militära. Kravet på samordning går utöver vad som hittills accepterats inom ramen för EPS och har därigenom ökat kraftigt.

Samarbetet inom Nordiska Rådet i relation till EPS

Det finns också en rad grupperingar av stater som utanför nämnda fora bedriver utrikespolitiskt samarbete. De nordiska länderna är ett sådant exempel. Den danska förklaringen i samband med undertecknandet av den Enhetliga Europeiska Akten – om att Danmarks samarbete med de övriga nordiska länderna inte påverkades – kan tjäna som ett bra exempel på hur stor betydelse det nordiska samarbetet fått.

Efter andra världskriget fanns det starka krafter som önskade bygga upp ett skandinaviskt försvarsförbund. Blockpolitikens effekter under ”det kalla krigets” första år kom emellertid att omöjliggöra förverkligandet av dessa planer. Det säkerhetspolitiska läget i Norden kom istället att präglas av de tre västligaste staternas anslutning till NATO, Sveriges deklARATION om ”alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig”, samt Finlands speciella relationer till Sovjetunionen genom undertecknandet av Vänskaps-, Samarbets- och Biståndsavtalet 1948 (VSB-avtalet).

Mot bakgrund av dessa skilda utrikes- och försvarspolitiska förutsättningar framstod ett utrikespolitiskt samarbete som känsligt och svårgenomförbart. Historiska band och gemensamma regionala problem kom dock att påverka de nordiska staternas intresse för att utveckla det mellanstatliga samarbetet. Nordiska Rådet bildades 1952 som ett organ för samarbete mellan de nordiska staternas parlament och regeringar i frågor av gemensamt intresse. Danmark, Island, Norge och Sverige blev medlemmar.

Finlands medlemskap dröjde till 1956 på grund av att det inte ansågs förenligt med VSB-avtalet att Finland var medlem

i en organisation för samarbete med NATO-stater även om säkerhetspolitiska frågor inte ingick i organisationens mandat. 1970 blev Färöarna och Åland medlemmar och den senaste medlemmen är Grönland som inträdde 1984. 1990 har även de baltiska staterna uttalat ett intresse av att bli medlemmar, vilket dock kan ske först sedan de erhållit formell självständighet.

Även om det inte finns något formaliserat utrikespolitiskt samarbete inom Nordiska Rådet – t. ex. finns inget utskott som behandlar internationella frågor – så har det förekommit diskussion kring denna typ av frågor. En samordning av behandlingen av internationella frågor med anknytning till det nordiska samarbetet har också varit en traktatfäst del av det nordiska samarbetet sedan 1952.

Huvudsakligen har dock förekommande praktiskt internationellt samarbete försiggått utanför Nordiska rådets ramar och bl. a. inneburit viss samordning i samband med uttalanden i t. ex. FN.¹³ Inom Nordiska Rådet har bl. a. lagts fram förslag om gemensamma ambassader och visst samarbete inom utrikesförvaltningen (t. ex. i fråga om specialattachéposter och utvidgat nordiskt konsulärt samarbete). De förslag som framlades under det tidiga sextioalet ledde emellertid inte till de resultat man hoppats på.

Under 1980-talet gick de nordiska ländernas regeringar ett steg längre när det gällde det utrikespolitiska samarbetet. Förslagen gällde nu ett formaliserat utrikespolitiskt samarbete. Det framhölls dock i de debatter som förekom i detta sammanhang att rådets behandling av internationella frågor inte fick leda till att sessionerna blev ett allmänt diskussionsforum där alla typer av internationella frågor, inklusive säkerhetspolitiska, kunde tas upp. Framför allt visade de finska representanterna oro för denna utveckling.

Tanken på att tillsätta ett permanent internationellt utskott i Nordiska Rådet fick förnyad aktualitet när Nordiska Rådets internationella kommitté i december 1988 fick förlängt mandat att utreda frågan. Eventuella förslag skulle behandlas vid en eventuell extra råds-session i november 1989. Kommitténs majoritet lämnade följande förslag:¹⁴

- ” – att Nordiska Rådet vid Sessionen i Stockholm 1989 inrättar ett permanent internationellt utskott bestående av 10 rådsmedlemmar.
- att internationella utskottet ges i uppgift att handlägga allmänna internationella frågor samt europeiska integrationsfrågor och att svara för ett utrednings- och programarbete i Europafrågorna.
- att rådets övriga utskott fortsättningsvis handlägger frågor med internationell anknytning på sina sakområden.
- att siktet ska vara inställt på ett övergripande arbetsprogram för det nordiska samarbetet under de närmaste åren, sett i relation till Europafrågorna.”

Ett exempel på nordiskt samarbete inom ett område med omedelbar säkerhetspolitisk betydelse är diskussionerna kring en kärnvapenfri zon i Norden. Vid det nordiska utrikesministermötet i Reykjavik den 25–26 mars 1987 tillsattes en nordisk ämbetsmannakommitté, vars uppgift angavs vara att undersöka förutsättningarna för en kärnvapenfri zon i Norden. Enligt det mandat som gavs skall arbetsgruppen ”ta sin utgångspunkt i ländernas alliansförpliktelser respektive neutralitetspolitik. Vidare skall gruppen ta hänsyn till nordiska parlamentsbeslut rörande säkerhets- och nedrustningspolitik samt relevanta nationella rapporter och utredningar. Resultaten av gruppens arbete skall föreläggas de nordiska utrikesministrarna som underlag för deras fortsatta politiska överväganden”.¹⁵

Utredningsarbetet resulterade i ett förhållandevis omfattande samarbete på tjänstemannanivå och ett antal rapporter, vilka gav upphov till en tidvis intensiv debatt i samtliga nordiska länder. Något konkret resultat, utöver ökat medvetande om kärnvapenhotet hos stora grupper inom de nordiska ländernas befolkningar, har dock inte åstadkommits. En väsentlig orsak till detta var naturligtvis den snabbt förändrade säkerhetspolitiska situationen i de nordiska staternas närmiljö från slutet av 1980-talet.

Nordiska Rådet strävar inte efter att medlemsländerna skall tala med en röst eller efter att upprätta en politisk-ekonomisk union, men det är uppenbart att det finns ett intresse för att Nordiska Rådet skall framstå som en representant för gemensamma nordiska intressen inom ett brett spektrum av politiska, ekonomiska, sociala och kulturella frågor. De nordiska

länderna har, medvetna om sina skilda säkerhetspolitiska förutsättningar, varit mer intresserade av generell samordning av regler, aktiviteter och utvecklingsprojekt mellan de enskilda länderna än av ett formaliserat långtgående samarbete av den typ som vuxit fram inom EPS, EG, Atlantpakten/NATO och VEU och som är baserat på bindande avtal.

De nordiska ländernas regeringar har dock vid flera tillfällen gjort gemensamma uttalanden. Ett av de senaste exemplen inom det utrikespolitiska området var det gemensamma uttalandet i anknytning till den politiska situationen i de baltiska staterna i januari 1991.

Noter

¹ NATO (1989), s. 185 – 94

² Ibid., s. 384 – 401

³ Ibid.

⁴ Ibid., s. 20

⁵ Kissinger, H. (1974), s. 274

⁶ Ifestos, P. (1987), s. 181 ff

⁷ Yearbook of International Organizations (1984/85), F 1631-g

⁸ VEU (1990)

⁹ VEU (1988)

¹⁰ Groll, G. von (1977), s. 28 – 30

¹¹ Eliasson, N. (1990)

¹² McDonagh, P. (1987)

¹³ Nordiska Rådet (1989), s. 38 ff

¹⁴ Ibid., s. 9 ff

¹⁵ Ibid.

5. *EPS:s organisation och arbetsordning 1970–1990*

Förutom att Akten bekräftade de procedurer som utvecklats under EPS:s existens, innehöll Akten en del nyheter som rörde det politiska samarbetet. Alla EPS:s procedurer reglerades dock inte genom Akten. Ett ytterligare antal procedurer fastlades i ett kompletterande beslut av de tolv ländernas utrikesministrar i februari 1986.¹

Beslutsprocessen illustrerar väl strävan att kombinera mellanstatliga och överstatliga inslag. Grundprincipen är konfederalistisk, men i det praktiska arbetet finns starka tendenser till överföring av beslutskompetens till centrala institutioner.

EPS karaktäriseras generellt av en mindre formellt reglerad arbetsordning än vad som gäller för det ekonomiska samarbetet inom EG. Samarbetet har till största delen baserats på utvecklande av praxis och genom speciella överenskommelser mellan medlemsländerna. Av avgörande betydelse för den hittillsvarande verksamheten har varit att det krävs enhällighet för beslut. EPS har därigenom fått en tydlig mellanstatlig karaktär.

EPS har till sitt förfogande endast en del av de medel som står till buds för en självständig stat. Huvudinstrumentet i EPS:s externa agerande har därför blivit diplomatiska aktioner, medan användandet av ekonomiska och/eller handelspolitiska åtgärder krävt en komplicerad samordning med EG och dess institutioner. Användningen av militära resurser har varit helt uteslutet eftersom något samarbete på detta område inte existerat mellan EPS-staterna.

Det Europeiska Rådet, bestående av medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, spelade före Aktens tillkomst en

viktig roll för samordningen mellan EPS och EG. Genom Akten formaliserades det Europeiska Rådets ställning och roll. I den nya ordningen skall, förutom stats- och regeringschefer, även utrikesministrarna samt Kommissionens president eller annan representant deltaga i överläggningarna. Ordförandeskapet skiftas mellan medlemsländerna (i bokstavsordning) varje halvår.

Europeiska Rådet skall sammanträda minst två gånger per år. Vid dessa möten diskuteras policyfrågor rörande såväl EG som EPS. Normalt förläggs ett möte till våren och ett på hösten. Extra möten kan, med relativt kort varsel, sammankallas om ordföranden anser att läget påkallar det. Så skedde exempelvis i december 1989 på president Mitterrands initiativ för att diskutera utvecklingen i Östeuropa och speciellt då i dåvarande DDR.²

Utrikesministrarna, som enligt den tidigare arbetsordningen hade en nyckelroll inom EPS, fortsätter att stå i centrum för EPS. De skall tillsammans med en medlem i Kommissionen mötas åtminstone två gånger per ordförandeskap, dvs fyra gånger årligen, inom ramen för EPS. Frågor kopplade till EPS kan, tack vare att uppdelningen mellan Ministerråd och utrikesministermöten inom EPS försvann genom Akten, emellertid behandlas vid en rad andra tillfällen då utrikesministrarna möts.

Det kan i detta sammanhang vara betydelsefullt att notera att Ministerrådet genom Akten fick tillbaka sin rätt att i vissa typer av frågor, främst kopplade till genomförandet av den inre marknaden, fatta beslut genom kvalificerad majoritet. Detta kom dock inte att omfatta områden inom ramen för EPS. Inom EPS fortsätter enhällighet att vara den enda formen för beslutsfattande.

Den löpande verksamheten inom EPS leds av en ordförande som enligt ett rullande sexmånadersschema utgörs av respektive medlemslands utrikesminister. Till sin hjälp har denna dels de två andra medlemmarna av den s. k. trojkan, d. v. s. föregående respektive nästkommande ordförande, dels den politiska kommittén som består av de politiska direktörerna, korrespondenterna, samt en rad arbets- och expertgrupper. En huvuddel av arbetet genomförs på mycket informella grunder och bygger

på ett väl utbyggt nätverk för personkontakter och utbyte av information.

Cheferna för de politiska avdelningarna inom respektive medlemsstats utrikesministerium — benämnda de politiska direktörerna — skall enligt den nya ordningen mötas en gång per månad i den ”Politiska Kommittén” för att förbereda utrikesministermöten. Ordförandeskapet i denna kommitté roterar på samma sätt som inom utrikesministerkonferensen. Ordförandena i dessa båda organ utgör tillsammans EPS:s presidentskap. De förväntas ta på sig rollen som initiativtagare, koordinatörer och representanter utåt för medlemsstaternas gemensamma ståndpunkter samt företräda EPS i relationer till andra länder eller organisationer. Därtill kommer ansvar för att förbereda och genomföra de regelbundna möten som hålls i EPS:s regi, dels inom organisationen dels tillsammans med andra gemenskapsorgan.

Enligt Akten ges både Kommissionen och Parlamentet en mer framträdande roll vid utformningen av Gemenskapernas politiska ställningstaganden. Kommissionen, som under EPS:s första år hölls utanför verksamheten, skall nu delta i EPS-diskussionerna i full utsträckning. Kommissionen kommer genom kopplingen till Europeiska Rådet att få en ny och förstärkt ställning och genom sina stora utredningsresurser att få betydande inflytande på förslags- och beslutsprocessen även i EPS-frågor.

Även Parlamentets möjligheter att ta del i arbetet med de politiska samarbetsfrågorna förstärktes genom Akten. Utrikesministerkonferensens ordförande skall regelbundet informera Parlamentet i EPS-frågor och skall också ansvara för att man i EPS-diskussionerna tar hänsyn till de synpunkter som framförs i Parlamentet. I praktiken betyder detta att ordföranden talar inför Parlamentet i början och i slutet av sin sexmånadersperiod, att ordföranden deltar i en månatlig frågestund vid Parlamentets session i Strasbourg, samt koordinerar svar på frågor ställda av parlamentsledamöter. Dessutom deltar ordföranden i ett antal informella diskussioner med Parlamentets ”Kommitté för politiska angelägenheter”.

Det praktiska samordningsarbetet innehåller också en korrespondentgrupp, sammansatt av tjänstemän, en från varje medlemsland. Denna skall under ledning av den ”Politiska

Kommittén” vara ansvarig för implementeringen av EPS-beslut, samt för studier av allmänna organisationsproblem. Ytterligare 15 till 20 arbetsgrupper möts enligt ”Politiska Kommitténs” direktiv, i genomsnitt två gånger per ordförandeskap.

EPS får ett eget sekretariat

I samband med Akten etablerades också ett politiskt sekretariat i Bryssel. Syftet med sekretariatet, som endast gavs administrativa funktioner, var att det skall assistera EPS:s presidentskap. Sekretariatet förbereder t. ex. svar på de frågor som parlamentsledamöter ställer till EPS rörande dess verksamhet. EPS-sekretariatet är förlagt till Charlemagnebyggnaden i Bryssel, samma byggnad som inhyser Ministerrådets sekretariat. Ett visst samarbete mellan dessa föreligger på informell basis och berör t. ex. utnyttjande av de översättarresurser som EG:s institutioner har.³ Sannolikt kommer EPS-sekretariatet i samband med ett förväntat förslag om en europeisk politisk union att införlivas i Ministerrådets sekretariat. Inom detta kommer det dock troligtvis, åtminstone under en övergångstid, att utgöra en särskild enhet som kommer att rekrytera sin handläggande personal ur medlemsländernas diplomatiska kårer.

Tillkomsten av det nuvarande politiska sekretariatet har betytt en viss avlastning av den extra arbetsbörda som läggs på ordförandelandets utrikesministerium. Sekretariatet har i ökad utsträckning tagits i anspråk för att förbereda utrikesministermöten, både internt inom EPS och med tredje land. Chefen för sekretariatet väljs av utrikesministrarna för en mandatperiod på två och ett halvt år. Sekretariatschefen står i ständig förbindelse med den ”Politiska Kommittén”. Som förste chef för EPS-sekretariatet utsågs den italienske diplomaten Giovanni Jannuzzi. Han har lett sekretariatets arbete från dess start i januari 1987 och återvaldes 1989 för ytterligare en mandatperiod.

I EPS-sekretariatet ingår, förutom dess chef, fem diplomater från medlemsstaterna. Dessa har som en viktig funktion att handlägga de ärenden som överlämnas till sekretariatet, samt att svara för förbindelsen med ”Korrespondenterna”. Grundkravet på diplomaterna under deras mandattid på sekretaria-

tet, två och ett halvt år, är att de skall arbeta för EPS ur ett gemenskapsperspektiv och ej företräda sina respektive hemländers intressen.

De fem diplomaterna rekryteras från de två föregående, det nuvarande och de två nästkommande ordförandeländerna i EPS och i Ministerrådet. Detta betyder bl. a. att den diplomat som kommer från den stat som innehar ordförandeskapet har haft ett år på sig att sätta sig in i procedurer och aktuella frågor inom EPS-området.

Den stat som innehar ordförandeskapet är tänkt att fungera som initiator, koordinator och representant för medlemsstaternas gemensamma ståndpunkter. Systemet med roterande ordförandeskap ger även mindre stater som Danmark och Irland ett icke oväsentligt inflytande över den utrikespolitiska dagordningen i Västeuropa och därmed även på global nivå.

Utrikesdepartementens roll

Under EPS:s första år, liksom när nya medlemmar tillkommer, har ländernas respektive utrikesministerier stått inför en omfattande anpassningsprocess. EPS gav utrikesministerierna och särskilt de politiska avdelningarna en förstärkt roll i utvecklandet av det västeuropeiska samarbetet. Det praktiskt inriktade ekonomiska samarbetet inom EG hade fram till mitten av 1980-talet i stor utsträckning givit många andra ministerier en framskjuten position, såsom exempelvis ekonomi- och finansministerierna, liksom industri- och jordbruksministerierna.

Då EPS etablerades i början av 1970-talet fanns redan hos alla medlemsstater en uppdelning av utrikespolitiken i en politisk sektor och en ekonomisk sektor. Detta underlättade den tidigare nämnda uppdelningen mellan EG och EPS av de två samarbetsområdena som förelåg innan Akten. De ökade behoven av samlade lösningar på de alltmer sammanvävda ekonomisk-politiska problem som EG-staterna ställdes inför i sina relationer till omvärlden medförde dock ett starkt behov av samordning. Efter det formella inlemmandet av EPS i EG-samarbetet har utrikesministerierna alltmer markant kommit att få en sådan samordnande funktion.

Artikel 30 paragraf 5 i den Enhetliga Europeiska Akten anger att, ”Den Europeiska Gemenskapens externa politik och den politik beslutad inom det Europeiska Politiska Samarbetet skall vara överensstämmande”.⁴ Problemen med att hålla isär EG:s utrikeshandelspolitik och EPS:s utrikespolitik blev, som tidigare nämnts, under sjuttioalet snabbt uppenbara främst genom öppnandet av den euro-arabiska dialogen 1974. Arabstaterna krävde att handelsfrågorna skulle behandlas i sin helhet tillsammans med de politiska frågorna. En lösning på samordningsproblemet mellan EPS och EG:s externa relationer har givits hög prioritet under 1990-talet.

Ett exempel på denna typ av problem är när Kommissionen på mitten av 1980-talet ville sluta en handelsöverenskommelse mellan EG och Vietnam. Planerna befann sig redan i ett framskjutet stadium när EPS slog till de utrikespolitiska bromsarna. Medlemsstaternas utrikesministrar var rädda för att en överenskommelse med Vietnam skulle kunna tolkas som en diplomatisk signal att de politiska förhållandena i Vietnam, samt Vietnams roll i Kampuchea, hade fått en förändrad bedömning från medlemsstaternas sida. Diskussioner mellan Kommissionen och EPS satte i detta fall igång först sedan Kommissionen blivit attackerad utifrån för sitt agerande.

Ytterligare påminnelser om nödvändigheten av att EG:s externa relationer och EPS:s utrikespolitik är väl samordnade kom i samband med den dramatiska politiska och ekonomiska utvecklingen i Östeuropa sedan hösten 1989.

EPS:s ansvarsområden

För att kunna belysa EPS:s roll inom ramen för EG:s totala externa relationer är det nödvändigt att redovisa grunderna för vilken kompetens EG har enligt gällande fördrag i förhållande till de enskilda medlemsstaterna främst inom det utrikeshandelspolitiska området. Någon kortfattad och entydig uppdelning av ansvarsområden mellan EG och de enskilda medlemsstaterna är ej möjlig att göra. I denna framställning begränsas framställningen till att precisera tre olika ansvarsnivåer.

EG har ensamt ansvar för de områden som regleras av Romfördragets artiklar 113 och 238. Dessa innefattar:⁵

- ändringar av tullsatser, slutandet av tull- och handelsöverenskommelser,
- åstadkommandet av enhetlighet vid liberaliseringsåtgärder, exportpolitik samt åtgärder för att skydda handeln, såsom sådana tagna vid händelse av dumping och subventioner.
- slutande av överenskommelser med tredje stat, en union av stater eller en internationell organisation om etablerande av associering, innebärande ömsesidiga rättigheter och skyldigheter, gemensam handling och särskilda procedurer.

EG har också ensamt ansvar inom de områden som framgår av de gemenskapsföreskrifter som uppstått genom beslut i EG-domstolen. Enligt en dom från EG-domstolen – från den 31/3 1971 – har EG det exklusiva externa ansvaret för de sakområden som redan internt inom EG har blivit gemensam föreskrift. EG:s medlemsstater förlorar alltså utrikes befogenheter i alla sakområden där en gemensam EG-politik har skapats. Ett utlåtande från EG-domstolen, som benämns 1/76, går emellertid ännu ett steg längre. Det tillerkänner ett potentiellt externt ansvar åt Gemenskapen på varje område som internt ännu inte fått sin föreskrift, men vars reglerande gentemot omvärlden anses nödvändigt för att uppnå EG:s målsättningar.⁶

Så länge Gemenskapen ej utnyttjar sin rätt enligt EG-domstolens beslut, t. ex. på grund av att medlemsstaterna vägrar detta, förblir de senare fria att sluta enskilda överenskommelser inom de berörda områdena. I andra frågor eller inom ramen för andra fora (t. ex. med anknytning till det säkerhetspolitiska området) i vilka Gemenskapen varken har exklusiva eller potentiella befogenheter handlar medlemsstaterna i enlighet med sin egen nationella politiska linje.

I praktiken har det visat sig att Gemenskapen har haft stora problem att utnyttja sina befogenheter, inte bara på de områden där Gemenskapen har potentiell kompetens, utan också på områden där Gemenskapen uttryckligen har det reella ansvaret enligt artiklarna 113 och 238 i Romfördraget. Orsaken är det snabbt växande antalet utrikiesshandelspolitiska aktiviteter och överenskommelser vilka delvis ligger inom Gemenskapens

kompetensområde, delvis inom de enskilda medlemsstaternas. En lösning kan bara åstadkommas genom att både de enskilda medlemsstaterna och Kommissionen är representerade vid sådana förhandlingar.

Enligt artikel 113 i Romfördraget är det ytterst tveksamt om enskilda EG-stater kan ha rätt att sluta egna samarbetsavtal med tredje land utan att konsultera övriga stater och Kommissionen ifråga om villkoren och det praktiska tillämpandet av ett sådant avtal.

I artikel 116 stadgas att medlemsstaterna skall eftersträva gemensamt agerande inom internationella organisationer av ekonomisk karaktär då frågor av särskilt intresse för Gemenskapen behandlas. I praktiken har dock medlemsstaterna på flera sätt försökt att bibehålla den nationella kompetensen. Medlemsstaterna har genom Ministerrådet vid ett antal tillfällen vägrat att ge Kommissionen mandat att föra EG-medlemsstaternas talan. Ett annat tillvägagångssätt har varit, att då nya gemenskapsområden upprättats uppskjuta beslut om nationella EG-föreskrifter, i syfte att förhindra att dessa områden då även externt skulle falla inom Gemenskapens kompetens.⁷

Samordningsfrågor har under hela tiden för EPS:s existens stått högt på prioriteringslistan. Alla berörda länder och gemenskapsinstanser har varit medvetna om vidden av de problem som uppstår när nationella särintressen skall hanteras och ett antal stater med delvis relativt olika utrikespolitisk bakgrund skall söka finna uttryck för gemensamma ståndpunkter i ofta kontroversiella internationella frågor.

Ett exempel på ett sådant ärende där oförmåga att komma till en gemensam ståndpunkt i en aktuell och utrikespolitiskt central fråga är det tillfälle då det sovjetiska flygvapnet sköt ner ett sydkoreanskt trafikflygplan 1983. Grekland vägrade att gå med på att genom EPS uttala ett gemensamt fördömande av Sovjetunionens agerande. EPS:s deklaration utformades av denna anledning endast som ett beklagande. Flertalet övriga EPS-medlemmar avgav, som kompletterande politisk markering, därutöver väsentligt skapare protestnoter genom sina nationella kanaler.

Ett likartat tillvägagångssätt, där man låtit EPS-uttalandet grundas enbart på en "minsta gemensamma nämnare" i de nationella ståndpunkterna och därefter överlätit till varje en-

skild stat att genom nationella uttalanden öka skärpan, återfinns när det gäller agerandet i Sydafrika-frågan. Där har t. ex. Danmark gått längre än övriga EPS-medlemmar.

Den praxis som utvecklats har hittills inneburit att om det inte finns förutsättningar för ens en meningsfull "minsta gemensamma nämner", tas frågan ej upp till behandling. Specifikt gäller detta säkerhetspolitiken, där t. ex. det neutrala Irland har den informella makten att förhindra att militära aspekter av säkerhet tas upp på EPS:s dagordning. Irlands motivering har varit att den antagna avgränsningen inom det säkerhetspolitiska området grundas på formuleringen "de politiska och ekonomiska aspekterna av säkerhet", genom vilken markerar en gräns gentemot de militära aspekterna av säkerhet.⁸

Men även de politiska och ekonomiska aspekterna av säkerhet har sina inskränkningar. Målet att upprätthålla de teknologiska och industriella villkor som anses nödvändiga för medlemsstaternas säkerhet, begränsades till att gälla på nationell nivå samt, där de enskilda medlemsstaterna anser det "lämpligt", inom ramarna för internationella institutioner och organ med sådana uppgifter.

Viktiga i detta sammanhang är Romfördragets artiklar 223 och 224, som inte ändrades eller fick några tillägg vid revisionen 1985/86.⁹

Formuleringarna i Romtraktaten anger att ett samarbete inom områden som kan vara relevanta för säkerhetspolitiska intressen upphör att gälla då respektive medlemsstat så önskar. Det talas ej om någon samordning av åtgärder i de specifika situationer som artikel 224 nämner, eller om att den enskilda medlemsstaten skulle förhindras att föra sin egen säkerhetspolitik. Det bör i sammanhanget noteras att de förhandlingar som nämns i artikel 224 – om undvikandet av hinder för den gemensamma marknadens funktion – uttryckligen skall grundas på den enskilda medlemsstatens säkerhetspolitiska överenskommelser och åtgärder i den aktuella situationen.

Ett exempel på vilka konsekvenser dessa gränsdragningar har fått i det praktiska politiska arbetet kan hämtas från EPS:s agerande inom den Europeiska Samarbets- och Säkerhetskonferensen (ESK) där de tolv agerat gemensamt främst genom deklARATIONER om nödvändigheten av att etablera en europeisk

fredsordning, respektive i frågor som gällt mänskliga rättigheter.

EPS-staterna har dock inte lagt fram några konkreta förslag rörande nedrustningsprogram i Europa. Dessa frågor har lämnats över till behandling i multilaterala konferenser av mer militär karaktär, t. ex. Wien-konferensen om reducering av de stående NATO- och Warszawapaktsstyrkorna i Europa respektive Stockholmskonferensen om förtroendeskapande åtgärder. Inom ramen för dessa förekommer inget EPS-samarbete. I Stockholm agerade t. ex. de medlemmar i EPS som även är medlemmar i NATO inom NATO:s förhandlingsgrupp, medan det neutrala Irland beslöt sig för att agera tillsammans med övriga alliansfria och neutrala stater, d. v. s. inom den s. k. NN-gruppen.¹⁰

EG är enligt artikel 210 i Romfördraget att betrakta som ett folkrättsligt subjekt, d. v. s. med rätt att förhandla och sluta fördrag som är folkrättsligt bindande, samt att upprätthålla diplomatiska förbindelser med tredje land.¹¹ Skillnaderna mellan EG:s och EPS:s status som internationella aktörer är i detta avseende tydliga.

EPS är en strikt mellanstatlig samarbetsinstitution som saknar EG:s folkrättsliga ställning. Medlemsstaterna inom EPS sätter enskilt gränserna för hur långt deras samarbete skall sträcka sig, eftersom enhällighet krävs för beslut. I EG:s Ministerråd kan, som en jämförelse, beslut i frågor som faller under Romfördragets artiklar 113 och 116 tas med kvalificerad majoritet, medan de frågor som faller inom artikel 238 kräver enhällighet.

De stora skillnaderna mellan EG och EPS som organ visar tydligt på den konflikt som finns inbyggd i samarbetet inom EG respektive EPS: att åstadkomma en gemensam utrikes- och utrikeshandelspolitik utan att undanröja de möjligheter som fortfarande finns för varje enskild stat när det gäller att skydda centrala nationella intresseområden.

För mindre medlemsstater, såsom exempelvis Irland, har EPS-medlemskap i en del fall inneburit en viss utbyggnad av respektive utrikesministerier. Detta inte minst för att kunna hantera de omfattande informationsmängder som utrikesministerierna och utlandsrepresentationerna lämnar till det gemensamma nätverket. På detta vis får länder som har relativt

få ambassader respektive konsulat i utlandet tillgång till information och därigenom ett förbättrat underlag för sitt ställningstagande i internationella frågor.

Ordförandelandets huvudstad fungerar normalt som mötesplats för EPS, liksom för möten med tredje lands utrikesministrar. I vissa fall, främst då sekretariatet har en viktig funktion, förläggs sammanträden till Bryssel. Dessutom tjänar ordförandelandets ambassad eller beskickning i tredje land som mötesplats för konsultationer och informationsutbyte mellan medlemsstaternas diplomater.

Ett karaktäristiskt drag hos EPS är att verksamheten, ofta betecknad Davignon-maskineriet, i stor utsträckning är konfidentiell och flexibel. Den konfidentiella behandlingen av ärenden inom EPS fastlades i London-rapporten år 1981.¹² Inga officiella protokoll förs vid EPS:s utrikesministermöten och endast de beslut man enas om offentliggörs. De frågor där man ej nått en gemensam ståndpunkt redovisas ej officiellt. Ej heller redovisas de olika medlemsstaternas ståndpunkter under förhandlingarna. EPS har ansetts utgöra "ett slutet forum" och informationsläckor har betraktats som mycket allvarliga brott.

För den externa informationen ansvarar ordföranden, som i samband med utrikesministermöten anordnar presskonferenser samt i övrigt informerar Europaparlamentets politiska kommitté och representanter för andra berörda stater.

Kritik mot detta sätt att hantera EPS-frågor har bl. a. riktats från Europaparlamentet och olika nationella grupper. Huvudargumentet har varit bristen på demokratisk kontroll. Kritiken har dock tillbakavisats med hänvisning till att det är fråga om ett mellanstatligt samarbete där medlemsländernas regeringar är ansvariga inför sina parlament och att den demokratiska kontrollen utövas genom dessa.

Särskild procedur för krishantering

Beslutsprocessen inom EPS kan karaktäriseras av att den är förhållandevis omständlig och därmed långsam. För att åtminstone delvis komma till rätta med detta problem, accentuerat genom den långsamma reaktionen på Sovjetunionens in-

vasion i Afghanistan 1979, infördes en regel om att sammanträden kan hållas inom 48 timmar på begäran av tre medlemsstater. Denna regel dokumenterades i London-rapporten 1981.¹³

Endast några månader senare kom regeln till användning i samband med inledningen av Falklandskrisen. Kritiker har hävdat att den nyinförda ordningen visserligen leder till snabba uttalanden, men att den bristande möjligheten att sätta "makt bakom orden" fortfarande kvarstår. Därmed förtas effekten av den ökade reaktions snabbheten.

London-rapporten angav följande procedur för hantering av akuta kriser:¹⁴

"The Political Committee or, if necessary, a ministerial meeting will convene within forty-eight hours at the request of three member states. The same procedure will apply in third countries at the level of Heads of Mission. In order to improve the capacity of the ten to react in an emergency, working groups are encouraged to analyse areas of potential crisis and to prepare a range of possible reactions by the ten."

Kontakterna med "tredje land"

Under EPS:s första år användes nästan uteslutande trojka-modellen som representationsform för EPS. I denna tillkommer normalt en medlem av Kommissionen. Svårigheten att vid representation samtidigt kunna sammanföra dessa personer har dock medfört att representationsfunktionen alltmer övertagits av enbart ordförandelandets utrikesminister. Vid diplomatiska förhandlingar som bedöms vara av särskild vikt används emellertid fortfarande "trojka-modellen".

Vid vissa speciella tillfällen, och då det anses vara önskvärt och möjligt, sker kontakter på 12 – 1 basis, d. v. s. med deltagande av samtliga tolv utrikesministrar. Detta sker exempelvis i samband med FN-arrangemang i New York, då samtliga utrikesministrar ändå befinner sig på en plats. Sådana möten på 12 – 1 basis har skett med USA, Sovjetunionen och med EFTA-staterna i EES-förhandlingarna.¹⁵

De ovan nämnda modellerna för EPS-representation används också vid möten mellan de politiska direktörerna och

representanter för tredje land eller internationell organisation. Dessa har bl. a. mött sina motsvarigheter i Kina, Japan och USA enligt trojka-modellen. Av tradition har dessa möten hållits i motpartens huvudstad och inte i Bryssel eller något EG-lands huvudstad. På grund av den ökade arbetsmängden inom EPS och den snabbt ökande sammanträdesbelastningen på Bryssel-institutionerna försöker man i allt större utsträckning få till stånd möten i sina samtalspartners respektive huvudstäder.

De politiska direktörerna har använts i allt större utsträckning då formella kontakter slutits med icke-medlemsstater och förhandlingar på denna nivå visar en klar tendens att öka. Denna utveckling har redan givit resultat i form av utvecklandet av mycket omfattande nätverk mellan handläggare i de olika utrikesministerierna. Enligt många bedömare spelar det smidiga samarbetet inom dessa nätverk en betydligt större samordningsroll än vad som framgår av EPS:s formella organisationsstrukturer och publicerade beslut.

Hanteringen av internt ”känsliga frågor”

I övrigt tycks det inom EPS finnas en oskriven lag som går ut på att man undviker att ta upp interna tvisteämnen i EPS-diskussionerna. Därigenom diskuteras t. ex. inte konflikten på Nordirland, eller frågan om Gibraltar.

En annan fråga som inte behandlades inom EPS förrän den blev akut var Tysklands- och Berlinfrågan. Inte för att denna utgjorde ett officiellt tvisteämne mellan medlemsstaterna, utan därför att frågan ansågs beröra ett problem knutet till den globala ”Öst-väst-konflikten” vars lösning var av grundläggande betydelse för Europas framtid, och därmed ej lämplig att diskutera inom ett enbart västeuropeiskt forum.

Ej heller diskuteras frågor rörande mänskliga rättigheter i de olika medlemsstaterna, även om det skulle finnas beslut från Europadomstolen som speglar olika uppfattningar i frågor inom detta område. Samtidigt är mänskliga rättigheter ett av de områden som EPS prioriterar i sina relationer med omvärlden. Detta kanske paradoxala förhållande har att göra med medlemsstaternas önskan att identifiera EPS som ett organ för

gemensam europeisk utrikespolitik och inte som ett organ som reglerar medlemsstaternas interna politik gentemot varandra.

Noter

- ¹ Bonvincini, G. (1988), s. 58
- ² Ibid., s. 53
- ³ da Costa Pereira, P. (1988), kap. 4
- ⁴ OJ, 1987 L 169
- ⁵ Se fullständig text i appendix
- ⁶ Rummel, R. (1982), s. 29 ff
- ⁷ Ibid.
- ⁸ OJ, 1987 L 169, artikel 30, par. 6(b)
- ⁹ Jämför s. 21
- ¹⁰ NN-gruppen består av följande stater: Finland, Sverige, Schweiz, Österrike, Cypern, Liechtenstein, Malta, San Marino och Jugoslavien.
- ¹¹ Treaties Establishing the European Communities (1987)
- ¹² Bulletin-EC, 1981:3, artikel 6
- ¹³ Bonvincini, G. (1988), s. 61
- ¹⁴ Pijpers, A., Regelsberger, E. och Wessels, W. (1988) s. 326 f
- ¹⁵ Muntlig information från tjänsteman på EPS-sekretariatet

6. *Exempel på konkreta resultat av EPS 1970–1990*

Avsikten med EPS var att genom samordning stärka de västeuropeiska staternas internationella ställning på det utrikespolitiska området. De ursprungliga sex medlemsstaterna som bildade EPS 1970 blev 1973 nio, för att 1981 bli tio och 1986 tolv. Dessa utvidgningar har givetvis förändrat EPS. En grundfråga har därvid varit om det funnits något "genuint Gemenskapsintresse" eller om EPS hela tiden enbart rört sig med olika kombinationer av nationella intressen. Den brittiska premiärministern Margaret Thatcher uttalade sin åsikt i denna fråga på följande sätt år 1981: "Det existerar inte något sådant som ett separat Gemenskapsintresse; Gemenskapens intresse är sammansatt av nationella intressen hos de tio medlemsstaterna."¹ För att underbygga analyser av EPS kan det av denna anledning finnas skäl att något granska medlemsländernas utrikespolitiska bakgrund.

Medlemsländernas utrikespolitiska bakgrund

De ursprungliga sex medlemsstaterna var alla medlemmar i Atlantpakten, även om Frankrike 1966 utträtt ur dess militära samordningsorgan NATO.

Genom sin organisationsstruktur och sin målsättning kan EPS betraktas som en relativt flexibel organisation. Vid varje ny medlemsstats inträde i EPS har dess kompetens, verksamhetsformer och dess innehåll påverkats i större eller mindre utsträckning beroende på hur många och vilka stater som

blivit nya medlemmar. På samma sätt har varje ny medlemsstat måst anpassa sig till formerna för och innehållet i det samarbete som bedrivs. Inom det utrikes- och försvarspolitiska området kan exempelvis noteras att samtliga nya medlemsländer, med undantag för Irland, vid inträdet i EG/EPS har stått som undertecknare till Atlantpakten och samtliga, utom Frankrike och Irland har deltagit i NATO-samarbetet.

Denna växelverkan kan åskådliggöras genom att belysa några av de effekter som Storbritanniens, Irlands och Danmarks inträde gav upphov till. Storbritannien var en f. d. imperiemakt som fortfarande hade starka band till de länder i andra världsdelar som är medlemmar i Samväldet. Irland som deklarerad neutral stat och icke medlem i Atlantpakten/NATO eller någon annan militärallians förändrade genom sitt medlemskap i EG/EPS förutsättningarna för det säkerhetspolitiska samarbetet. Danmark å sin sida markerade tidigt betydelsen av att vidmakthålla sina starka band till de övriga nordiska staterna, bl. a. inom Nordiska Rådet.

Utvidgningarna av medlemsantalet i EG under åttiotalet har inneburit en ökad betoning av Sydeuropa. Grekland har sina speciella och oftast konfliktfyllda relationer till grannlandet Turkiet och traditionellt starka band till de arabiska staterna. Spanien har på motsvarande sätt en gammal konflikt med Storbritannien som gäller överhögheten över Gibraltar och dessutom speciella relationer till de nordafrikanska staterna och Latinamerika. Portugal har genom sin tidigare kolonialmaktstatus speciellt utvecklade relationer till många afrikanska stater och till Brasilien.

Alla nya medlemsstater har var och en tillfört EG/EPS ny kompetens, men också fört med sig kopplingar till gamla och nya internationella konflikter och andra typer av internationellt samarbete. Mot bakgrund av dessa förhållanden skall det utrikespolitiska samarbetet inom EPS diskuteras.

De ursprungliga sex medlemsstaterna 1970, Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Italien och Västtyskland, hade redan före upprättandet av Kol- och Stålundionen 1952 etablerat ett nära samarbete. Alla dessa länder, med undantag av Luxemburg och Västtyskland vars egentliga koloniala förflutna låg avlägset i tiden, har ett förflutet såsom kolonialmakter. Detta betydde att de hade ett omfattande nät av utrikespo-

litiska relationer med stater i andra delar av världen. De hade alla tvingats att skapa nya relationer till de gamla kolonierna när dessa blev självständiga. De nya relationerna som byggdes upp med dessa stater var av förklarliga skäl av olika natur, främst beroende på hur kolonialmakten hade agerat och hur våldsamt självständighetskampen varit.

De stater som har de mest utbyggda relationerna med sina gamla kolonier är Frankrike och Storbritannien, för vilka dessa kontakter fortfarande är av stor betydelse. Båda staterna har vid ett flertal tillfällen genom dessa speciella kontakter dragits in i nationella eller regionala konflikter i tredje världen. De gamla kolonialstaterna Belgien, Italien och Nederländerna har betydligt lösare relationer till sina gamla kolonier. För dessa stater är också kontakterna av betydligt mindre ekonomisk och politisk betydelse.

Danmark har genom sitt geopolitiska läge haft omfattande kontakter med såväl kontinentaleuropas norra delar, som med Storbritannien och i särskilt hög utsträckning med de övriga nordiska länderna. Dessa är fortfarande av stor betydelse för Danmark, främst dokumenterat genom inriktningen på den danska utrikeshandeln och samarbetet inom det Nordiska Rådet. Vid undertecknandet av den Enhetliga Europeiska Akten 1986 deklarerade den danska regeringen bl. a. att del III i Akten som behandlar EPS inte skulle komma att påverka Danmarks deltagande i det nordiska politiska samarbetet.²

Betydelsen av ett EPS-medlemskap varierar för de olika medlemsstaterna. En analys av i vilken grad de knyter an till EPS i sin utrikespolitik kan ge underlag för en grov indelning av de tolv nuvarande medlemsländerna. Indelningen knyter nära an till den brittiske forskaren Christoffer Hills arbete i början av 1980-talet.³

EPS-medlemmarna kan grovt indelas i tre olika grupper. Den första gruppen består av Belgien, Luxemburg och Västtyskland. Dessa stater har en huvuddel av sin utrikespolitik nära knuten till EPS. De kan därigenom, trots att det egna internationella relationsnätet av olika skäl varit relativt begränsat, uppvisa utrikespolitiska kontakter och intresseområden som är förhållandevis omfattande och har stor geografisk spridning.

En andra grupp består av Danmark, Grekland, Irland, Itali-

en, Nederländerna, Portugal och Spanien vilkas huvudsakliga utrikespolitiska intressen hittills har legat utanför EPS.

Irland betonar sin neutrala status och för Danmark spelar dess nordiska grannländer en stor roll. Italiens intressen riktar sig främst mot medelhavsländerna. Nederländerna hamnar, enligt Hill, i denna grupp inte främst för att Nederländerna har speciella intressen för vissa regioner (t. ex. Sydostasien) utan snarare för att de framställer sig som en påtryckningsgrupp för vad Hill kallar moraliska frågor, och därigenom prioriterar sina relationer till tredje världen.

En tredje grupp består av Frankrike och Storbritannien vilkas tidigare stormaktsstatus och speciella band till sina tidigare kolonier minskar betydelsen av EPS.

Betydelsen av EPS-medlemskapet ligger för de olika medlemsstaterna på flera plan. Inom den första gruppen finns stater av varierande storlek och ekonomisk-politisk betydelse inom EG. Att Luxemburgs utrikespolitik fått en ökad koppling till världspolitiken genom EPS är uppenbart. Möjligheterna att göra sin röst hörd för ett så litet land är normalt ytterst begränsade. Belgien har under många år lidit av inrikespolitiska motsättningar mellan olika regioner och befolkningsgrupper. Den utrikespolitiska kopplingen till en europeisk identitet kan för Belgiens del ses som en praktisk lösning på problemet med att skapa en nationell identitet. Framhävande av den nationella identiteten blir naturligtvis mer naturligt hos en nation med homogen befolkning utan inre motsättningar.

Västtyskland har sedan andra världskrigets slut, främst genom sin snabba och framgångsrika ekonomiska utveckling, kommit att framstå som en betydande internationell aktör. Många politiska kommentatorer har använt beteckningen "ekonomisk jätte men en politisk dvärg" för att illustrera Västtysklands speciella utrikespolitiska ställning. Den västtyska regeringen har hitintills visat sig prioritera europeiska lösningar. Ett skäl har uppenbarligen varit en strävan att inte utmana en "tysklandskänslig" opinion i omvärlden genom en nationell offensiv utrikespolitik.

Den fram till hösten 1990 olösta "Tysklandsfrågan" begränsade också tydligt den västtyska regeringens nationella utrikespolitiska manöverutrymme. Utvecklingen i Östeuropa och den tyska återföreningen har emellertid på ett markant sätt föränd-

rat förutsättningarna på denna punkt. Detta har framkallat en oro i EPS-kretsar för att Tyskland i framtiden kommer att minska sitt EPS-beroende och i ökande utsträckning satsa på nationell utrikespolitik, främst då inriktad mot Central- och Östeuropa.

Inom den andra gruppen återfinns bl. a. det nordiska landet Danmark. Danmark har i sin utrikespolitik under de snart tjugo år landet varit medlem i EPS på många områden visat en större samhörighet med de övriga nordiska länderna, som alla står utanför EG, än med flera av de andra medlemsstaterna i organisationen. Entusiasmen för det politiska samarbetet inom EG har varierat kraftigt och vid ett stort antal tillfällen har Danmark valt att hellre gå på en nordisk linje än en EPS-linje vid omröstningar i FN. Den nordiska samsynen har alltså i ett stort antal frågor varit större än samstämmigheten inom EPS. Detta förhållande gör att det, inte minst inför den framtida utvecklingen av EPS/EG under 1990-talet, blir av intresse att något uppmärksamma det nordiska samarbetet såväl inom som vid sidan av Nordiska Rådet.⁴

Greklands utrikespolitiska bakgrund präglas i första hand av en stark inriktning på närområdet. Den långvariga konflikten med Turkiet, bl. a. rörande gränsdragningen i Egeiska havet och förhållandena på Cypern, har dominerat den grekiska utrikespolitiken under de senaste tjugofem åren. Snabba och i flera fall dramatiska omkastningar i den inrikespolitiska situationen – t ex militärkuppen i slutet av 1960-talet – har påverkat både den utrikespolitiska aktiviteten och dess inriktning. Greklands medlemskap i EPS medförde exempelvis i början av 1980-talet en sänkning av graden av samstämmighet i dessa staters uppträdande vid omröstningar i FN.⁵

Irlands inplacering i den andra gruppen är inte helt självklar, men grundas på att landet ofta och medvetet betonar sin neutrala status. Den irländska neutraliteten är en ”deklarerad neutralitet”, vilket innebär att den inte finns upptagen i något internationellt fördrag utan, liksom den svenska, kan upphävas eller ändras till sin innebörd vid en tidpunkt som det irländska parlamentet finner lämplig. I samband med under-tecknandet av Enhetsakten stod det klart att Irland, ställt inför ett val mellan att delta i ett fördjupat politiskt samarbete inom EG/EPS och att lämna organisationen skulle välja det

förstnämnda.⁶ Den irländska regeringen har dock understrukit att man fram till dess en sådan situation uppkommer avser att verka för att det politiska samarbetet skall få en sådan inriktning att Irlands neutralitetspolitik inte sätts ifråga.

Vid sidan av att Irland har anslutit sig till EPS:s regelsystem, strävar den irländska utrikespolitiken efter att vid säkerhetspolitiska förhandlingar, som ligger utanför EPS:s kompetensområde, samverka med övriga neutrala och alliansfria stater i Europa. Så har bl. a. skett inom ESK i NN-gruppen. Irlands vidmakthållande av en neutralitetspolitisk profil inom EPS kan också ses som en självständighetsförklaring i förhållande till Storbritannien och därmed som en viktig markering för hemmaopinionen.

Trots att Italien under debatten i början av åttiotalet om hur en Enhetlig Europeisk Akt skulle utformas framträdde som en av de mest entusiastiska anhängarna till tanken på en allomfattande Europeisk Union, har den italienska utrikespolitiken i flera betydelsefulla frågor visat upp en egen profil. Detta har t. ex. inträffat i Falklands-konflikten och i frågor som rör situationen i arabvärlden i allmänhet och Mellanöstern i synnerhet.

Nederländernas utrikespolitiska profil visar endast ett fåtal speciella karaktäristika och det kan diskuteras om landet lika gärna skulle kunna ha förts till den första gruppen. Ett huvudskäl till att placera Nederländerna i den andra gruppen är att dess utrikespolitik av många analytiker anses innehålla en stark "moralisk" dimension, som främst tar sig uttryck i att landet gör stora satsningar på bilateralt administrerade biståndsprojekt vid sidan av de multilaterala som administreras genom EG (Lomé-avtalen). I övrigt har landets tidigare kolonialmaktställning förorsakat en viss specialinriktning i utrikespolitiken mot delar av Sydostasien och Karibien.

Portugals och Spaniens utrikespolitik har präglats av lång tids isolering under Francos och Salazars diktaturer, samt en markerad inriktning på de forna kolonierna i Afrika och Syd- och Mellanamerika. De båda ländernas utrikespolitiska organ befinner sig i början av 1990-talet fortfarande i ett inledande samordningsskede inom EPS. I båda fallen anses det pågå en tydlig "europeisering" såväl av verksamhetens inriktning som dess organisation. Spaniens medlemskap i Atlantpakten/

NATO 1982 sågs av många som en viktig markering av kopplingen mellan Spaniens samarbetsintressen inom det ekonomiska, utrikespolitiska och försvarspolitiska området.⁷

Frankrike och Storbritannien har i egenskap av forna kolonialmakter och med en, åtminstone delvis, bibehållen stormaktsstatus större möjligheter än de övriga EPS-staterna att påverka EPS och samtidigt spela en roll i världspolitiken utanför EPS. Båda staterna är kärnvapenmakter och dessutom permanenta medlemmar i FN:s Säkerhetsråd.

Deklarationer, konsultationer, konferenser och nätverksuppbyggnad

EPS:s verksamhet kan översiktligt uppdelas i följande funktioner: deklarationspolitik, konsultationspolitik, konferenssamarbete och ”diplomatiskt vardagssamarbete” som syftar till att bygga upp effektiva kontaktnät medlemsländerna emellan.

Deklarationerna är ett resultat av det förtroliga konsultations- och informationsutbytesförfarande som utgör EPS:s arbetssätt. De anses symbolisera den europeiska utrikespolitiska identitet som medlemsstaterna vill signalera till omvärlden. Deklarationerna från EPS kan av ett medlemsland användas dels som ersättning för en egen nationell deklARATION, dels som utgångspunkt för en sådan varvid man lägger till sina egna synpunkter i frågan. Under de sista åren har EPS avgivit närmare ett hundra deklarationer årligen. Dessutom gjordes under 1990 ett stort antal uttalanden inom FN-verksamhetens ramar.⁸

Deklarationerna är av olika karaktär. Det stora flertalet deklarationer avges som en reaktion på ett aktuellt politiskt problem, t. ex. en internationell konflikt.⁹ Avsikten med deklarationen är att lämna ett bidrag till en begränsning av eller lösning av konflikten och ge sina rekommendationer till de inblandade parterna om hur detta bör ske. En stor andel av de avgivna deklarationerna och uttalandena rör grundläggande frågor om mänskliga rättigheter, t. ex. avskaffande av apartheid-systemet, etablerande respektive upprätthållande av demokratins grundvärden och nödvändigheten av minskade militära spänningar. I enstaka fall har deklarationer använts i

syfte att utfärda varningar till stater som på den nationella eller internationella arenan agerat på ett sådant sätt att freden hotats eller att grundläggande mänskliga rättigheter åsidosatts.

Deklarationerna har med åren blivit en betydelsefull del i medlemsstaternas gemensamma utrikespolitik. Ofta är emellertid deklARATIONERNA mycket allmänt hållna, vilket har medfört kritik gentemot EPS. Även om mycket allmänt hållna deklARATIONER intern kunnat fungera som sammanhållande, har de ofta ansetts för svaga för att få någon extern effekt. Enligt uttalanden från EPS-sekretariatet anses emellertid även mycket allmänt hållna deklARATIONER tjäna ett syfte genom att utgöra en bas för fortsatta ansträngningar i den aktuella frågan.

Ett allvarigare problem med en för allmänt formulerad minsta gemensamma nämnare i ett gemensam utrikespolitiskt uttalande är dock att det ofta inte finns någon rimlig relation mellan uttalade ståndpunkter och de konkreta aktionsmöjligheter som står till EPS:s förfogande. Avsaknaden av möjligheten att bruka militär makt har därvid framstått som ett av de problem som flertalet EPS-stater under lång tid känt som otillfredsställande.¹⁰

Avsaknaden av detta handlingsalternativ har för EPS inneburit att traditionella modeller för utrikespolitiskt beslutsfattande respektive agerande har fått modifieras kraftigt. EPS kan t. ex. i vissa lägen initiera processer för lösning av konflikter utan att därefter kunna följa upp ärendet genom att exempelvis i händelse av en militär konflikt bidra med en fredsbevarande styrka. Tilltron till EPS i rollen av konfliktlösare har naturligtvis blivit lidande av detta.

Samma problem med bristande tilltro till EPS:s förmåga att bidra till lösning av konflikter har uppkommit då medlemsstaterna försökt förena motsägelsefulla lojaliteter, t. ex. rörande Israel och PLO inom ramen för Mellanösternkonflikten. Ett par av de deklARATIONER som EPS:s medlemsstater avgivit har varit av kontroversiell natur inom västalliansen.

Ett av de mest uppmärksammade fallen gällde det Europeiska Rådets s. k. Venedig-deklARATION från 12 – 13/6 1980. I denna deklARATION uttalade sig EPS-medlemmarna rörande det palestinska folkets legitima rättigheter och PLO:s medverkan i förhandlingar. Detta var inte helt i linje med USA:s aktuella mellanösternpolitik och väckte starka reaktioner i USA och

Israel, liksom inrikespolitisk kritik inom flera av medlemsstaterna.¹¹

Det är viktigt att poängtera att det finns en rad exempel på samordnat uppträdande där medlemsstaterna samstämt nationella handlingsmöjligheter efter rådslag i EPS, utan att frånvaron av specifika EPS-instrument uppfattats som besvärande. Det finns också exempel på hur stater har kunnat motivera nationella ståndpunkter i kontroversiella frågor genom att framhäva betydelsen av ett gemensamt kraftfullt EPS-agerande. Exempel på detta är, enligt en del bedömare, den italienska regeringens försvar för sin, särskilt i USA:s ögon, inte alltid populära mellanösternpolitik. På motsvarande sätt har nationellt "icke-handlande" i internationella frågor kunnat försvaras genom hänvisande till att man inte kunnat enas inom EPS.

Det komplexa nätverk av utrikes- och säkerhetspolitiska relationer som karaktäriserar det internationella systemet medför att EG:s medlemsstater emellertid inte endast kan föra sin utrikespolitik innanför EPS:s ramverk. Ett nödvändigt kompletterande instrument är därför den numera välutvecklade konsultationspolitiken.

Grundprincipen för hur en sådan skall bedrivas uttrycktes i EPS:s namn av den västtyske utrikesministern Genscher i samband med de spänningar mellan USA och EPS som uppstod 1973–74, och som löstes genom den s. k. Gymnich-överenskommelsen. Genscher uttryckte att utrikesministrarna inom EPS var eniga om att vid utarbetandet av gemensamma utrikespolitiska ståndpunkter beakta behovet av konsultationer med allierade och vänskapligt sinnade stater.¹²

I praktiken betyder detta att när en medlem av EPS uttrycker ett behov av utbyte av information och konsultation med "tredje land" diskuteras detta av hela EPS. Då medlemsstaterna har kommit fram till ett resultat ges ordföranden instruktioner att handla enligt detta. Förutom USA har ett stort antal andra stater och organisationer visat intresse för nära konsultationer med EPS. Kanada, Norge och Turkiet har, som medlemmar i NATO men ej i EG, ansetts ha gemensamma säkerhetsintressen med flertalet av EPS:s medlemsstater. Av dessa stater har Kanada och Norge nära konsultationer och Turkiet ett väl utbyggt informationsutbyte.

Regelbundna konsultationer sker dessutom med Japan. Ju-

goslavien har under andra hälften av åttiotalet upptagit formella förbindelser med EPS. Dessa förbindelser sker på ministernivå, samt på den nivå som i första hand berör den Politiska Kommittén. Möte skall ske en gång per ordförandeskap. I början av 1989 upptogs kontakter mellan Sovjetunionen och EPS vilket bekräftades genom ett möte i Moskva. Regelbundna möten hålls, antingen på ministeriell nivå eller på nivå som omfattar den Politiska Kommittén, med bl. a. följande stater: Cypern, Japan, Kanada, Kina, Malta, Norge, Turkiet, USA och Österrike. Ett omfattande kontaktutbyte äger också rum med bl. a. Sverige, Cypern, Finland, Kanada, Malta, Norge och Österrike.

De ovan nämnda typerna av formella förbindelser varierar till sin karaktär beroende på vilket land som avses. Med Norge finns ett väl utvecklat system för konsultationer medan relationen till Finland endast omfattar ett begränsat informationsutbyte. Sverige har hittills valt att inte formalisera sina förbindelser med EPS. Ett visst samarbete förekommer dock mellan Sverige och EPS bl. a. då det gäller åtgärder i fråga om terrorismbekämpning, inom Trevi-systemet.¹³

EPS har också kontakter med andra statsgrupperingar, såsom Arabförbundet, ASEAN och den Andinska pakten. Relationerna till dessa varierar mellan rent informationsutbyte och formella konsultationer. EPS har också haft betydelse för de samarbetsavtal som inom EG slutits med de s. k. ACP-staterna (African-Caribbean-Pacific). Dessa länder omfattar idag i stort sett hela Afrika söder om Sahara och ungefär hälften av medlemmarna i Arabförbundet. Därigenom koordineras framför allt en betydande del av EPS:s medlemsstaters biståndspolitik.

De avtal som reglerar dessa relationer, Lomé-konventionerna (f. n. fyra stycken), innehåller långtgående tullfrihet för varuleveranser in i EG. Förutom klassisk multilateral biståndspolitik innehåller avtalen mekanismer för stabilisering av ACP-staternas export, vilket i praktiken betyder att EG garanterar ACP-staterna en minimiinkomst från deras export av råmaterial och malmer. Trots att EPS haft betydelse då dessa avtal har slutits, främst p. g. a. att det i praktiken varit omöjligt att separera utrikespolitik från utrikeshandelspolitik, förekommer inga förbindelser mellan EPS och ACP-staterna. Detta beror på att ACP-staterna inte existerar som formell

statsgruppering, utan endast som förhandlingspartner vid avtalen med EG.¹⁴

En annan viktig del av EPS är konferenssamarbetet. Denna typ av samarbete har förekommit i första hand inom FN och dess underorganisationer samt vid ESK-konferenserna. Sammanslaget lämnar EPS-staterna det största bidraget till FN:s verksamhet. För att koordinera arbetet äger regelbundna sammanträden rum mellan medlemsstaternas delegationer och expertgrupper. Harmoniseringen av medlemsstaternas åsikter i aktuella frågor sker vid veckovisa möten mellan EPS-staternas ambassadörer till FN samt i de olika underorganen. I de fall då EPS inte är representerat av samtliga medlemsstater förekommer ingen formell konsultation. De medlemsstater som är representerade informerar dock regelbundet övriga EPS-staters representanter om det aktuella läget inom kommittén i fråga.

Förutom i Generalförsamlingen har FN etablerat en lång rad biträdande organ och kommittéer med ett begränsat antal platser (normalt mellan 25 och 30). Vid distribution av dessa platser räknas EPS:s medlemsstater ej såsom en grupp, utan såsom enskilda medlemmar av gruppen "västeuropeiska och andra stater" (WEOG) som innehåller tjugo medlemmar. EPS har som en inofficiell undergrupp till WEOG dock en särskild fördel. Eftersom Frankrike och Storbritannien är permanenta medlemmar av säkerhetsrådet är dessa två EPS-medlemmar alltid representerade inom samtliga FN-kommittéer.

EPS-samarbetet har i ökad utsträckning lett till att Rådets ordförande företräder medlemsländerna, t. ex. genom att i medlemsstaternas namn årligen hålla ett tal inför FN:s Generalförsamling. Vidare strävar man inom EPS efter ett gemensamt agerande vid omröstningarna i Generalförsamlingen.¹⁵

EPS:s medlemsstater gjorde 1989 åttiotvå gemensamma uttalanden inför Generalförsamlingen. Detta skall jämföras med två stycken 1973, trettiosex 1975 och sextioen år 1977. Vid omröstningar i 1987 års Generalförsamling åstadkom de tolv EPS-medlemmarna samstämmighet vid 75 procent av tillfällena (1986: 70 procent), inklusive de ca 53 procent av rösterna som togs genom konsensus (1986: 45 procent). Antalet "trevägsröstande", d. v. s. att medlemsstaterna var splittrade i ja- och nej-röster samt nedlagda röster, reducerades under

1987 med ca 45 procent, från 34 tillfällen år 1986 till 19. I första hand försöker man genom att tala sig samman undvika de s. k. trevägsröstningarna, liksom splittring på ja- respektive nejsida.¹⁶

Vid upptagandet av nya medlemsstater har det visat sig att talen som indikerar gemensamt agerande omedelbart sjunker, för att efter några år åter nå upp till tidigare nivå av samstämmighet i röstande. Den tid som krävs för att uppnå en tillfredsställande grad av samstämmighet i agerandet varierar med det nya medlemslandets vilja och förmåga att anpassa sig till EPS såväl innehållsligt som strukturellt. Greklands anpassning tog t. ex. väsentligt längre tid än Storbritanniens och Portugals.

Redan vid det möte som skapade EPS, Luxemburg-rapporten i München 1970, beslöt de dåvarande sex medlemsstaterna att pröva EPS inom två högaktuella områden i den internationella politiken. Det ena var Mellanöstern och det andra rörde den Europeiska Säkerhets- och Samarbetskonferensen (ESK). Utvecklingen av samarbetet inom dessa områden kommer att redovisas i ett följande avsnitt.

De verksamhetsområden som utrikesministrarna tidigt identifierade som särskilt viktiga var: De östeuropeiska staternas relation till EG, möjligheterna till förbättrat generellt öst-västsamarbete, FN:s "Economic Commission for Europe" (ECE) och dess roll för utvecklingen av öst-västsamarbetet samt bedömning av östblockets ståndpunkter rörande ESK (särskilt gränsfrågor och frågor rörande de gällande principerna för EG:s utrikeshandel).

Att EPS:s medlemsstater uppträdde som en enhetlig grupp blev en överraskning för östblocksstaterna, som dock succesivt kom att anpassa sig till detta. I ett senare skede kom Sovjetunionen och flertalet av de övriga östeuropeiska staterna, enligt en rad EPS-analytiker, att betrakta EPS som en tillgång. EPS:s status såsom en självständig västeuropeisk utrikespolitisk aktör och ett betydelsefullt forum för utrikespolitisk debatt kom att stärkas i omvärldens ögon under 1970-talet, dels på grund av USA:s något avvaktande hållning till ESK, dels på grund av att EPS bl. a. i mellanösternfrågan bevisade sin kapacitet och ambition att fatta självständiga beslut i utrikespolitiska frågor.

Samarbetet inom ESK kom att bli en lyckad satsning, och

det avgörande beviset för detta, liksom för öststaternas inofficiella erkännande av EG, var när den italienske premiärministern undertecknade Helsingfors-överenskommelsen i egenskap av ordförande i EG:s Ministerråd. Sedan dess har ett intimt samarbete bedrivits av EPS:s medlemsstater vid de uppföljningskonferenser som ägt rum i Belgrad, Madrid och Wien. EPS-staterna har diskuterat alla delar av öst-väst-relationerna "inklusive de vidare säkerhetspolitiska frågorna", men militära frågor liksom generella försvarsfrågor har hittills hållits utanför EPS och i stället hänvisats till fora som NATO och VEU.

Det är viktigt att notera att Kommissionen redan från starten har haft en betydelsefull roll i utformningen av EG-medlemsstaternas utrikeshandelspolitik inom ramen för ESK:s korg II som benämns "Ekonomi, vetenskap, teknologi och miljö". Därigenom blev det praktiskt nödvändigt med viss samordning mellan EPS och EG-organen, främst då Kommissionen. Från i första hand fransk sida markerades dock en gräns mellan EPS, samarbete av tydlig mellanstatlig karaktär, och det övriga samarbetet inom EG, vilket bl. a. genom Kommissionen hade inslag av överstatlighet.

ESK-konferenserna kom att bli ett närmast idealiskt samarbetsforum för EPS-medlemsstaterna. Dessa konferenser behandlar ej militära detaljfrågor men tar ändå upp frågor som är av avgörande betydelse för den europeiska säkerheten. Ambitionen att medverka till en förbättrad säkerhet, utan att behöva komma med konkreta förslag rörande de militära styrkeförhållanden i Europa kom att utgöra en okontroversiell formel för en lyckad EPS-satsning inom det säkerhetspolitiska området. Även en neutral stat som Irland kunde därmed aktivt medverka i processen, även om det till skillnad från de övriga EPS-staterna skedde inom ramen för NN-gruppen, utan att hamna i konflikt inom ramen för EPS.

ESK-samtalen visade också att EPS på ett stort antal områden har intressen som sammanfaller helt eller delvis med de neutrala och icke-allierade staterna. Särskilt gäller detta inom ekonomiska och humanitära områden. ESK:s roll för att förbättra de mänskliga rättigheterna i Europa, liksom dess strävan efter en allmän klimatförbättring i öst-västförbindelserna låg direkt i linje med EPS:s riktlinjer.

Som en följd av det alltmer utvecklade samarbetet inom EPS uppstod tidigt behov av att utveckla en praxis för den typ av samarbete som flera av EPS-staterna varit knutna till före medlemskapet i EPS/EG, exempelvis Danmarks koppling till Nordiska Rådet.

Danmark blev, främst under Belgradkonferensen 1977–78, aktiv bland de nordiska länderna, genom att förklara EPS:s ståndpunkter och försöka föra in de nordiska ländernas intressen i EPS-diskussionen. Frankrike och Italien försökte på motsvarande sätt utveckla kontakter med medelhavsländerna. Även till synes enkla ärenden kunde leda till möten över gamla politisk-militära blockgränser och skapa förutsättningar för nya samarbetsmönster i vilka EPS-medlemmar spelade en framträdande roll.

På en lägre nivå, än den utrikesministernivå som deklarationerna berör och konferensnivån, bedrivs ett omfattande arbete på det diplomatiska fältet. De tolv utrikesministerierna, Kommissionen och det politiska sekretariatet är sammanlänkade genom ett konfidentiellt telexsystem ("Correspondance Européenne", COREU), genom vilket passerar mer än tio tusen meddelanden varje år. Detta nätverk möjliggör för de tolv att utbyta åsikter och information, samt att ta beslut utan att hålla särskilda möten dessförinnan (särskilt betydelsefullt i brådskande ärenden).

Vid de diplomatiska beskickningarna runt om i världen (i tredje land) har de tolv ett omfattande samarbete. Regelbundna möten hålls mellan medlemsstaternas ambassadörer, liksom mellan andra diplomater från de tolv medlemsstaterna. Exempel på samarbetsområden på lokal nivå är hälsovård, skolutbildning och konsulär hjälp åt medlemsstaternas medborgare. I vissa länder förekommer gemensamma nödplaner, t. ex. gemensamma evakueringsplaner. Samarbetet vid evakueringen av EG-medborgare från Mellanöstern i samband med den senaste krisen 1990/91, är ett exempel.

EPS och försöken till samordnad utrikespolitik i Falklands-kriget, konflikten i Södra Afrika samt krigen i Mellersta Östern

För att konkretisera hur EPS hittills fungerat i praktiken redovisas i det följande tre exempel – Falklandskonflikten, utvecklingen i Södra Afrika samt mellanösternkonflikten, särskilt kriget mellan Irak och FN-alliansen. Exempelen är av olika natur. Falklandskonflikten används här för att illustrera EPS:s agerande i en akut krissituation som organisationen saknade erfarenhet av, nämligen då ett område tillhörande en medlemsstat och därmed ett område som lydde under Romfördragets utsattes för ett militärt angrepp av en främmande stat.

Det andra exemplet belyser i huvudlinjer EPS:s agerande i södra Afrika. I detta fall rör det sig inte om en akut krishanteringsituation, utan om en långsiktig process för att åstadkomma intern enighet kring ett handlingsprogram. Frågan fick en speciell karaktär bl. a. genom att Storbritannien hävdade att landet hade ”speciella relationer” till södra Afrika på grund av sin tidigare kolonialmaktställning.

I det tredje fallet rör det sig dels om en långsiktig problematik – situationen i Mellanöstern i modern tid – dels om en akut kris – reaktionen på Iraks ockupation av Kuwait i augusti 1990. I detta senare fall har såväl Frankrike som Storbritannien framhållit sina ”speciella relationer” till stater i området.

EPS och Falklands-kriget

Falklandskonflikten utlöstes genom den argentinska ockupationen av de brittiska Falklandsöarna (Islas Malvinas) i Sydatlanten den 1 april 1982. De dåvarande tio medlemsstaterna i EG/EPS reagerade mot ”den argentinska regeringens väpnade intervention” genom att redan nästa dag i ett uttalande kräva ”eftertryckligen av den argentinska regeringen att dess stridskrafter ögonblickligen skall dras tillbaka och att följa appellen från FN:s Säkerhetsråd att upphöra med våldsaktioner och söka en diplomatisk lösning”.¹⁷

Den snabba reaktionen var ett resultat av en utvärdering av det långsamma EPS-agerandet i samband med Sovjetunionens invasion i Afghanistan.¹⁸ Till bilden hör emellertid också att den Politiska Kommittén vid utbrottet av Falklands-kriget redan var samlad i Bryssel i andra ärenden.

De inledande uttalandena innehöll ett enhälligt politiskt stöd för Storbritannien och fördömande av den argentinska aggressionen. I nästa steg beslöt medlemsstaternas regeringar att, på nationell basis, införa ett fullständigt embargo på rustningsexport till Argentina. Inom EPS:s ramar beslöt man att politiskt stödja "nödvändiga åtgärder för ett förbud på all import från Argentina".¹⁹

Denna typ av beslut kopplar automatiskt samman EPS med EG. Rådet beslutade den 16 april enligt artikel 113 i Romfördraget om ett importembargo på argentinska produkter. Det rättsliga i sanktionsbeslutet blev omstritt. Danmark stödde beslutet om importembargo, men hävdade att det skulle grundas på Romfördragets artikel 224 med nationell lagstiftning som grund. Danmark kom dock att ansluta sig till de övriga medlemsstaternas bedömning.

Twisten om huruvida handelspolitiska åtgärder, som artikel 113 innefattar, får användas i syfte att nå utrikespolitiska målsättningar, kom därigenom att lösas. Förutom EG uppfyllde Australien, Kanada, Nya Zeeland och Norge de brittiska önskemålen om embargon. Att medlemsstaterna samtidigt, på basis av Romfördraget, kunde genomföra sanktioner var nödvändigt eftersom en veckolång fördröjning genom ett nationellt rättsligt förfarande skulle ha mattat den politiska effekten av sanktionerna. Ett importförbud var såtillvida effekfullare än ett exportförbud.

Under de fjorton dagar som rådslagen över argentinaembargot hölls sammanträdde EPS:s Politiska Kommitté endast en gång. De huvudsakliga rådslagen hölls bland EG:s Ständiga Representanter (COREPER) och i Kommissionen. Detta visade tydligt att när det gällde att omsätta politisk vilja i konkreta handlingar var det EG:s organ och procedurer som tog över för att hantera problem.

När de militära handlingarna utvidgades genom "den brittiska slagstyrkans" insatser i kriget naggades solidariteten med Storbritannien. Beslutet den sjuttonde maj att förlänga sank-

tionerna på sju dagar, liksom den obegränsade förlängningen den tjugofjärde maj kom inte att godkännas av alla medlemsstater. Italien åberopade särskilda relationer beroende på kontakterna mellan Italien och Argentinas cirka tre miljoner argentinier av italienskt ursprung, liksom landets långvariga och betydelsefulla kommersiella kontakter med Argentina. Irland hänvisade till sin neutralitetspolitiska linje.

Den med sanktionerna samtida debatten om jordbrukspriserna inom EG och Storbritanniens protester mot storleken på dess bidrag till EG:s budget ledde till viss misstämning mellan medlemsstaterna. I FN:s Generalförsamling visade sig detta också genom att några EPS-medlemmar, efter det att stridigheterna på Falklandsöarna hade upphört, röstade för den FN-resolution som uppmanade de stridande parterna att inleda förhandlingar, mot Storbritanniens uttryckliga vilja.

Trots sanktionerna hade enligt gjorda bedömningar inga väsentliga inskränkningar i handeln med Argentina förekommit. Genom den politiska markeringen från EPS och EG:s ekonomiska sanktionsbeslut mot Argentina berördes emellertid också relationerna till övriga stater i Latinamerika på grund av dessas regionala solidaritet, åtminstone i ord, med Argentina. De latinamerikanska staterna såg embargobesluten som betänkliga prejudikat.²⁰

EPS/EG-staterna reagerade på detta genom ett uttalande från det Europeiska Rådet den 28–29/6 1982, i vilket man uttryckte ”det levande intresse som de Tio har för utvecklingen av sina relationer till länderna i denna del av världen, som har så många band till Europa och är manade till att internationellt spela en större roll”.²¹

Utrikesministrarna beslöt den 20 september att förhållandet till Latinamerika i sin helhet skulle förbättras. De Tio hade hamnat på en sida i konflikten och det var ej möjligt att spela den annars eftersträlvade rollen som medlare.

Efter att i inledningsskedet framträtt i enighet ökade de inre motsättningarna ju längre tid som förflöt och ju större militär styrka Storbritannien satte in. EPS och EG hade visat att man var beredda till samordning av politiska uttalanden med ekonomiska och handelspolitiska åtgärder. Utvecklingen under krisperioden hade emellertid också visat på de faror för sammanhållningen som låg i att ett enskilt land krävde enighet

bakom vad som alltmer kunde tolkas som nationellt intresse.

Solidariteten med Storbritannien, när det gällde åtgärder vidtagna med stöd i internationell rätt, tog slut då den politiska markeringen hade gjorts. När ett fortsatt stöd till Storbritannien riskerade att övergå till ett stöd för Storbritanniens militära operationer, och därmed hota vissa medlemsstaters nationella intressen, upphörde därför solidariteten.

Erfarenheterna från hanteringen inom EPS/EG av Falklands-konflikten kan sammanfattas på följande sätt:

- Medlemsstaternas huvudinstrument för utrikespolitiskt agerande ligger hos EG:s organ, medan EPS får nöja sig med att efter samråd besluta om politiska uttalanden och förslag till konkreta åtgärder. Ekonomiska sanktioner genomfördes på grundval av Romfördraget, men avgörandet om deltagande eller ej låg hos medlemsstaterna.
- En utrikespolitik förd av en medlemsstat enbart på nationella grunder erhåller ej automatiskt EPS-medlemsstaternas stöd.
- Folkrättens hävdande utgör för EPS en stabil grund för gemensamt agerande. När de olika medlemsstaterna därutöver gör politiska bedömningar utifrån sina nationella utgångspunkter, försvåras dock möjligheterna till ett gemensamt agerande.
- Då en medlemsstat på ett område deklarerar sin neutralitet och icke-deltagande i EPS:s gemensamma politik respekteras detta av övriga medlemsstater.

EPS och Södra Afrika-konflikten

Ett av de tidigaste försöken att inom en Gemenskapsram söka utveckla en gemensam politik i en internationellt kontroversiell fråga gällde förhållanden i Södra Afrika. Fram till 1974 hade medlemsstaterna var för sig utvecklat sin utrikespolitik gentemot Södra Afrika. Mellan de nio medlemsländerna, med Danmark, Irland och Storbritannien som nytillkomna, fanns relativt stora skillnader. Skillnaderna kom bl. a. tydligt till uttryck vid FN:s trettioförsta Generalförsamling 1977.²² De Nio uppvisade då skilda åsikter på en rad områden, alltifrån

handel, rustningsfrågor och investeringar till idrotts- och kulturutbyte.

Som ett resultat av EPS-processen introducerades 1977 en "Code of Conduct" för Gemenskapen i fråga om subventioner för EG-företag verksamma i Sydafrika. På grund av ökade rasoroligheter i Sydafrika under 1985 beslöt EG-medlemmarna att omformulera sin Sydafrikapolitik. Detta skedde först genom ett ministerrådsmöte i september 1985, följt av ytterligare ett möte 1986. Till största delen uttryckte de beslut som togs 1985 respektive 1986 redan fungerande bilateral praxis.

Det enda nya var att man kallade hem sina respektive militärattachéer ifrån Sydafrika. I besluten fördömdes nukleärt och militärt samarbete med Sydafrika, liksom försäljning av olja och känslig teknologi till landet. Man frös officiella kontakter och internationella överenskommelser i frågor rörande säkerhet, lade embargo på export av vapen och paramilitär utrustning, avrådde från idrottsliga och kulturella kontakter och introducerade en rad åtgärder som stöd till den svarta befolkningen. Desutom reviderades den "Code of Conduct" som upprättats 1977.

Denna harmonisering skedde inom EPS:s ramar, men resultatet vittnade om att de enskilda medlemsländerna ansåg sig kunna tolka besluten med utgångspunkt i sina nationella intressen. Avgörande för ineffektiviteten i den beslutade politiken var att den i huvudsak saknade förankring och därmed kraft när det gällde de ekonomiska och handelspolitiska aktionsmöjligheterna på gemenskapsnivå.

De ovan nämnda problemen ledde till en utveckling av denna politik inom ett år från det första beslutet. I september 1986 antog Gemenskapen ett begränsat paket av restriktiva åtgärder i fråga om import från Sydafrika. Effektiviteten i denna nya politik begränsades av de valda sektorerna och i praktiken överläts ansvaret för dess genomförande till den nationella nivån snarare än till gemenskapsnivån. En ytterligare brist var att beslutet var vagt formulerat.

När det gäller skillnader mellan medlemsländernas politik i Sydafrika kan bl. a. noteras att Storbritannien under hela sin tid som medlem i EPS och EG varit mycket restriktiv i sitt stöd för åtgärder riktade mot den sittande regeringen. Som skäl

härför har man anfört sin speciella ställning som ledande nation inom Samväldet.

Danmark, Irland och Nederländerna har gått betydligt längre i sin nationella lagstiftning om handel med Sydafrika än de tre stora inom EG – Frankrike, Storbritannien och Västtyskland. Anledningen till att ett land som Danmark, trots sitt EPS-medlemskap, har kunnat gå längre än andra EPS-stater, ja även längre än vad icke-medlemslandet Sverige beslutat gå, beror givetvis på att EPS endast kan fatta beslut på en ”minsta gemensamma nämnare-nivå” och att de enskilda medlemsstaterna därefter är oförhindrade att göra mer långtgående uttalanden.

Sydafrikafallet belyser, liksom det föregående exemplet, såväl EPS:s brist som dess styrka. Bristen är att dess politiska beslut inte kan bli mer långtgående än den minsta gemensamma nämnaren för alla staterna eftersom beslut kräver enhällighet. Detta förhållande framhålls å andra sidan av vissa länder som en styrka hos EPS – samordning utan tvång. Effekten även av ett ”minsta gemensamma nämnare-beslut” ansågs vara större än om varje land skulle agera var för sig och man skulle undvika att uppenbara intressekonflikter påverkade andra delar av samarbetet.

På våren 1991 visade det sig att det gick utomordentligt snabbt och smidigt att häva de resterande sanktionerna mot regimen i Sydafrika, under hänvisning till de förändringar som skett i den sydafrikanska apartheidpolitiken.

EPS under kris och krig i Mellersta Östern

De västeuropeiska staternas intresse för och engagemang i Mellersta Östern sträcker sig långt tillbaka i tiden. En betydelsefull markering var bl. a. det brittisk-franska Suez-kanalprojektet. Under första världskriget accentuerades behovet av närvaro i området ytterligare, inte minst genom de tyska försöken att skaffa sig inflytande. Efter det ottomanska rikets fall i början av 1920-talet tilldelades huvuddelen av de icke-turkiska områdena Frankrike och Storbritannien som mandatområden under Nationernas Förbund. Brittiskkontrollerade områden

blev bl. a. Iran (Persien), Irak och Palestina, medan fransmännen tog kontrollen över Syrien och Libanon.

Oljeförekomster i regionen ökade ytterligare dess betydelse och under andra världskriget svarade brittiska ockupationsstyrkor för kontrollen. Detta kom efter Frankrikes fall 1940 att även gälla de tidigare franskkontrollerade områdena. Under inflytande av ökad nationell oro i början av 1950-talet bildades 1955, på brittiskt initiativ, den s.k. Bagdadpakten mellan Storbritannien, Iran, Irak, Turkiet och Pakistan. Syftet var att garantera fortsatt brittiskt inflytande och förhindra sovjetisk expansion i regionen.

Storbritannien förmådde emellertid inte behålla sin tidigare stormaktsställning utan tvingades, liksom Frankrike, att successivt dra sig tillbaka under slutet av 1950-talet. Efter sig lämnade de en rad olösta konflikter, både mellan arabstater och mellan dessa och staten Israel.

Under 1950- och 1960-talen dominerades de västeuropeiska staternas relationer till staterna i Mellersta Östern av Palestinakonflikten och efterdyningarna av Suezkrisen 1956. Oljan spelade dock från början en betydande roll.

Efter utbrottet av Oktober-kriget 1973 mellan arabstaterna och Israel kom de politiska, sociala och ekonomiska faktorerna att tydligt sammankopplas. Det nystartade EPS utsattes därigenom omedelbart för starka påfrestningar både genom vissa medlemsstaters långvariga och starka koppling till regionen och genom att EPS krävde samordning med Rådet och Kommissionen inom EG.²³

Med den euro-arabiska dialogen inleddes ett betydelsefullt skede i EPS:s historia. Det var första gången EPS förde en dialog kring ett, åtminstone delvis akut internationellt problem med en annan grupp av stater (Arabförbundet). Genom att den arabiska sidan insisterade på att politiska och ekonomiska frågor skulle hanteras gemensamt, framstod det som nödvändigt att göra avkall på de första årens tydligt markerade skiljelinje mellan EPS och EG. Arabstaternas trumfkort inför denna dialog var oljeexportvapnet, vars användning under våren 1974 blivit ytterst kännbart för flera västeuropeiska länder.

Västeuropéernas beredvillighet att tillmötesgå arabstaternas krav för fortsatt dialog kritiserades av USA, som ansåg att det

däri låg en risk för att Israel skulle "offras" för att rädda oljetillförseln till Västeuropa. Den amerikanske utrikesministern Henry Kissinger uttryckte sin misstro mot EPS:s och EG:s förmåga att utträta något i Mellanöstern-konflikten: "Européerna kommer att vara oförmögna att åstadkomma någonting i Mellersta Östern inom en miljon år!"²⁴

Ytterligare en milstolpe i EPS:s Mellersta Östern-politik dokumenteras i Europeiska Rådets Londondeklaration från år 1977, vari man för första gången erkänner det palestinska folkets rätt till ett hemland. Samtidigt framhöll man att en lösning av konflikten förutsatte "ömsesidigt erkännande" mellan konfliktens båda parter. Trots upprepade försök från EPS:s sida, bl. a. i FN, blev det USA som spelade den avgörande medlarrollen under Camp David-processen.

Under 1980-talet har EPS, genom allt tydligare koppling till övrig verksamhet inom EG, kommit att få allt större uppmärksamhet internationellt. Dess roll för utvecklingen i delar av tredje världen, bl. a. i södra Afrika och i Östeuropa har i vissa sammanhang jämförts eller t. o. m ansetts överlägsen USA:s. Detta har naturligtvis ökat den interna tilltron till och förväntningarna på EPS, men också lett till ökande externa krav på agerande från EPS:s sida t. ex. i akuta internationella konflikter.

Ett sådant problem aktualiserades för EPS den 2 augusti 1990 då Irak anföll och ockuperade den oerhört oljerika grannstaten Kuwait. Redan samma dag, innan FN hann samlas, fördömde EPS Iraks invasion. Några dagar senare, den 4 augusti, hade den Politiska Kommittén sammanträtt i Rom och lämnat till COREPER att samordna en aktion mellan de politiska och ekonomiska delarna av Gemenskapen. Det politiska fördömandet och kravet på utrymning av Kuwait kompletterades med ekonomiska sanktioner:²⁵

- importförbud för olja från Irak och Kuwait
- frysning av Iraks ekonomiska tillgångar i EG-länderna
- förbud för försäljning av vapen och annan militär utrustning till Irak
- inställande av alla former av militärt samarbete med Irak
- inställande av tekniskt-vetenskapligt samarbete med Irak
- inställande av planerade handelsförhandlingar med Irak

I mitten av augusti besökte EPS-trojkan under ledning av den italienske utrikesministern De Michelis Egypten, Jordanien och Saudi-Arabien. EPS-företrädarna förklarade sig beredda att stödja särskilt Jordanien, om ekonomiska svårigheter skulle uppstå för landet med anledning av krisen.

Ordföranden i Europeiska Rådet hade på ett tidigt stadium fått accepterat ett förslag att EG skulle svara för koordineringen av de insatser som behövdes för att garantera säkerheten för de medborgare i EG:s medlemsländer som befann sig i Irak eller Kuwait. Vid ett extra utrikesministermöte i Paris den 21 augusti sände EPS/EG-staterna en varning till den irakiska ledningen om att "varje försök att skada eller riskera säkerheten för EG-medborgare kommer att betraktas som en ytterst allvarlig aggression riktad mot Gemenskapen och alla dess medlemsländer och kommer att utlösa en samlad reaktion från hela Gemenskapen."²⁶ Irakiska medborgare varnas också för att engagera sig i terroraktioner som hotar säkerheten för andra människor.

I flera av medlemsländerna väcktes tidigt under krisen frågan om vilka möjligheter som fanns att komplettera de vidtagna politiska och ekonomiska åtgärderna med hot om eller direkt militärt ingripande. NATO kunde inte komma ifråga, krisen låg utanför dess ansvarsområde. NATO-rådet beslutade dock att NATO skulle fungera som konsultationsforum för medlemsstaterna.

VEU kom att bli det organ som de västeuropeiska stater vilka önskade använda militära påtryckningsmedel formellt kunde använda som samordnare för dessa aktioner. Den 21 augusti sammanträdde utrikesministrarna i Paris inom ramen för EPS för att diskutera Iraks invasion av Kuwait. Senare på dagen sammanträdde utrikesministrarna från de nio VEU-länderna med sina länders försvarsministrar för att överlägga om en gemensam hållning i de militära frågorna. Danmarks, Greklands, Irlands och Turkiets ambassadörer i Paris var inbjudna som observatörer. Irland avböjde deltagande med hänvisning till sin neutralitetspolitiska linje. Vid mötet beslöts om nära koordination av militära aktiviteter och underrättelseverksamhet med anknytning till det pågående kriget. Senare samma månad förekom ytterligare möten, bl. a. mellan VEU-staternas överbefälhavare.

Under de följande månaderna, fram till det slutdatum för Iraks tillbakadragande (15 januari 1991) från Kuwait som FN:s säkerhetsråd fastställde, var EPS mycket aktivt för att söka uppnå en förhandlingslösning på krisen. Försöken misslyckades dock. EPS försökte länge, men utan framgång, få klartecken från Bagdad för att skicka ett speciellt sändebud till den Irakiske presidenten Saddam Hussein.

Belgien, Danmark, Frankrike, Italien, Spanien och Tyskland drev under en kortare period i slutet på 1990 och början av 1991 linjen att EPS-trojkan skulle kunna fylla en medlarfunktion, särskilt som relationerna mellan USA och Irak blev alltmer låsta. Någon sådan öppning för EPS skapades emellertid varken av Irak eller USA.

Efter dessa nedslående erfarenheter övergick initiativet till enskilda EPS-stater, t. ex. Frankrike, men framförallt till USA. När FN:s slutdatum nåtts slöt EPS upp bakom USA och uppgav därigenom, åtminstone för denna gång, ambitionen att på egen hand spela en internationell ledarroll.

Avgörande för denna utveckling var att de politiska deklARATIONERNA och ekonomiska sanktionerna inte gav resultat så snabbt som FN-alliansens ledande stater, främst USA, önskade. USA:s massiva militära uppladdning och den militära hotbild som tidigt målades upp tvingade de västeuropeiska staterna att "spela på USA:s villkor". Denna utveckling resulterade förhållandevis tidigt – under hösten 1990 – i förslag om att det politiska och ekonomiska samarbetet skall föras samman, samt att det skall kompletteras med samarbete även inom försvarsområdet.²⁷

Den senaste allvarliga krisen i Mellersta Östern underströk liksom tidigare behovet av långtgående samordning mellan det utrikespolitiska och det ekonomiska och handelspolitiska samarbetet. Det nya i situationen var att utvecklingen gav belägg för att även samordnade politiska och ekonomiska aktioner inte, åtminstone i ett kort perspektiv, är tillräckligt starka påtryckningsmedel i en situation där motparten disponerar betydande militära resurser. Utvecklingen av kriget mellan Irak och Kuwait kom därigenom att ge argument till dem inom EPS/EG som önskar även ett militärt samarbete mellan medlemsländerna inom EG:s ram, men också till dem som argumenterar för att alla militära aktioner även i framtiden skall

bygga på nationella beslut. Av denna anledning kan konstateras att Gulf-kriget accentuerade behovet av men knappast underlättade att få till stånd ett policybeslut inom EG i denna fråga.

Noter

- ¹ Times, 3 februari 1981
- ² Se appendix
- ³ Hill, C. (1983), s. 3–17
- ⁴ Se s. 50
- ⁵ Regelsberger, E. (1988), s. 23 ff.
- ⁶ Keatinge, P. (1990), s. 53 ff
- ⁷ Regelsberger, E. (1988), s. 31 ff
- ⁸ Uppgifter från EPS-sekretariatet
- ⁹ Se ex. i appendix
- ¹⁰ Pijpers, A. (1988), s. 143 ff
- ¹¹ Ifestos, P. (1987), s. 418 ff
- ¹² Kohler, B. (1982), s. 83 ff
- ¹³ Hill, C. (1988), s. 171 ff
- ¹⁴ Kerr, A. (1983), s. 185 ff
- ¹⁵ Regelsberger, E. (1988), s. 16 f
- ¹⁶ Uppgifter från EPS-sekretariatet
- ¹⁷ Deklaration av De Tio, 1982-04-02
- ¹⁸ Ifestos, P. (1987), s. 230
- ¹⁹ Rhein, E. (1982), s. 4 f
- ²⁰ Edward, G. (1984), s. 295 ff
- ²¹ European Council Statement, 28–29 juni 1982
- ²² Regelsberger, E. (1988), s. 29 ff
- ²³ För en fyllig redogörelse för utvecklingen fram till mitten av 1980-talet se bl. a. Ifestos, P (1987), del VI
- ²⁴ Daily Telegraph, 8 mars 1974
- ²⁵ EPC Declaration, 1990/56
- ²⁶ EPC Declaration, 1990/61
- ²⁷ Se vidare i kapitel 7

7. *Mot en europeisk politisk union (EPU)*

Tankar på att utveckla det politiska samarbetet i riktning mot en europeisk politisk union (EPU) fick ökat genomslag i Europadebatten under slutet av 1980-talet. Demokratiseringsvågen som svepte över Östeuropa och avspänningen mellan USA och Sovjetunionen utgjorde en god grogrund för dessa idéer. Den politiska unionen kom också att, främst av den västtyska regeringen, kopplas samman med etablerandet av den ekonomiska och monetära unionen (EMU). Ett mer djupgående och omfattande politiskt samarbete sågs som en förutsättning för avgörande beslut på det ekonomiska och monetära området.

Debatten kring skisserna till en EPU kom dock länge i bakgrunden till de mer konkreta diskussionerna kring en EMU. Först under sommaren 1990 började förslagen till den politiska unionens innehåll och organisation ta mer konkret form. Frågan om i vilken utsträckning och på vilket sätt EPU skulle sammankopplas med EMU framstod emellertid som alltmer betydelsefull. Någon snabb och enkel lösning på det drygt femtonåriga problemet har inte kunnat skönjas.

Det kan i detta sammanhang vara på sin plats att erinra om att Kommissionen redan från EEC:s start fungerat som organisationens "ansikte utåt". Tillkomsten av EPS, som formellt lades vid sidan av det övriga samarbetet inom EG, i början av 1970-talet kan ur denna synvinkel betraktas som en komplikation.

Relationen mellan EPS och den verksamhet inom EG som främst leddes av Kommissionen har, sedan den första formaliseringen i London-rapporten 1981 och utvecklingen i Akten, debatterats under hela 1980-talet. Kommissionens ökade ar-

betsbörda gjorde det nödvändigt att förstärka dess handläggningsresurser. En Politisk Direktör tillsattes för att ta hand om utrikespolitiska frågor i gränsområdet mellan EG och EPS.

Kommissionens Politiska Direktorat är anknutet till generalsekretariatet. Det utgör, tillsammans med Generaldirektoratet I (Externa relationer), VIII (Utvecklingsfrågor) och XXIII (Handelspolitik, utrikeshandel och turism) Kommissionens främsta kompetens när det gäller relationer till omvärlden. Representanter för det Politiska Direktoratet är närvarande vid samtliga möten inom EPS. Under de senaste åren har det i ökande utsträckning också varit representerat vid möten med EPS:s Politiska Kommitté, liksom vid arbetsgruppsmöten.

Av avgörande betydelse har dock hela tiden varit att stats- och regeringscheferna i Europeiska Rådet – som har dragit upp de övergripande politiska riktlinjerna – respektive utrikesministrarna i Rådet – som har haft initiativ- och beslutanderätt i utrikespolitiska frågor – har företrätt nationella intressen. Till detta kommer att alla beslut har fordrat enhällighet.

Förändrad beslutsprocess och organisation

Inför det regeringsmöte om utarbetandet av en EPU och en EMU som hölls i Rom i december 1990 framlades bl. a. en rad förslag beträffande förändring av de gällande samarbetsprinciperna. Bl. a. har Kommissionens roll i det framtida europeiska samarbetet lyfts fram. I flera av dessa förslag underströks också betydelsen av att sammanföra de utrikespolitiska och ekonomiska frågornas behandling till ett huvudorgan – Kommissionen.

I den avslutande kommunikén från Europeiska Rådets möte i Rom konstaterades beträffande vilka grundförutsättningar som skall gälla för de följande regeringskonferenserna kring etablerandet av en politisk union: ”stats- och regeringscheferna uttryckte sin beslutsamhet att ... definiera stegen i den process som skall omvandla Gemenskapen till en Politisk Union, vilken kommer att fungera som ett centrum för stabilitet i Europa”.¹

Förutom de traditionella konstaterandena om att Gemenskapens utrikes- och säkerhetspolitik syftar till bibehållande av fred och internationell stabilitet, stärkande av demokratin och stimulans till ekonomisk utveckling, markerades behovet av ett gemenskapsperspektiv för att uppnå ”samordning i Gemenskapens övergripande externa agerande inom ramen för dess utrikes-, säkerhets-, ekonomiska och utvecklingspolitik”.² För att nå detta mål aviserades en rad åtgärder.

Eftersom man redan i textens inledning konstaterade att man ”skulle ha i åtanke individuella medlemsländers speciella relationer.”³, därmed åsyftande i första hand Irland, slår man fast att Ministerrådet även i fortsättningen skall vara det beslutande organet. Texten lämnar dock en öppning mot en omprövning av enhällighetsprincipen vid beslut.⁴

”Följande element skall beaktas som grund för beslutsprocessen:

- enhällighetsbeslut vad gäller definitionen av allmänna riktlinjer: i detta sammanhang bör övervägas betydelsen av icke-deltagande och nedläggning av röst för undvikande av oenighet;
- möjligheten för att tillgripa röstning enligt kvalificerad majoritetsprincip när det gäller implementation av beslutad politik.”

Inför Rom-mötet hade Spanien bl. a. föreslagit att Ministerrådet skulle kunna avgöra om vilka frågor som skulle kunna beslutas med kvalificerad majoritet, samt att en nedlagd röst inte skulle kunna förhindra beslut. Belgien hade framfört liknande tankegångar. När det gällde frågan om möjlighet att tillgripa beslut med kvalificerad majoritet föreslogs från belgiskt håll att detta i varje fall skulle gälla i brådskande ärenden. Även Nederländerna förde fram ett förslag om att införa beslut med kvalificerad majoritet i vissa frågor.

Frankrike, Grekland, Italien, Portugal och Tyskland talade för användning av kvalificerad majoritet för att åstadkomma en snabbare beslutsprocess i vissa typer av frågor. Luxemburg och Irland vacklade något i sin inställning, medan Danmark och Storbritannien talade mot att man skulle avvika från den rådande ordningen.

Inför de på Rom-mötet följande regeringskonferenserna om den politiska unionen konstaterade Ministerrådet att majoritetsprincipen vid omröstningar är konferensens mest relevanta huvudfråga. De flesta delegationer ansågs vara beredda att

föreställa sig ett allmänt bruk av omröstningar med kvalificerad majoritet, utom i beslut rörande konstitutionella och institutionella frågor och möjligen i ett fåtal andra känsliga områden.

I de utgångspunkter för fortsatta diskussioner som ordförandedlandet Luxemburg lade fram den 17 april 1991 föreslogs att den gemensamma utrikespolitikens riktlinjer även i fortsättningen skall beslutas genom enhällighet i Europeiska Rådet. Beslut om implementering av den beslutade policyn skulle dock hänskjutas till utrikesministrarna och kunna tas med kvalificerad majoritet. Som exempel på områden vilka skulle kunna omfattas av ett sådant förfarings sätt kan nämnas vapenteknologiskt och -industriellt utvecklingsarbete, vapenexport, vapenkontroll och nedrustning inom ESK:s ram, deltagande i FN:s fredsbevarande styrkor samt deltagande i humanitärt motiverade interventioner.

Kommissionen skulle också, enligt många medlemsstaters mening, ges en mer aktiv roll inom det utrikespolitiska området. Den skulle bl. a. få rätt att ta initiativ även i utrikespolitiska ärenden, men inte få någon rätt att fatta beslut. Kommissionens ökade medverkan ansågs förbättra utsikterna för en effektivare samordning av politiska och ekonomiska intressen inför beslut, samt en effektivisering av, och därmed ökade genomslagskraft för, den beslutade politiken. När det gäller de avgörande policybesluten skulle den fortsatta tillämpningen av enhällighetsprincipen garantera inflytande för nationella intressen. I Luxemburgs diskussionsunderlag från den 17 april 1991 framgick det dock klart att Kommissionens förhoppning om att spela en mer framträdande roll inom det utrikespolitiska området förmodligen får stå tillbaka för de nationella intressena, framförallt företrädda av Ministerrådet.

Förutom de redovisade förslagen till förändrade förutsättningar för Rådets och Kommissionens agerande har det beredande organet COREPER:s ställning diskuterats i ett flertal sammanhang.⁵ Inom det utrikespolitiska området har bl. a. föreslagits att COREPER skall utveckla samarbetet med EPS:s Politiska Kommitté för att på sikt åstadkomma en permanent integration mellan dem. Ett sådant organ skulle få en nyckelställning som koordinatör mellan Ministerrådet, Kommissionen och EPS.

I debatten inför Rom-mötet i december 1990 förekom allt oftare referenser till "det demokratiska underskottet" inom EG. I första hand avsågs därmed bristen på parlamentarisk kontroll över beslutsprocessen och det relativt ringa intresse som medlemsländernas medborgare visade för Europaparlamentet och dess arbete. Kritikerna menade att utan en starkare roll för parlamentet skulle varje framtida försök att fördjupa integrationen inom EPS/EG försvåras eller rent av omöjliggöras.

Inför Rom-mötet samlades representanter för Europaparlamentet för första gången utanför sina normala sammanträdesorter – Strasbourg och Bryssel – till ett möte i Rom. Avsikten med detta var att understryka behovet av att Parlamentets befogenheter utvidgades.

Parlamentarikernas aktion riktades emellertid i första hand inte mot det utrikespolitiska området utan mot ett ökat inflytande i beslutsprocessen, ökade befogenheter när det gällde utnämningen av EG-kommissionärer och budgetfrågor. Ett skäl till detta förhållande är de olika traditioner som präglar de nationella parlamentens medverkan i behandlingen av utrikespolitiska frågor.

I Storbritannien dominerar premiärministern och kabinettet hanteringen av utrikespolitiken. Den franske presidenten har på motsvarande sätt en utomordentligt stark ställning när det gäller fransk utrikespolitik, medan exempelvis den tyske förbundskanslern och den danske statsministern på det nationella planet har att göra med ett parlament som är vant vid att ta upp utrikespolitiska frågor till ingående behandling.

EG-parlamentets ställning i utrikespolitiska frågor är starkt beroende av vilken grundprincip som skall tillämpas. Diskussionerna i Rom och debatten därefter tydde på att Parlamentets roll skulle komma att stärkas, men att detta inte, åtminstone inom överblickbar framtid, gällde det utrikespolitiska området. Det enda konkreta förslag som framfördes gällde Parlamentets vidgade roll vid godkännande av internationella avtal. I det förslag som lades fram av ordförandelandet Luxemburg i april 1991 hade dock Parlamentets önskemål inte vunnit något större gehör.

När det gällde situationen på sekretariatsnivå lade Ministerrådets generalsekreterare och chefen för EPS-sekretariatet in-

för Rom-mötet fram ett detaljerat förslag om institutionella förändringar. Dessa skulle bl. a. innebära inlemmande av EPS-sekretariatet i Ministerrådssekretariatet där en vice general-sekreterare skulle få ansvar för samordningen inom det utrikespolitiska området. EPS-sekretariatet skulle också utökas personellt – från fem till sju – för att klara den ökande arbetsbelastningen. Förutom en utökning av den tidigare representationen för föregående, nuvarande och nästkommande ordförandeland, skulle sekretariatet tillföras permanenta representanter för Ministerrådets politiska direktorat respektive Kommissionen.

Europeiska Rådet uttalade sig vid Rom-mötet enbart för en sammanslagning av de båda sekretariaten. De övriga delarna av förslaget lämnades till kommande regeringskonferenser att närmare utreda.

Nya och förändrade uppgifter för EPS

Inställningen till förslag till förändringar av EPS:s organisation och beslutsordning sammanhänger naturligt med vilka typer av ärenden som kan komma att tas upp. Sedan 1970-talet har EPS:s relation till säkerhetspolitik, och särskilt då de militära aspekterna därav, ständigt funnits med i den politiska diskussionen. Erfarenheterna från de första årens verksamhet framfördes i Tindemans-rapporten 1975. I rapporten framhölls att det på sikt skulle visa sig nödvändigt att föra in försvarspolitiska överväganden i EPS-processen.⁶ Samma typ av resone-mang har förts fram även under 1980-talet.

USA:s krav på att de västeuropeiska NATO-staterna i framtiden måste räkna med att bära en allt större del av sina totala försvarskostnader själva och beskeden om att trupperna i Västeuropa successivt skall tas hem har blivit en av de viktigaste drivkrafterna bakom en nysatsning på en utvidgning av samarbetet inom EPS/EG till att även omfatta militära frågor. Frankrike tillhör de stater som tidigt framhöll att västeuropéerna måste bygga upp sitt eget militära samarbetsmönster utan att förlita sig på USA. Storbritannien har å sin sida ihärdigt motsatt sig att västeuropéerna skulle påskynda USA:s tillbakadragande.

Utvecklingen i Östeuropa och Mellersta Östern har under de senaste åren åter fört fram frågan i fokus. Inledningsvis framstod avspänningen mellan USA och Sovjetunionen på det globala planet och den positiva utvecklingen i nedrustningssamtalen och inom ESK-processen som faktorer vilka minskade trycket på EPS när det gällde att ta upp försvarspolitiska frågor. Sovjetunionens sönderfall och tendenserna till ökat utnyttjande av militärt våld, bl. a. i de baltiska staterna och Iraks ockupation av Kuwait har dock snabbt förändrat läget.

Trots det skärpta läget i Sovjetunionen framstod läget i Europa inför Rom-mötet inte som så spönt att det skulle motivera ett inlemmande av militära frågor inom EPS/EG-samarbetet. ESK-processens utveckling och skapandet av en permanent organisation vid Paris-mötet i november 1990 sågs som steg i positiv riktning. Kritikerna av denna inställning menade att svagheten med ESK var att samarbetet vilade på mellanstatlig grund och att både NF:s och FN:s misslyckande borde avskräcka. Ett alltmer utvecklat och "gemenskapsdominerat" EPS/EG var, under förutsättning av att försvarsfrågor inkluderades, en väsentligt bättre garant för fredlig utveckling i Europa. Motståndarna till en sådan utveckling hävdade att ett EPS/EG med utrikes- och försvarspolitiska stormaktsambitioner skulle allvarligt rubba balansen i Europa och därigenom öka riskerna för militära konfrontationer.

Utvecklingen av krisen i Mellersta Östern ansågs däremot under senhösten 1990 av alltfler bedömare som en mycket konkret signal till EPS/EG om att de politiska markeringarna genom EPS respektive de ekonomiska sanktioner som beslutats inom EG inte hade tillräcklig effekt. Ivrarna för ett inkluderande av militärt samarbete ansåg därför att tiden nu var mogen att i den fortsatta diskussionen om en Politisk Union också ta upp denna fråga.

Formen för samordning diskuterades i flera sammanhang under hösten 1990. Ett italienskt förslag framlagt av utrikesministern Gianni de Michelis förordade ett samgående mellan EPS och VEU. Detta skulle ske så snart som möjligt och senast i samband med att det gällande avtalet om VEU utlöpte 1998. Andra förslag nöjde sig med att förorda ett institutionaliserat samarbete mellan de båda organen, vilket t. ex. skulle kunna betyda gemensamma utrikes- och försvarsministermöten.

Under våren 1991 åstadkoms en åtminstone symbolisk koppling mellan EPS och VEU i samband med att utrikesministrarna först inom EPS:s ram beslöt att agera i den då aktuella kurdiska frågan för att sedan i omedelbar anslutning därtill, i egenskap av medlemmar av VEU — med Danmark och Grekland som observatörer — diskutera de praktiska konsekvenserna av detta.

Som tidigare har redovisats är elva av de tolv EPS-länderna medlemmar i Atlantpakten/NATO (undantag Irland) och nio av dem är också medlemmar i VEU (undantag Danmark, Grekland och Irland). Mot denna bakgrund kan det tyckas vara märkligt att försvarspolitiskt samarbete inom EPS/EG väcker så tydliga motsättningar. Grundproblemet är, med undantag för Irland, emellertid inte samarbetet i sig, d. v. s. innehållet, utan de risker denna utveckling antas föra med sig för den nationella kontrollen över detta av starka nationella värderingar traditionellt präglade politikområde.

De starka banden till USA inom NATO har gjort bl. a. britterna och holländarna mindre intresserade av en europeisk särlösning, som skulle kunna leda till en successiv upplösning av Atlantpakten och och det militära samarbetet inom NATO. För den franske presidenten och regeringen har det just av denna anledning ansetts vara den lämpligaste lösningen, medan den tyska regeringen uttalar sig för en europeisk militär samsarbetsmodell samtidigt som man aktivt söker undvika att det uppstår en motsättning till USA.

Även för flera av de övriga medlemsländerna inom EPS kan en utvidgning av samarbetet till att inkludera försvarsfrågor betyda ökad känslighet i förhållande till omvärlden och inte minst då USA respektive Sovjetunionen. Många av EPS-staterna har utnyttjat det faktum att EPS endast omfattat det traditionella utrikespolitiska området t. ex. för att i kontroversiella frågor söka skydd i gruppen eller för att utnyttja övriga staters solidaritet som uppbackning för nationella intressen. En utvidgning av samarbetet till att inkludera även militära aspekter på säkerhet kommer för flertalet medlemsländer med största sannolikhet att betyda ökade påfrestningar på såväl den inre sammanhållningen som de externa relationerna.

Trots att riskerna med en sådan utveckling debatterats livligt inom och utanför EPS/EG lanserade den franske presidenten

Mitterrand och den tyske förbundskanslern Kohl strax innan Rom-mötet i ett brev till samtliga medlemsländers regeringar ett relativt långtgående förslag till säkerhetspolitiskt samarbete. I flertalet EPS-stater mottogs förslaget positivt, men i Danmark och Storbritannien var reaktionen negativ.

Tabell 2. Uppfattad nödvändighet av en gemensam Europeisk försvarsorganisation (procentandelar per medlemsland).

	B	NL	D	Dk	H	E	F	IRE	IT	Lux	P	UK	EG
Nödvändigt	65	50	50	40	68	62	73	52	66	55	72	59	61
Ej nödvändigt	27	41	39	50	18	28	19	36	23	33	19	33	29
Vet ej	8	9	10	11	14	10	8	13	12	12	9	8	10
Total	100	100	99	101	100	100	100	101	101	100	100	100	100

Källa: European Affairs No 4–90, s. 18. Undersökningen baseras på telefonintervjuer med ett nationellt representativt urval om 500 personer, från 15 år och äldre, i varje medlemsland. Av undersökningstekniska skäl har endast de större urbaniserade områdena i Grekland, Spanien, Portugal och Irland kunnat medtagas, varför resultatens nationella representativitet för dessa stater inte är säkerställd.

Det kan i detta sammanhang vara av intresse att notera att Kommissionen dagarna innan Rom-mötet publicerade resultat från en opinionsundersökning i samtliga EPS-stater i vilken ingick frågor bl. a. om synen på ett utvidgat försvarssamarbete. Av resultaten framgår att mellan 40 (Danmark) och 73 procent (Frankrike) svarar ja på en fråga om de anser att EG skall ha en gemensam försvarsorganisation. Medelvärde ligger på 61 procent för de tolv EPS/EG-länderna. Det största motståndet mot en sådan utveckling finns i Danmark, Nederländerna och Tyskland. Av de tillfrågade irländarna anser 52 procent, trots den officiella neutralitetspolitiska linjen, att militärt samarbete är nödvändigt.

Resultatet av Rom-mötet blev på denna punkt att man i slutkommunikén fastlade att den planerade politiska unionens roll inom området ”gemensam säkerhet” skall övervägas och då i första hand i frågor som debatteras i internationella organisationer och rör t. ex. nedrustning, vapenkontroll, ESK-frågor, vissa typer av ärenden inom FN vilket inkluderar fredsbevarande insatser, ekonomiskt och tekniskt samarbete inom

det vapenteknologiska området, samordning av vapenexport och icke-spridning av kärnvapen.

Vidare betonade Europeiska Rådet att den politiska unionens framtida roll inom det försvarspolitiska området bör undersökas. Detta skall ske med hänsynstagande till Medlemsstaternas rådande skyldigheter inom detta område och till betydelsen av att vidmakthålla och stärka banden inom den Atlantiska alliansen och utan förfång för för andra Medlemsstaters traditionella position. Det förslag om en ömsesidig försvarspakt som framlagts skall också undersökas.⁷

Instruktionerna till den efterföljande regeringskonferensen var mycket försiktiga och gav i många avseenden stort utrymme för tolkningar. I de efterföljande diskussionerna kunde spåras en begynnande oro för att ett alltför aggressivt västeuropeiskt agerande i frågan om att "ersätta NATO" och koppla loss från USA skulle kunna försämra den militära positionen i förhållande till det alltmer instabila Sovjetunionen.

Oro över ett avvecklande av NATO och överföring av det militära samarbetet till VEU, antingen som ett permanent arrangemang eller endast som ett steg på vägen mot en utvidgning av samarbetet inom EPS, har också förmärkts i de NATO-stater som står utanför EPS. Främst i Turkiet och Norge befarar man att bli försvarspolitiskt isolerade från resten av de nuvarande NATO-staterna.

Regeringskonferenserna och ett stort antal arbetsgrupper bedrev under våren 1991 ett mycket intensivt utrednings- och förhandlingsarbete för att ge underlag för vårens respektive höstens toppmöten. Tempot och förhoppningarna dämpades dock på ett tidigt stadium genom den dramatiska krisen mellan FN-alliansen, med USA som ledande medlem, och Irak under de första veckorna av 1991.

Efter stridernas upphörande fick regeringskonferensen om den europeiska politiska unionen förstärkt uppmärksamhet. Innan vårens ordförandeland Luxemburg lämnar över till Nederländerna kommer man med största sannolikhet att lägga fram ett förslag till fördrag som skall vara slutbehandlat och färdigt för undertecknande i slutet av år 1991. Därefter skall det ratificeras av samtliga parlament för att kunna träda i kraft vid årsskiftet 1992/93.

Bräcklig sammanhållning och svag profil?

Under Irak-Kuwait-krisens första skede utvecklade EPS/EG-staterna ett relativt omfattande samordnat aktionsprogram som bl. a. innefattade gemensamma politiska fördömanden av Irak, insatser för att föra ut "gisslan" ur Kuwait och Irak och genomförande av ekonomiska sanktioner. Trots markeringar från såväl fransk, brittisk som italiensk och grekisk sida om att de, var och en på sitt sätt, ansåg sig ha speciella relationer till staterna i området så lyckades man hålla ihop inom EPS/EG. Detta innebar att man samtidigt stödde FN:s och den amerikanska administrationens politik.

Flera av EPS-staterna sökte också under tiden fram till årsskiftet enskilt spela en roll som medlare men blev utan framgång. EPS/EG hamnade alltmer i skuggan av USA. Detta upplevdes inte minst av den franska regeringen som påfrestande.

Vid årsskiftet 1990/91 övertogs ordförandeskapet av Luxemburgs utrikesminister. Mot bakgrund av att USA redan i samband med Tindemans-rapporten i mitten på 1970-talet visat sitt ogillande av tanken på att EPS/EG skulle "tala med en stämma" och kunna företrädas av den av de sittande stats- eller regeringscheferna som för tillfället var ordförande i Europeiska Rådet respektive den utrikesminister som satt ordförande i Ministerrådet, var det uppenbart att president Bush inte tänkte använda dessa kanaler när han sökte kontakt med sina europeiska NATO-allierade.

Frankrike visade i början av januari en tydlig otålighet både med EPS och med amerikanska administrationens agerande. Vid ett möte i Luxemburg den 4 januari sökte man övertyga de övriga medlemsstaterna om att man borde ta ett initiativ och inte vänta på att USA och Irak skulle komma överens om en tidpunkt för mötet mellan ländernas utrikesministrar i Genève. EPS/EG skulle erbjuda sig att fungera som medlare. Budet till Saddam Hussein skulle vara att ett återtåg från Kuwait skulle "belönas" med en Mellanösternkonferens vari den Palestinska frågan skulle behandlas. Förslaget föll efter starkt motstånd från bl. a. Storbritannien och Nederländerna.

Den franska regeringen kritiserade också EPS/EG:s bristande ambition att markera en tydlig politisk profil. EPS/EG

ansågs i alltför hög utsträckning enbart följa den amerikanska linjen. Den irakiske utrikesministern Tarik Azizs uttalande om att EPS/EG-staterna endast var att betrakta som amerikanska marionetter bekräftade, enligt den franske utrikesministern Dumas, behovet av att EPS/EG skärpte sin politiska profil och agerade mer självständigt. Storbritannien framhöll att kopplingen till USA via VEU och NATO var det mest effektiva sättet att bidra till en lösning av konflikten. De såg som enbart positivt att majoritetsbeslutsreglerna inte var tillämpliga i denna typ av frågor, och att ingen franskinspirerad "sär- linje" kunde utformas och drivas inom EPS/EG.

Till ovannämnda motsättningar bidrog den franska regeringens beslut att "fem i tolv", dvs. kvällen innan tidsfristen för Irak löpte ut den 15 januari 1991, lansera ett eget förslag till lösning av konflikten. Den belgiska regeringen, som tillhört de starkaste ivrarna bakom den politiska unionen och för inkluderandet av försvarsfrågor inom ramen för EPS/EG-samarbetet, försakade brittisk irritation genom att vägra leverera ammunition till de stridande förbanden i FN-styrkan.

Även EPS/EG:s politik när det gäller utvecklingen i Sovjetunionen, särskilt i Baltikum, och i övriga Östeuropa försakade slitningar under början av 1991. Oron för att den tyska regeringen kommer att gå sin egen väg – i händelse av att de övriga medlemsländerna önskar skärpa hållningen mot Sovjetregeringen – har spätt på problemen för förhandlingarna i regeringskonferenserna och arbetsgrupperna som söker arbeta fram ett underlag för ett ställningstagande till en Europeisk Politisk Union.

Kriserna i Mellersta Östern och Sovjetunionen kom i ett ytterligt olämpligt skede för dem som engagerat sig för en snabb utveckling mot en Europeisk Politisk Union. De senaste månadernas verksamhet inom EPS och EG visar tydligt att väl utvecklade institutioner och nätverk för utbyte av information och åsikter inte är tillräckliga för att garantera ett innehållsligt väl fungerande samarbete.

Så länge medlemsstaterna i EPS och EG fortsätter att hålla fast vid starkt traditionella nationella grunder för utrikes- och försvarspolitik, kommer EPS och EG inom dessa områden att representera ett bräckligt och, åtminstone i handling, svagt profilerat politiskt samarbete.

Detta förhållande har naturligtvis uppmärksammats av de ledande politikerna inom EPS/EG. Förbundskansler Kohl och president Mitterrand återkom i februari 1991 med ett nytt förslag om att integrera den militära-säkerhetspolitiska sfären i verksamheten. Fortfarande möter dessa tankar på motstånd, men den politiska debatten i Mellersta Östern-krisens spår visar en tendens till att betrakta en sådan utveckling som alltmer naturlig, åtminstone på lång sikt.

Avsikten med det tysk-franska initiativet var uppenbart att motverka uppfattningen att det säkerhetspolitiska samarbetet vilar på bräcklig grund och att skärpa EG:s utrikespolitiska samarbetsprofil.

Sverige och EPS/EPU

Det utrikespolitiska samarbetet (EPS) har från början spelat en betydande roll för Sveriges ställningstagande i frågan om medlemskap i EG eller ej. Efter det att svenska regeringen 1967, i EFTA-staternas andra ansökningsomgång, inlämnat en öppen ansökan inleddes en omfattande svensk debatt om konsekvenser av ett medlemskap alternativt av att stå utanför EG.

Undersökningar av opinionsläget 1968 respektive 1970 har visat att det vid båda tillfällena fanns en övervikt för ett svenskt medlemskap.⁸ Mellan de båda undersökningarna minskade dock andelen anhängare av medlemskap ungefär lika mycket som andelen motståndare ökade. Ett anmärkningsvärt resultat från undersökningarna var att, efter nästan tio års debatt, närmare hälften av de tillfrågade inte ansåg sig ha någon bestämd åsikt i frågan. En orsak till den ökade andelen motståndare och den höga andelen tveksamma var uppenbart en ökande osäkerhet om de eventuella effekterna på den svenska neutralitetspolitiken.

Luxemburg- (eller Davignon-) rapporten respektive Werner-rapporten om en Ekonomisk och monetär Union 1970 togs av den svenska regeringen till intäkt för ett definitivt avståndstagande från tanken på ett fullt medlemskap i EG för Sveriges del. Den svenska regeringen konstaterade 1971 bl. a. att svensk medverkan i det utrikespolitiska samarbete som utformats enligt Davignon-rapporten inte är förenlig med en fast svensk

neutralitetspolitik.⁹ Tanken på att acceptera överstatlig kontroll av den svenska ekonomin framstod också som alltmer främmande.

Det svenska frihandelsavtalet med EG 1973 betraktades allmänt som en mycket gynnsam lösning på problemet. Sverige fick tillgång till den växande Europamarknaden utan att formellt behöva göra avkall på principen om nationell suveränitet över utrikespolitiska och ekonomiska beslut.

Konsekvenserna för medlemsländerna av EPS debatterades i Sverige endast i ett fåtal sammanhang, t. ex. efter Oktoberkriget i Mellersta Östern 1974 och Falklands-kriget 1982 då den interna solidariteten sattes på prov inom EPS.

Satsningarna på vidgat och fördjupat samarbete inom EG i mitten av 1980-talet förde för svensk del med sig en utomordentligt tydlig förändring i såväl debatt- som opinionsklimatet. Regeringen konstaterade upprepade gånger, och hade därvid stöd av oppositionspartierna, att den svenska neutralitetspolitiken var oförenlig med ett svenskt medlemskap. De svenska ansträngningarna sattes in på att utveckla samarbetet inom den Europeiska Ekonomiska Sfären (EES) vilket inleddes 1984.

Avspänning mellan supermaktblocken och EG:s satsning på "den inre marknaden 1992" fördes i den politiska debatten – inte minst i massmedia – fram som något utomordentligt betydelsefullt för Sveriges framtid som en industrination med hög levnadsstandard. Mot bakgrund av att många svenskar såg sina framtidsutsikter starkt knutna till den ekonomiska utvecklingen inom EG är det inte förvånande att opinionsläget under slutet av 1980-talet tydligt svängde till förmån för ett svenskt medlemskap.

De flesta undersökningsresultat pekade på en mer än femtio-procentig anslutning till tanken på ett svenskt EG-medlemskap. De som besvarade intervju- och enkätfrågorna antogs i första hand grunda sitt svar på förväntningar inom det ekonomiska området. De vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs Universitet årligen genomförda SOM-undersökningarna innehöll bl. a. en fråga där den politiska problematiken kring en eventuell inskränkning i den nationella suveräniteten – vilken är starkt relaterad till bl. a. den svenska neutralitetspolitiken – fördes in som en restriktion.

Frågan hade följande lydelse: "Sverige bör ansöka om med-

lemskap i EG även om det betyder minskad politisk självständighet.” Förändringen av svarsmönstret framgår av nedanstående tabell:

Tabell 3. Procentandelar av de svarande som uttalat sig för ett svenskt medlemskap i EG fördelat efter partisympati.

	1987	1988	1989	1990
V (Vpk)	5	17	24	36
S	14	22	27	50
C	16	29	25	42
Fp	27	44	50	78
M	43	65	69	84
Mp	14	16	22	56

Källa: SOM-undersökningen, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs Universitet 1987, 1988, 1989, 1990.

Den svenska opinionen verkar enligt de redovisade resultaten röra sig i riktning mot en allt starkare uppslutning kring tanken på ett svenskt medlemskap, även om man har att räkna med en förlust av nationell suveränitet inom en rad områden. Mycket talar dock för att denna inställning huvudsakligen grundats på överväganden i ekonomiska frågor (arbetstillfällena, matpriser, utbildningsmöjligheter, skattetryck, etc.). Inom alla politiska partier anser man att den svenska neutralitetspolitiken kommer att påverkas negativt av ett medlemskap, men trots detta är en allt större andel av de tillfrågade beredda att acceptera denna förändring i samband med ett medlemskap.

När Sveriges ekonomiska beroende av EG-marknaden ökade under 1970- och 80-talet fördes argumentet att Sverige inte kunde acceptera överstatlighet på det ekonomiska området alltmer i bakgrunden medan neutralitetsargumentet lyftes fram. Ännu 1987 och 1988 framfördes från samtliga politiska partier att ett medlemskap var oförenligt med den traditionella svenska neutralitetspolitiken. Regeringens EG-proposition som lämnades till riksdagen i december 1987 föranledde riksdagen att, med hänvisning till motsättningen mellan EPS och den svenska neutralitetspolitiken, konstatera att de diskussioner som skulle föras med EG inte inriktades på medlemskapsfrågan utan på en utveckling av samarbetet inom ramen för EES.

De ökade krav på samordning av EFTA-staternas förhandlingspositioner som framfördes av Kommissionens president Jacques Delors i januari 1989, den österrikiska medlemskapsansökan på sommaren 1989 och inte minst den säkerhetspolitiska utvecklingen globalt och i Europa under 1989/90 ledde snabbt till en intensivare politisk debatt i Sverige. Under hösten 1990 växte successivt ett nytt politiskt mönster fram. Moderata samlingspartiet och Folkpartiet gick ut med en stark argumentation för ett medlemskap. Inställningen till hur frågan om den svenska neutralitetspolitiken skulle kunna förenas med ett medlemskap var något oklar och sköts alltmer i bakgrunden. I den allmänna politiska debatten förekom allt oftare hänvisningar till att den svenska neutralitetspolitiken var "föråldrad" och borde överges. Denna argumentation följdes dock sällan av en diskussion av vilka alternativ som stod till buds.

Centerns motstånd mot svenskt EG-medlemskap blev mindre kategoriskt och partiet framstod vid sin stämma sommaren 1990 som splittrat. Miljöpartiet och Vänsterpartiet har under hela 1980-talet lett det politiska motståndet mot medlemskap. I båda fallen önskar man se ökat svenskt deltagande i utvecklingen av hela Europa och inte bara i EPS/EG. Ett medlemskap i EPS/EG anses dock vara oförenligt med den hittills förda neutralitetspolitiken. De inom EPS/EG framförda förslagen om att inkludera även militärpolitiskt samarbete har anförts som ytterligare argument mot ett svenskt medlemskap.

Inom socialdemokratin har inställningen varit splittrad till medlemskap i EPS/EG. Den interna debatten kom sakta igång under åren 1988 och 1989. Hänvisningen till att ett medlemskap inte var aktuellt på grund av dess negativa effekt på Sveriges möjlighet att fortsätta sin dittillsvarande neutralitetspolitiska linje och satsningen på ett EES-avtal tillsammans med de övriga EFTA-staterna utgjorde hörnpelarna i den officiella argumentationen.

Mot bakgrund av att Österrikes ansökan om medlemskap i EPS/EG 1989 innehöll ett neutralitetsförbehåll, de allt tydligare otillfredsställande långsiktiga effekterna av ett eventuellt EES-avtal och det svåra ekonomiska läget hösten 1990 utformade regeringen en speciell passus om Svenskt EG-medlemskap i sitt omfattande "krisprogram" hösten 1990. Denna omsvängning i regeringens politik var av många väntad, inte

minst efter de ekonomiska och politiska analyser som genomförts under 1990, men kom ändå något överraskande. Troligen spelade också den i en rad opinionsundersökningar redovisade allt mer positiva inställningen hos medborgarna till ett medlemskap en icke oväsentlig roll.

Den 5 november 1990 vände sig regeringen i en skrivelse till riksdagen i vilken man bl. a. konstaterade att det världspolitiska läget förändrats och därmed förutsättningarna för ett svenskt medlemskap i EG. Man konstaterade också att "Ett svenskt medlemskap i EG med bibehållen svensk neutralitetspolitik ligger i vårt nationella intresse."¹⁰ Bakom den avsiktsförklaring om en svensk ansökan om medlemskap under år 1991 som senare avgavs av riksdagen stod de fyra största partierna.

Den diskussion som det senaste året förts om Sveriges förmåga att kvarhålla en neutralitetspolitisk linje efter en officiell medlemskapsansökan, respektive inom ramen för ett fullt medlemskap, har berört ett vitt spektrum av synsätt på denna fråga. Ur en formell folkrättslig synvinkel finns det, enligt vissa debattörer, ett antal allvarliga svårigheter med att söka förena EPS/EG-medlemskap och den typ av neutralitetspolitik som har sin grund i folkrätten.¹¹ Mer pragmatiska debattörer har å andra sidan hävdats att de senaste årens politiska och militära avspänning i Europa har minskat behovet av att föra en lika folkrättsligt strikt neutralitetspolitik som under det Kalla Kriget.

Regeringen och de stora borgerliga riksdagspartierna delar, av uttalanden att döma, i stort den senare ståndpunkten. Ett militärt samarbete anses dock inte vara i Sveriges intresse.¹² Risken för att Sverige genom ett medlemskap skulle dras in i ett militärpolitiskt samarbete har hittills dock ansetts som ringa. Att Sverige skulle behöva ta ställning till ett sådant konkret förslag inom överskådlig tid anses som mindre troligt. Främsta skälet härtill torde vara det motstånd som, senast i samband med ett utrikesministermöte i början av februari 1991, uttalats av bl. a. Storbritannien, Irland och Danmark.

I den förda diskussionen om Sveriges förmåga att hålla sig utanför ett militärpolitiskt samarbete har frågan om konsekvenser av ett industripolitiskt och praktiskt industriellt samarbete endast förekommit sporadiskt. Inom EPS behandlades

kopplingen mellan en gemensam industripolitik och samordning inom försvarsmaterielindustrin redan i slutet av 1970-talet bl. a. med anledning av den omdiskuterade Klepsch-Normanton-rapporten.¹³ Denna redovisar ett starkt samband mellan civil och militär sektor inom en rad centrala industribranscher. Rapporten innehåller argument för att utveckla detta samarbete ytterligare. Skälen var att dels effektivisera det industriella samarbetet, dels skapa en bas för ett framtida militärt samarbete med anknytning till EPS/EG.

Diskussionen i dessa frågor fortsatte under 1980-talet utan att man nådde någon lösning. I det tidigare redovisade slutdokumentet från Rom-mötet återfinns emellertid "ekonomiskt och teknologiskt samarbete inom rustningsområdet" liksom "koordinering av vapenexportpolitiken" bland de uppräknade områden där det existerande samarbetet bör utvidgas.¹⁴

För svensk del har denna typ av strategiska problem tagits upp bl. a. i 1988 års försvarskommittés rapport om svensk försvarsindustri. I rapporten, som avlämnades i mitten av januari 1991, konstateras bl. a. följande:¹⁵

"Det står klart att det inte finns något alternativ till ökat samarbete". "Försvarsmateriel är visserligen enligt paragraf 223 i Romfördraget för EG undantagen den ekonomiska samverkan, men utvecklingen i EG fungerar ändå som ett mönster även för försvarsmaterielområdet och i många fall är det både vad gäller produkter och företag flytande gränser mellan militärt och civilt."

En försvarsmaterielproduktion som har varit tillräckligt omfattande för att garantera ett starkt svenskt försvar och oberoende av leveranser från utlandet i händelse av kris eller krig har varit en hörnsten i den svenska neutralitetspolitiken. I den ovannämnda rapporten från 1988 års försvarskommitté hyllas fortfarande denna princip, men samtidigt konstateras att dels önskar försvarsmaterielproducenter inom EG samarbeta med svenska företag, dels måste svensk industri delta i den internationella omstrukturering på försvarsindustriområdet som nu pågår. Kommittén anför också ytterligare ett starkt skäl till varför man förordar ett ökat svenskt deltagande i EG-samarbetet på detta område:¹⁶

”I en tid av stark förbättring av den säkerhetspolitiska situationen i Europa och i relationerna mellan supermakterna, som vi för närvarande upplever, bör ett ökat fredstida deltagande även från svensk försvarsindustri i denna internationella samverkan te sig naturligt som en del av en allmänt sett ökad ekonomisk integration i Europa. Det kan ses som ett uttryck för att vi lägger särskild vikt vid ökad öppenhet och ett ökat samarbete som steg på vägen mot en ny säkerhetsordning i Europa.”

Som konkret exempel på hur snabbt åtgärder i denna riktning vidtas kan man se sammanslagningen av statliga Förenade Fabriksverken (FFV) med den försvarsindustriella verksamheten inom Bofors i januari 1991 till företaget Swedish Ordnance.

Ett utvidgat försvarstekniskt samarbete av den typ som aviseras i försvarskommitténs rapport kan emellertid knappast innebära någon avgörande förändring av Sveriges nuvarande internationella beroende. Först då Sverige, genom avtal, frångår sig rätten att självt besluta över på vilket sätt man vill tillgodose sitt grundläggande behov av försvarsmateriel för att kunna upprätthålla önskad försvarskapacitet förändras nuvarande läge. Ett europasamarbete som inkluderar ett starkt försvarspolitiskt inslag skulle ur ett sådant perspektiv innebära en avgörande förändring för Sveriges säkerhetspolitiska position.

De uppgifter som Europeiska Rådet i samband med Rommötet i december 1990 gav de två regeringskonferenserna, den ena rörande en Europeisk Politisk Union (EPU) och den andra en Ekonomisk och Monetär Union (EMU), i uppdrag att lösa har redan startat en omfattande utredningsprocess. I båda fallen har målsättningen satts högt. För EMU finns en i många stycken detaljerad plan över vilka åtgärder som skall vidtagas samt ett tidsschema för när det bör ske för att uppnå största effekt av samordningen. Hittills har det dock saknats enighet om några av de mest väsentliga inslagen i planen.

På flera av de områden som rör en utbyggnad av EPS/EG-organens legitimitet och frågan om ett ”Europeiskt medborgarskap” har medlemsstaterna, i sina diskussioner, kommit en bra bit på väg till en fullt utbyggd EPU. På agendan finns emellertid också mer kontroversiella frågor som bl. a. rymt

under rubriken ”den sociala dimensionen”, liksom militära säkerhetspolitiska frågor där det tycks vara relativt långt kvar till enighet om grundläggande principer.

Ett närmare samarbete inom det militära området framstår som mindre sannolikt – åtminstone på kort sikt. Detta stöds av de erfarenheter som EPS/EG-staterna gjort under Gulfkriget. Även ett fördjupat utrikespolitiskt och ekonomiskt säkerhetspolitiskt samarbete syns för närvarande relativt avlägset i praktiken, trots att även de idag öppet kritiska staterna – Danmark, Irland och Storbritannien – deklarerar att man inser värdet av ökad strategisk samordning. Trycket från tyskt och franskt regeringshåll har dock ökat, bl. a. genom ytterligare ett gemensamt utspel i frågan från president Mitterrand och förbundskansler Kohl under våren 1991.

Inför kommande svensk medlemskapsförhandling framstår det som väsentligt att målsättningen rörande den utrikes- och militära-säkerhetspolitiska dimensionen av ett framtida samarbete inte förbigås. När diskussionen förs ut till en bredare allmänhet bör den dock sättas i relation till övriga förhandlingsområden inom den politiska sfären. Det innebär att den mer än hitintills bör ses tillsammans med de andra mål som de nuvarande medlemsstaterna satt upp för en framtida Europeisk Politisk Union; ”Förbättrad politisk legitimitet”, ”Europeiskt medborgarskap” och ”Utvidgning och förstärkning av Gemenskapens befogenheter”, just de områden som gjorts till föremål för ett intensivt utredningsarbete efter Rom-mötet i december 1990. På flera av dessa områden – exempelvis när det gäller ett ”Europeiskt medborgarskap” – har förhandlarna inom regeringskonferensen om en europeisk politisk union under våren 1991 nått mycket långt.¹⁷

Svenska medborgare och myndigheter står 1991 inför ett avgörande. Till stor del har detta val tidigare skjutits åt sidan med hänvisning till behovet av att värna om den svenska neutralitetspolitiken i ett spånt internationellt klimat. Av flera skäl framstår ytterligare respekt i denna fråga som obefintlig. Den svenska regeringen, tillsammans med de tre stora borgerliga partierna, har genom riksdagsbeslut hösten 1990 ställt sig bakom planen på en svensk ansökan om medlemskap i EG/EPS under 1991.¹⁸ I och med den avgivna avsiktsförklaringen beträffande medlemskap har Sverige signalerat till sin

omgivning att landet är berett att acceptera en inskränkning i sin nationella suveränitet. Hur långtgående denna blir är en förhandlingsfråga.

Suveräniteten kvarhålls dock, i varje fall formellt, över utrikes- och försvarspolitiken. I det förstnämnda fallet beroende på att enhällighet krävs för beslut i utrikespolitiska frågor. I det sistnämnda fallet sammanhänger det med att det ej existerar något samarbete inom det försvarspolitiska området. För båda områdena gäller dock att det framlagts förslag om förändringar, vilka skulle innebära försämrade möjligheter för Sverige att driva en egen linje.

Frågan om att eventuellt förse ansökan med ett neutralitetsförbehåll, i likhet med Österrike, ledde i samband med vårens utrikesdebatt till meningsutbyte främst mellan socialdemokrater och centerpartister å ena sidan och moderater och folkpartister/liberaler å den andra.

När Österrike, sommaren 1989, inlämnade sin ansökan, som var försedd med ett neutralitetsförbehåll, föregicks EG:s beslut att acceptera ansökan av en omfattande debatt, till stor del koncentrerad till frågan om förbehållets betydelse för samarbetets framtida utveckling. Den österrikiska ansökan innehöll följande formulering:¹⁹

”Österrike utgår vid framställandet av denna ansökan från bevarandet av sin permanenta neutralitets internationellt erkända status, som vilar på Förbundsorfattningslagen av den 26 oktober 1955, liksom från att det såsom medlem av de Europeiska Gemenskaperna enligt medlemsfördraget kommer att vara i läge att uppfylla de rättsliga förpliktelser som uppkommer ur dess status såsom permanent neutral stat, och att fortsätta sin neutralitetspolitik såsom ett bidrag till upprätthållandet av fred och säkerhet i Europa.”

Sverige delar Österrikes dilemma hur man skall markera sin önskan att kombinera medlemskap med en trovärdig neutralitetspolitik. Uppenbart vid Österrikes medlemskapsansökan var att neutralitetsförbehållet vållade stark irritation hos flera medlemsländer och inom Kommissionen. Bland många österrikiska politiker och akademiker ansågs ett neutralitetsförbehåll onödigt, eftersom Österrikes ställning såsom en permanent neutral stat ändå kommer att ingå i Österrikes förutsättningar inför medlemskapsförhandlingarna.

Huvudargument för att ej förse en svensk ansökan med ett formellt neutralitetsförbehåll skulle därför vara att man därigenom markerar en öppenhet inför EG:s framtida utveckling, samtidigt som man givetvis utgår från sina säkerhetspolitiska förutsättningar vid medlemskapsförhandlingarna. En sådan väg skulle kunna förväntas underlätta förhandlingarnas inledande. Under våren 1991 har den svenska regeringen allt tydligare valt att markera sin avsikt att ej förse ansökan om EG-medlemskap med någon form av neutralitetsförbehåll. Den praktiska innebörden i detta är emellertid inte att vare sig Sveriges eller EG:s förhandlare därmed kommer att bortse från neutralitetsproblematiken utan enbart att en för båda parter tillfredsställande lösning måste förhandlas fram på samma sätt som i alla andra mer eller mindre problematiska samordningsfrågor.

En ansökan om medlemskap i EG skall inges till Ministerrådet. Kommissionen får därefter i uppdrag att göra en avis, d. v. s. en undersökning om det föreligger reella förutsättningar för att inleda en formell förhandlingsprocess. För att förhandlingar skall kunna inledas krävs att Ministerrådet enhälligt har tillstyrkt ett svenskt medlemskap. Om de följande förhandlingarna leder till ett ömsesidigt acceptabelt resultat, skall Europaparlamentet anordna omröstning i frågan. Om resultatet blir positivt, återgår ärendet till Ministerrådet för en förnyad omröstning där enhällighet krävs för att medlemskapet skall godkännas. Medlemskapsfördraget undertecknas därefter av Ministerrådet och den sökande statens regering. Som en sista åtgärd måste därefter samtliga parlament ratificera fördraget.

Av ovanstående framgår att det tar åtminstone tre till fem år att fullborda en ansökningsprocess. Detta innebär att det för svensk del finns åtskillig tid att analysera konsekvenserna av de olika stegen i förhandlingarna. Möjlighet att återta ansökan föreligger under hela denna tid fram till dess riksdagen skall ratificera ett undertecknat fördrag. För Norges del återtogs ansökan just i detta sena skede efter en folkomröstning hösten 1972, där en majoritet röstade mot ett medlemskap. Det ekonomisk-politiska priset för en sådan åtgärd kan dock förväntas bli högt.

Inför denna relativt komplicerade och fleråriga process kan man inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området grovt

urskilja några centrala frågor till vilka svenska folket och dess beslutsfattare måste ta ställning. Mot denna bakgrund blir det naturligt att en ur svensk synvinkel central fråga både i den politiska debatten och i förberedelserna inför det egentliga förhandlingsarbetet gäller vilken roll försvarspolitiskt samarbete kommer att ges inom ramen för det framtida EPS/EG-samarbetet och hur relationen mellan EPS/EG och VEU kommer att utformas.

Vi har tidigare redovisat effekter på regeringskonferensen om den europeiska politiska unionen av utvecklingen under krisen och senare kriget i Gulf-området hösten 1990 och våren 1991. I den interna EPS-debatten kan man spåra i huvudsak tre argumentationslinjer; en som ser ett införlivande av VEU i EG som en logisk och för uppnåendet av den politiska unionen nödvändig åtgärd; en som motsätter sig ett inkluderande i EPS/EG av samarbete kring militära aspekter av säkerhet samt slutligen en som motsätter sig att VEU skall ges en speciell roll som kan ge upphov till motsättningar i relationen till USA och Kanada inom NATO. Exempel på anhängare av den förstnämnda linjen är Frankrike, av den andra Irland samt av den tredje Storbritannien och Nederländerna.

Inom ramen för huvudfrågan om den framtida relationen mellan EPS/EG och VEU ryms dock en rad problem förknippade med olika nationella intressen. Danmark är ej medlem av VEU och har tidigare motsatt sig ett införlivande av militära säkerhetspolitiska frågor inom EPS. I den danska debatten har dock utvecklats argument för en omprövning av inställningen till medlemskap i VEU, dock utan att detta skulle innebära någon ändrad inställning till den ursprungliga ambitionen att hålla EPS/EG-samarbetet fritt från en militär komponent. Ett ökat grekiskt intresse för medlemskap i VEU ses av de nuvarande medlemmarna som problematiskt bl. a. på grund av de fortfarande något ansträngda relationerna till Turkiet, som ju å sin sida är medlem i NATO men nekats medlemskap i EPS/EG.

Det finns idag mycket som talar för att någon form av samordning mellan EPS/EG och VEU kommer att föreslås i det traktatsförslag om den politiska unionen som framläggs under 1991. Av många skäl är det dock troligt att närmandet inte blir särskilt långtgående utan mera får formen av en all-

män överenskommelse om samordning i säkerhetspolitiska frågor. Så länge det bland de nuvarande EPS/EG-staterna inte finns någon enhällig syn på VEU:s framtida roll är det osannolikt att relationen kan ges en mer konkret innebörd.

Trots att VEU lyftes fram i rampljuset i samband med Gulfkriget var det uppenbart att de betydelsefulla samordningsbesluten fattades efter bilaterala kontakter mellan USA och övriga mer betydelsefulla NATO-stater. VEU:s mer framträdande roll berodde enbart på att NATO, enligt gällande statuter, inte har mandat att uppträda utanför det Nordatlantiska området.

Inom NATO startade diskussionen om just denna begränsning och organisationens framtida politiska roll i samband med den snabba utvecklingen i Östeuropa i slutet av 1980-talet. Någon omdefiniering av NATO:s politiska roll har emellertid ännu ej skett. Den intensifierade debatten inom EPS/EG om VEU:s militärpolitiska samordningsroll har dock ytterligare ökat trycket på NATO. Ett policybeslut inom NATO i denna fråga kan i den aktuella situationen betraktas som en kanske avgörande faktor i lösningen av problemet om hur relationen mellan EPS/EG och VEU kan utformas.

I detta sammanhang är det av betydelse att också ta med i beräkningen den ökade betydelse som NATO bl. a. fått för de centraleuropeiska staterna Polen, Tjeckoslovakien och Ungern. Detta förhållande måste beaktas av förespråkarna för såväl VEU- som NATO-linjen.

Ur svensk synvinkel är det av betydelse att särskilt noggrant följa den debatt som utlösts av Luxemburgs tidigare redovisade förslag om relationen mellan Europeiska Rådets enhälliga policybeslut i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor och implementeringsfasen där beslut skulle kunna fattas med kvalificerad majoritet. Övergång till en sådan ordning skulle med största sannolikhet betyda att policybesluten kommer att präglas av ökad restriktivitet och föregås av mer omfattande debatt än vad som gäller för närvarande. Majoritetsbeslut i implementeringsstadiet kan därigenom få en bromsande inverkan på samarbetet.

Den gällande ordningen inom EPS gör att medlemsländerna lugnt kan acceptera relativt vida beslutsramar eftersom de vet att kravet på enhällighet i implementeringsstadiet ger dem makt att stoppa oönskade beslut.

I den svenska debatten uppmärksammades i samband med Gulf-kriget det förhållandet att Sverige av FN:s säkerhetsråd skulle kunna få en begäran om insats av militär trupp i kriser av liknande slag. Bland de förslag som framlades i Luxemburgs förslag av den 17 april 1991 återfinns upprättande av en speciell VEU-styrka som skall kunna användas dels i FN-operationer, dels i uppdrag utanför NATO:s verksamhetsområde. De fall som därvid nämnts är oroligheter i Öst- och Sydeuropa, samt i territorier utanför Europa vilka på något sätt har anknytning till något av medlemsländerna.

En nyckelfråga i detta sammanhang är hur ett sådant arrangemang skulle påverka de stater som är medlemmar i EPS/EG men ej i VEU. Om VEU av dominerande krafter inom EG och EPS föreslås bli det organ som skall användas för att verkställa de militära inslagen i EPS/EG:s framtida politik gentemot omvärlden så inställer sig omedelbart frågan om det kommer att ges möjlighet för icke-VEU-medlemmar att ställa sig utanför denna typ av beslut. Kan detta i sådana lägen avgöras från fall till fall eller förutsätts en generell ordning? Skulle Sverige t. ex. kunna medverka i beslut om att delta tillsammans med EPS/EG/VEU-stater i av FN sanktionerad fredsbevarande styrka, men avstå från deltagande i insatser med motsvarande typ av militär styrka för att stävja oroligheter i exempelvis Nya Kaledonien? Är det möjligt att det inom EPS/EG kan utvecklas ett system liknande det i FN:s säkerhetsråd, där "avstår" från en av de fem permanenta medlemmarna i praktiken inte räknas som en "veto-röst" och därmed inte förhindrar beslut om aktioner från de övrigas sida? En sådan utveckling skulle möjligen kunna vara en lösning på en del av de problem i samband med ett medlemskap som framhållits av framförallt Schweiz, Sverige och Österrike, men även för medlemslandet Irland.

Regeringskonferensen om den Politiska Unionen har för närvarande två huvudproblem att tackla inom den militära delen av det säkerhetspolitiska samarbetet; dels de framtida treparts-relationerna mellan EPS/EG, VEU respektive NATO, dels hur EPS/EG – eventuellt i samarbete med VEU – skall tackla frågan om förhållandet till stater som vill följa en neutralitetspolitisk linje. De tre EPS/EG-stater som idag, av skäl som redovisats tidigare, har en central roll för utgången av de

pågående överläggningarna är Danmark, Irland och Storbritannien, med en viss betoning på det sistnämnda landet.

För medlemskapsintresserade stater som Österrike och Sverige, liksom under slutet av våren 1991 även Schweiz, bör det ligga i deras direkta intresse att så snabbt som möjligt få igång förhandlingsprocessen. Först därigenom kan de få ta aktiv del av den inre politiska debatt som pågår inom EPS/EG och söka påverka utvecklingen inom detta samarbetsområde.

För Sveriges del kvarstår, även efter genomförda medlemskapsförhandlingar, liksom för EG, att ta ställning till om de uppnådda villkoren är av sådan karaktär att ett svenskt medlemskap i EPS/EG framstår som gynnsamt och önskvärt.

Det är idag omöjligt att förutsäga utgången av de kommande fleråriga förhandlingarna. Både Sverige, EPS/EG, liksom stater och organisationer i vår omvärld är aktörer i en dynamisk politisk och ekonomisk utvecklingsprocess. De två huvudalternativ som framträder i dagsläget kan översiktligt beskrivas på följande sätt:

Ett alternativ är att Sverige, liksom i början på 1970-talet, väljer att avstå från medlemskap och i stället söker alternativa lösningar i form av kompletteringar till ett eventuellt EES-avtal. Detta handlingsalternativ skulle innebära att Sverige i relativt stor utsträckning måste agera som en "free mover", såväl handelspolitiskt som säkerhetspolitiskt. I en internationell situation som allt starkare präglas av inskränkningar i det globala frihandelssystemet och tendenser till byggande av stora regionala inre marknader, kan detta innebära både för- och nackdelar. Vi kan fritt söka upp lämpliga handelspartners och med vår formella suveränitet intakt ingå avtal som är förenliga med neutralitetspolitikens mål. Nackdelen är att stabiliteten i våra internationella relationer troligtvis minskar, liksom handelsutbytet med våra traditionella handelspartners samt att förhandlingsarbetet blir mycket omfattande och komplicerat.

Ett annat handlingsalternativ skulle kunna vara att betrakta ett EG-medlemskap, tillsammans med engagemang i flera andra mellanstatliga samarbetsorganisationer som FN, ESK och Europarådet, som en ny plattform för Sverige att påverka den europeiska utvecklingen i önskad riktning. Alternativet bygger på tilltro till organisationernas möjligheter att genom samverkan förändra de säkerhetspolitiska grundförutsättningarna i

riktning mot minimering av krigsrisk och ökning av politisk och ekonomisk stabilitet i Europa och i Europas förhållande till omvärlden.

Valet av detta alternativ innebär, liksom andra, ett risktagande. Sverige mister både sin politiska och ekonomiska suveränitet utan att få några garantier för att inte bli indraget i eventuella framtida kriser eller krig. Å andra sidan indikerar Sverige genom en sådan handlingslinje öppenhet för att, utan nationella restriktioner, delta i den politiska och ekonomiska förändringsprocess som nu pågår i hela Europa.

I denna utgör flera Centraleuropeiska staters önskan om att dels fördjupa sina relationer med EG, dels förstärka den militära stabiliteten i Europa, framförallt med NATO som garant, ett för Sverige och Österrike särskilt betydelsefullt inslag. Detta eftersom såväl en av EPS/EG redan aviserad positiv inställning till antagning av nya medlemmar i mitten av 1990-talet som det av EPS/EG deklarerade ansvaret för den demokratiska och fredliga utvecklingen i Östeuropa (symboliserat bl. a. genom den "option" på framtida medlemskap som givits åt Polen, Tjeckoslovakien och Ungern) uppenbart kommer att tvinga fram ett mindre ambitiöst tidsprogram för genomförandet av planerna på en europeisk politisk union. Detta gäller främst inom de militära aspekterna på det säkerhetspolitiska samarbetet. Inom övriga förhandlingsområden föreligger uppenbarligen avsevärt bättre förutsättningar för att relativt snabbt komma fram till överenskommelser.

Vilka faktorer som slutligen kommer att styra Sveriges beslut i frågan om EG-medlemskap blir en avgörande framtidsfråga för svenska folket och dess valda ombud i riksdagen. Hittills har frågor som rört EPS och det utvidgade EG-samarbetet främst debatterats av en elit. Bland medborgarna finns emellertid ett stort utrikespolitiskt intresse, men också en stor osäkerhet.²⁰ En bred och genomlysande politisk debatt under den kommande förhandlingsperioden skulle kunna ge möjlighet för många intresserade svenskar att skaffa sig ökad kunskap, och därmed känna sig säkrare inför sitt eget ställningstagande i kommande val och i en eventuell folkomröstning.

Noter

- ¹ EC Presidency Conclusions, Rome 14–15 December 1990, SN 424/1/90, s. 2
- ² Ibid., s. 3
- ³ Ibid.
- ⁴ Ibid. s. 6
- ⁵ COREPER (Comité des Représentants Permanents), är sammansatt av EG-staternas ambassadörer till EG och deras staber och fungerar som beredningsinstans för Ministerrådet
- ⁶ EC Presidency Conclusions, Rome 14–15 December 1990, SN 424/1/90, s. 6
- ⁷ Ibid.
- ⁸ Pettersson, O. (1982)
- ⁹ Stålvant, C-E. (1989), s. 237
- ¹⁰ Se fullständig text i appendix
- ¹¹ Ex. Cramér, P. (1989)
- ¹² Se regeringens skrivelse till riksdagen 5 november 1990, i appendix
- ¹³ Burrows, B. och Edwards, G. (1982), s. 86
- ¹⁴ EC Presidency Conclusions, Rome 14–15 December 1990, SN 424/1/90, s. 2
- ¹⁵ SOU 1990:108, s. 15
- ¹⁶ Ibid., s. 23
- ¹⁷ EC Presidency Conclusions, Rome 14–15 December 1990, SN 424/1/90, s. 2
- ¹⁸ Se fullständig text i appendix
- ¹⁹ Briefe des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten an den Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften mit den Anträgen Österreichs auf Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl sowie in der Europäischen Atomgemeinschaft, überreicht am 17. Juli 1989, Dokument 16, Österreichische aussenpolitische Dokumentation (1989)
- ²⁰ Lindahl, R. (1990)

Litteratur

- Allen, D., Rummel, R. och Wessels, W.: *European Political Cooperation*, Institut für Europäische Politik, Bonn 1982.
- Allen, D. och Wallace, W.: *Die Europäische Politische Zusammenarbeit – Modell für eine europäische Aussenpolitik?*, Europa Union Verlag, Bonn 1976.
- Assembly of Western European Union, *Ten Years of Seven-Power Europe*, Paris 1964.
- Bonvincini, G.: "Mechanisms and procedures of EPC: more than traditional diplomacy?", i Pijpers, Regelsberger, Wessels (1988), s.49–70.
- Bulletin of the European Communities* (Bulletin-EC), EC Information Office, Luxemburg.
- Burrows, B. och Edwards, G.: *The Defence of Western Europe*, Butterworth, London 1982.
- Cahen, A.: *The Western European Union and NATO*, Brassey's Atlantic Commentaries No.2, London 1990.
- Carlheim Gyllenskiöld, E.: *EG igår, idag, imorgon*, Studentlitteratur, Lund 1987.
- Completing the Internal market*, White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28–29 June 1985), COM(85) 310 final.
- Cramér, P.: *Neutralitetsbegreppet*, Norstedts, Stockholm 1989.
- Delbrück, J., Ropers, N. och Zelletin, G. (red.): *Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE*, Köln 1977.
- EG-magazin*, Bonn.
- Ekholm, G. och Johansson, B.: "ESK-processen," *Försvar i nutid* 6/89, Centralförbundet Folk och Försvar, Stockholm 1989.
- Eliasson, N.: "Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa," *UD informerar* 1990:5, Stockholm 1990.
- Elvander, N. och Gustavsson, R.: *EG-integration och suveränitet*, SNS Förlag, Stockholm 1989.

- Enzensberger, H.M: *Ack Europa!*, Norstedts, Stockholm 1987.
- European Council, Rome 14 and 15 December 1990, Presidency Conclusions, EC Press Releases, Luxemburg.
- European Political Cooperation Documentation Bulletin, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg.
- Galtung, J.: *Co-operation in Europe*, Universitetsforlaget, Oslo 1970.
- George, S.: *Politics and Policy in the European Community*, Oxford University Press, Thetford 1985.
- Ginsberg, R., Hill, C. och Rummel, R.: *Die Europäische Gemeinschaft zwischen nationaler Interessenbefriedigung und weltweiter Mitverantwortung*, Konferenzbericht (K 2532) Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1987.
- von Groll, G.: "Die KSZE und die Europäische Gemeinschaft," i Delbrück, Ropers, Zelletin (1977).
- von Groll, G.: "The Nine at the Conference on Security and Cooperation in Europe," i Allen, Rummel, Wessels (1982).
- Hakovirta, H.: *East-West Conflict and European Neutrality*, Clarendon Press, Oxford 1988.
- Hallstein, W.: *United Europe, Challenge and Opportunity*, Oxford University Press, 1962.
- Hallström, P.: *Europeisk Gemenskap och Politisk Union*, Norstedts Förlag, Stockholm 1987.
- Hamilton, C.B. (red.): *Europa och Sverige – EG-frågan inför nittiotalet*, SNS Förlag, Stockholm 1989.
- Henrikson, A. (red.): *Negotiating World Order, Scholarly Resources*, Wilmington, Delaware 1986.
- Hill, C.: "Europäische Politische Zusammenarbeit aus nationalen Perspektiven," i *Politik und Zeitgeschichte*, B 51 – 52/83, s. 3 – 17.
- Hill, C.: "European preoccupations with terrorism," i Pijpers, Regelsberger, Wessels (1988), s.166 – 93.
- Holland, M.: "Three Approaches for Understanding European Political Co-operation: A Case-Study of EC-South African Policy," i *Journal of Common Market Studies*, vol. XXV, no. 4, juni 1987.
- Horowitz, D.: *Från Jalta till Vietnam*, Prisma, Stockholm 1969.
- Ifestos, P: *European Political Cooperation – Towards a Framework of Supranational Diplomacy?*, Gower Publishing Company, Ipswich 1987.
- Internationella samarbetsfrågor i Nordiska Rådet, Nordiska Rådet, Stockholm 1989.
- Internationella studier*, Stockholm
- Irish Studies in International Affairs*, Dublin
- Jones, R.: *The Making of Contemporary Europe*, Suffolk 1980.
- Kaiser, K.: "Sicherheitspolitik als neue EG-Aufgabe," i *EG-Magazin*, november 1983.

- Karsh, E.: *Neutrality and small states*, Routhledge, London 1988.
- Kerr, A.: *The Common Market and How It Works*, Pergamon Press, Wiltshire 1984.
- Kissinger, H.: citerad i *Daily Telegraph*, 8 mars 1974, hämtat från Ifestos (1987).
- Kitzinger, U.: *The European Common Market and Community*, Routledge & Kegan Paul, London 1967.
- Kitzinger, U.: *Spelet kring Europamarknaden*, Aldus/Bonniers, Lund 1965.
- Kleppe, P.: EFTA-NORDEK-EEC – *Analys av de nordiska ländernas integrationsproblem*, SNS Förlag, Stockholm 1970.
- Kohler, B.: ”Euro-American relations and European Political Cooperation,” i Allen, Rummel, Wessels (1982).
- Larsson, L-G.: *Europeiska Politiska Samarbetet (EPS) och den Enhetliga Europeiska Akten*, uppsats vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, 1987.
- Lindahl, R.: *Europas Förenade Stater?*, Studentlitteratur, Lund 1977.
- Lindahl, R.: ”Svensk opinion och debatt i EG-frågan,” i Vaernö; G. (red.) *Fra arvefiende till samboer*, Wennergren-Cappelen, Södra Sandby 1990.
- Lodge, J. (red.): *The European Community and the Challenge of the Future*, Pinter Publishers, London 1989.
- Ludlow, P. (red.): *Governing Europe, 1989 Annual Conference Proceedings*, Volume II, Center for European Policy Studies, Bryssel 1990.
- Lybeck, J.: *Det europeiska valutasarbetet – EMS*, SNS Förlag, Stockholm 1989.
- Lybeck, J. och Lindahl, R.: *EG 1992 och de finansiella marknaderna*, SNS Förlag, Stockholm 1991.
- McDonagh, P.: ”The Strengthening of Security in Europe: the Stockholm Conference, 1984–86,” i *Irish Studies in International Affairs*, vol. 2, No.3 1987.
- Maresca, J.: *To Helsinki – The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973–1975*, Duke University Press, Durham and London, 1987.
- Morgan, R.: *West European Politics since 1945 – The Shaping of the European Community*, B.T Batsford Ltd, Bristol 1972.
- Noréen, E.: *Mellan öst och väst, Svensk säkerhetspolitik 1945–88*, Carlssons, Helsingborg 1989
- Nordlöf-Lagerkrantz, U. (red.): *Svensk neutralitet, Europa och EG*, MH Publishing, Göteborg 1990.
- The North Atlantic Treaty Organisation: *Facts and Figures*, NATO Information Service, Leuven 1989.

- Petersson, O., *Väljarna och världspolitiken*, Norstedts, Stockholm 1982.
- Pijpers, A., Regelsberger, E. och Wessels, W. (red.): *European Political Cooperation in the 1980s – A Common Foreign Policy for Western Europe?*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1988.
- Official Journal of the European Communities.*
- Regelsberger, E.: "EPC in the 1980s: reaching another plateau?," i Pijpers, Regelsberger, Wessels (1988).
- Rhein, E.: "Die Europäische Gemeinschaft und der Streit um die Falklands-Inseln", i *EG-Magazin*, maj 1982.
- Rummel, R.: "EPZ – Erfolgsformel für die gemeinsame europäische Aussenpolitik?," *Stiftung Wissenschaft und Politik* (S 338), Ebenhausen 1987.
- Rummel, R.: "Zur Entwicklung einer westeuropäischen Aussenpolitik," *Stiftung Wissenschaft und Politik* (S 249), Ebenhausen 1976.
- Rummel, R.: *Zusammengesetzte Aussenpolitik – Westeuropa als internationaler Akteur*, N. P. Engel Verlag, Strasbourg 1982.
- Rummel, R.: "Speaking with one voice – and beyond," i Pijpers, Regelsberger, Wessels (1988), s. 118–42.
- de Ruyt, J.: *European Political Cooperation: Toward a Unified European Foreign Policy?*, The Atlantic Council of the United States, Washington DC 1989.
- Saeter, M.: *Det Politiske Europa*, Universitetsforlaget, Kristiansand 1971.
- Saeter, M.: *Det Europeiske Felleskap*, Universitetsforlaget, Drammen 1987.
- Sanchez da Costa Pereira, P.: "The Use of a Secretariat," i Pijpers, Regelsberger, Wessels (1988), s. 85–103.
- Schneider, H. och Wessels, W. (red.): *Auf dem Weg zur Europäischen Union? – Diskussionsbeiträge zum Tindemansbericht*, Europa-Union Verlag, Bonn 1977.
- de Schoutheete, P.: "The Presidency and the management of political cooperation," i Pijpers, Regelsberger, Wessels (1988), s. 71–84.
- de Schoutheete, P.: *La Coopération Politique Européenne*, Labor, Bryssel 1986.
- Schwarze, J. (red.): *The External relations of the European Community, in particular EC-US Relations*, Nomos, Baden-Baden 1989.
- Sjöstedt, G.: *The External Role of the European Community*, Saxon House, Farnborough 1977.
- SOU 1990:108: 5 rapporter från 1988 års försvarskommitté, Stockholm 1990
- Stålvant, C. E.: "Sverige och europeisk politisk integration," i Hamil-

- ton, C. B. (red.) *Europa och Sverige*, SNS Förlag, Stockholm 1989, s. 235–252.
- Stålvant, C. E., "Att i ständigt högre grad tala med en stämman," i *Internationella Studier*, Stockholm, 1987.
- Stålvant, C. E., *EG Politik Ekonomi Organisation*, undervisningskompendium, Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholm universitet, 1988.
- Sundelius, B.: *The neutral democracies and the new cold war*, Westview Special studies, Boulder Colorado 1987.
- Taylor, P.: *The Limits of European Integration*, Croom Helm Ltd, Worcester 1983.
- Treaties establishing the European Communities, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 1987.
- Urwin, D.: *Western Europe since 1945 – A Political History*, Longman Publishers, Singapore 1981.
- Western European Union: *The Reactivation of WEU: Statements and Communiqués 1984 to 1987*, On Line Promotions Ltd, West Yorkshire 1988.
- Western European Union: Information brochure, april 1990, London.
- Viklund, D.: *Att förstå EG – Sveriges framtid i Europa*, Norstedts Förlag, Stockholm 1987.
- Viklund, D.: *Neutralitetsdebatten*, Norstedts Förlag, Stockholm 1989.
- Voyenne, B.: *Europatankens historia*, KF:s Förlag, Stockholm 1953.
- Yearbook of International Organizations 1984/85.
- Åkerman, H. (red.): *Ekonomiskt samarbete över gränserna*, Aldus/Bonniers, 1968.
- Österreichische aussenpolitische Dokumentation, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien, Manz Druckerei, Wien 1989.

Appendix

- Utdrag ur Romfördraget (EEC) 144
- EPS – Luxemburgrapporten 145
- EPS – Köpenhamnsrapporten 149
- EPS – Londonrapporten 155
- Utdrag ur Högtidliga deklARATIONEN om europeisk union 159
- Utdrag ur den Enhetliga europeiska akten 166
- Sverige och EG (ur regeringsskrivelse den 5 november 1990) 170
- EPS Pressmeddelande 56/90 171
- EPS Pressmeddelande 36/91 173

Utdrag ur Romfördraget (EEC)

Artikel 113

1. Efter övergångstidens slut skall den gemensamma handelspolitiken utformas enligt enhetliga principer; detta gäller särskilt tulländringar, slutande av tull- och handelsavtal, genomförande av enhetliga liberaliseringsåtgärder, exportpolitiken ävensom handelspolitiska skyddsåtgärder till exempel vid dumping och subvention.
2. Kommissionen skall underställa Rådet förslag för genomförandet av den gemensamma handelspolitiken.
3. När förhandlingar om avtal med tredje land skall äga rum, framlägger Kommissionen förslag för Rådet, som bemyndigar Kommissionen att inleda förhandlingarna. Kommissionen skall föra dessa förhandlingar i samråd med en särskild kommitté, som utses av Rådet för att biträda Kommissionen och enligt de direktiv, som Rådet kan komma att fastställa.
4. Vid utövande av de befogenheter, som enligt denna artikel givits Rådet, beslutar detta med kvalificerad majoritet.

Artikel 238

Gemenskapen kan med tredje land, med en sammanslutning av stater eller med en internationell organisation träffa avtal, varigenom åstadkommes en associering som kännetecknas av ömsesidiga rättigheter och skyldigheter, gemensamt uppträdande och särskilda procedurregler.

Dessa avtal träffas av Rådet genom enhälligt beslut och efter Församlingens hörande.

Erfordras på grund av avtal som här avses ändring i detta fördrag, skall sådan ändring antagas i förväg genom förfarande, som förutses i artikel 236.

EPS – Luxemburgrapporten

EPC – The Luxembourg Report

REPORT BY THE FOREIGN MINISTERS OF THE MEMBER STATES ON THE PROBLEMS OF POLITICAL UNIFICATION

Part One

1. The Foreign Ministers of the Member States of the European Communities were instructed by the Heads of State or Government meeting at The Hague on 1 and 2 December 1969 'to study the best way of achieving progress in the matter of political unification, within the context of enlargement' of the European Communities.
2. In carrying out these instructions, the Ministers have been anxious to remain faithful to the spirit in which the Hague communiqué was written. The Heads of State or Government said in particular in the communiqué that the construction of Europe had reached 'a turning point in its history' with entry upon the final stage of the Common Market. They stated that 'the European Communities remain the original nucleus from which European unity has been developed and intensified'. And they expressed their determination to pave 'the way for a united Europe capable of assuming its responsibilities in the world of tomorrow and of making a contribution commensurate with its traditions and its mission'.
3. The Heads of State or Government affirmed their 'common conviction that a Europe composed of States which, in spite of their different national characteristics, are united in their essential interests, assured of its internal cohesion, true to its friendly relations with outside countries, conscious of the role it has to play in promoting the relaxation of international tension and the *rapprochement* among all peoples, and first and foremost among those of the entire European continent, is indispensable if a mainspring of development, progress and culture, world equilibrium and peace is to be preserved'.
4. United Europe, conscious of the responsibilities incumbent on it by reason of its economic development, industrial power and standard of living, intends to step up its endeavours on behalf of the developing countries with a view to setting international relations on a basis of trust.
5. A united Europe should be based on a common heritage of respect for the liberty and rights of man and bring together democratic States with freely elected parliaments. This united Europe remains the fundamental aim, to be attained as soon as possible, thanks to the political will of the peoples and the decisions of their Governments.
6. The Ministers therefore considered that their proposals should be based on three facts, in order to ensure consistency with the continuity and political purpose of the European design which were emphasized so forcefully by the Hague Conference.

7. The first fact is that, in line with the spirit of the Preambles to the Treaties of Paris and Rome, tangible form should be given to the will for a political union which has always been a force for the progress of the European Communities.
8. The second fact is that implementation of the common policies being introduced or already in force requires corresponding developments in the specifically political sphere, so as to bring nearer the day when Europe can speak with one voice. Hence the importance of Europe being built by successive stages and the gradual development of the method and instruments best calculated to allow a common political course of action.
9. The third and final fact is that Europe must prepare itself to discharge the imperative world duties entailed by its greater cohesion and increasing role.
10. Current developments in the European Communities make it necessary for the Member States to step up their political cooperation and, in the initial stage, to provide themselves with ways and means of harmonizing their views in the field of international politics.

The Ministers therefore felt that foreign policy concertation should be the object of the first practical endeavours to demonstrate to all that Europe has a political vocation. The Ministers are, in fact, convinced that progress here would be calculated to promote the development of the Communities and give Europeans a keener awareness of their common responsibility.

Part Two

The Ministers propose that:

Being concerned to achieve progress towards political unification, the Governments should decide to cooperate in the field of foreign policy.

I. Objectives

This cooperation has two objectives:

- (a) To ensure greater mutual understanding with respect to the major issues of international politics, by exchanging information and consulting regularly;
- (b) To increase their solidarity by working for a harmonization of views, concertation of attitudes and joint action when it appears feasible and desirable.

II. Ministerial meetings

1. (a) The Foreign Ministers will meet at least once every six months, at the initiative of the President-in-office.

(b) A conference of Heads of State or Government may be held instead if the Foreign Ministers consider that the situation is serious enough or the subjects to be discussed are sufficiently important to warrant this.

(c) In the event of a serious crisis or special urgency, an extraordinary consultation will be arranged between the Governments of the Member States. The President-in-office will get in touch with his colleagues to determine how such consultation can best be arranged.

2. The meetings shall be chaired by the Foreign Minister of the country providing the President of the Council of the European Communities.

3. The ministerial meetings shall be prepared by a committee of the heads of political departments.

III. Political Committee

1. This Committee, comprising the heads of the political departments, will meet at least four times a year to do the groundwork for the ministerial meetings and to carry out any tasks entrusted to it by the Ministers.

In exceptional circumstances the President-in-office may, after consulting his colleagues, convene this Committee at his own initiative or at the request of one of the members.

2. The chairmanship of the Committee will be governed by the rules laid down for the ministerial meetings.

3. The Committee may set up working parties for special tasks.

It may instruct a panel of experts to assemble data relating to a specific problem and to submit the possible solutions.

4. Any other form of consultation may be envisaged if the need arises.

IV. Matters within the scope of the consultations

The Governments will consult each other on all major questions of foreign policy.

The Member States will be free to propose any subjects they wish for political consultation.

V. Commission of the European Communities

The Commission will be consulted if the activities of the European Communities are affected by the work of the Ministers.

VI. European Parliament

Public opinion and its spokesmen must be associated with the construction of the political union, so as to ensure that it is a democratic process.

The Ministers and the members of the Political Affairs Committee of the European Parliament will hold six-monthly meetings to discuss questions which are the subject of consultations in the framework of foreign policy cooperation. These meetings will be informal, to ensure that the parliamentarians and Ministers can express their views freely.

VII. General

1. The meetings will normally be held in the country of their chairman.

2. The host State will take all due steps to provide a secretarial service and for the practical organization of the meetings.

3. Each State will appoint one of its foreign affairs officials as the correspondent of his counterparts in the other countries.

Part Three

1. To ensure continuity in the task embarked on, the Ministers propose to pursue their work on the best way to achieve progress towards political unification and intend to submit a second report.

2. The work in question will also cover improvement of foreign policy cooperation and a search for new fields in which progress can be made. It will have to allow for any studies undertaken in the context of the European Communities, more particularly with a view to strengthening structures so as to ensure that they can, if necessary, cope satisfactorily with the extension and growth of their tasks.

3. To this end, the Ministers shall instruct the Political Committee to arrange its work in such a way that it can discharge this task and to report back at each of their half-yearly meetings.

4. Once a year, the President-in-office of the Council will provide the European Parliament with a progress report on the work in question.

5. Without prejudice to any interim report they may deem it opportune to submit, if the studies have progressed far enough, the Foreign Ministers will submit their second general report two years at the latest after the introduction of consultation on foreign policy. This report is to include an assessment of the results of the consultation in question.

Part Four

Proposals on associating the applicant countries with the work specified in Parts II and III of this report.

1. The Ministers stress the correlation between membership of the European Communities and participation in activities making for progress towards political unification.
2. The applicant States must be kept informed of the progress of the work of the Six, since they will have to be consulted on the objectives and machinery described in the present report and will have to adhere to them when they join the Communities.
3. Bearing in mind the various objectives, the following procedures are proposed for keeping the applicant States informed.

(a) Ministerial meetings

At each of their half-yearly meetings, the Ministers will fix the date of their next meeting.

Concurrently, they will decide on a date to be proposed for a ministerial meeting of the Ten, which should be held as near as possible to and normally after the meeting of the Six, with due allowance for the opportunities which some or all of the ten Ministers have already had to meet each other.

After the ministerial meeting of the Six, the President-in-office will inform the applicant countries of the items which the Ministers propose to put on the agenda of the ministerial meeting of the Ten and provide any other information calculated to make the discussion of the Ten as fruitful as possible.

As there will have to be some flexibility in this provision of information and these discussions, it is understood that they will become more detailed when the agreements by which the applicant countries accede to the European Communities have been signed.

(b) Meetings of the Political Committee

This Committee will provide the applicant countries with information which may be of interest to them. The information in question will be transmitted by the President-in-office, who will ascertain the reactions if any of the applicant countries, and notify them to the Political Committee.

EPS – Köpenhamnsrapporten

EPC – The Copenhagen Report

Documentary Appendix

Second Report on European political cooperation on Foreign policy

Part I

The Heads of State or of Government of the Member States of the European Communities approved on 27 October 1970 the Report of the Foreign Ministers drawn up in implementation of paragraph 15 of the Communiqué of The Hague Conference of 1 and 2 December 1969. The document reflected the belief that progress towards concerted action in the field of foreign policy was likely to promote the development of the Communities and to help the Europeans to realise more fully their common responsibilities. The objectives of that cooperation are:

- (i) to ensure, by means of regular consultations and exchanges of information, improved mutual understanding as regards the main problems of international relations;
- (ii) to strengthen solidarity between governments by promoting the harmonization of their views and the alignment of their positions and, wherever it appears possible and desirable, joint action.

The Report also proposed that the Foreign Ministers should submit a second general report which would, *inter alia*, contain an assessment of the results obtained from such consultation. At the time when the enlargement of the European Communities became a fact, paragraph 14 of the Summit Declaration in Paris on 21 October 1972 required the Foreign Ministers to produce by 30 June 1973 a second report on methods of improving political cooperation in accordance with the Luxembourg Report.

The Heads of State or of Government, meeting in Paris, expressed their satisfaction at the results obtained since the political

cooperation machinery was formally set up on the basis of the texts of 27 October 1970. In several fields, the Member States have been able to consider and decide matters jointly so as to make common political action possible. This habit has also led to the 'reflex' of coordination among the Member States which has profoundly affected the relations of the Member States between each other and with third countries. This collegiate sense in Europe is becoming a real force in international relations.

The Ministers note that the characteristically pragmatic mechanisms set up by the Luxembourg Report have shown their flexibility and effectiveness. What is involved in fact is a new procedure in international relations and an original European contribution to the technique of arriving at concerted action. The experience acquired so far has resulted in a strengthening of the belief in the usefulness of concerted action by means of direct contact between senior officials of Foreign Ministries and of a very thorough preparation of the matters under consideration as a basis for the decisions by Ministers.

Such concerted action has also had a positive influence in so far as it has brought about a more conscious collaboration between representatives of Member States of the Communities in third countries. They have been encouraged to meet and compare the information available to them. This habit of working together has enabled the procedure for concerted action to become more widespread wherever common action or common consideration seemed desirable.

In the Luxembourg Report provision was made for the Commission to be invited to make known its views when the work of the Ministers affected the activities of the European Communities. The Foreign Ministers express satisfaction that these contacts have now become a reality and that a constructive and continuing dialogue is in course both at the level of experts and of the Political Committee, and at ministerial meetings.

The colloquy with the Political Commissioner of the European Parliament and the communication by the President of the Council to

the European Parliament have put into effect the desire of the Foreign Ministers to make a contribution to the democratic character of the construction of political union.

The final Declaration of the Conference of Heads of State or of Government held on 19–21 October 1972 expressed, *inter alia*, the conviction that Europe must be able to make its voice heard in world affairs and to affirm its own views in international relations.

Europe now needs to establish its position in the world as a distinct entity, especially in international negotiations which are likely to have a decisive influence on the international equilibrium and on the future of the European Community.

In the light of this it is essential that, in the spirit of the conclusions of the Paris Summit Conference, cooperation among the Nine on foreign policy should be such as to enable Europe to make an original contribution to the international equilibrium. Europe has the will to do this, in accordance with its traditionally outward-looking mission and its interest in progress, peace and cooperation. It will do so loyal to its traditional friends and to the alliances of its Member States, in the spirit of good neighbourliness which must exist between all the countries of Europe both to the east and the west, and responding to the expectations of all the developing countries.

The results obtained by the procedure of political consultation since its inception, referred to in the preceding paragraphs, are the subject of a descriptive Annex attached to this Report.

Part II

In implementation of the task entrusted to them by paragraph 14 of the Paris Summit Declaration, and having regard to the objective which the Heads of State or of Government set themselves, namely to transform, before the end of the present decade, the whole complex of the relations between the Member States of the European Communities into a European Union, the Foreign Ministers propose that the Heads of State or of Government approve the following measures:

1. Ministerial Meetings

Henceforth, the Foreign Ministers will meet four times a year. They may also, whenever they consider it necessary to

consult each other on specific subjects between meetings, meet for that purpose when they happen to come together on other occasions.

2. The Political Committee of the Member States of the European Communities

The Political Directors of the Member States of the Community will meet in the Political Committee of the Member States of the European Communities with a view to preparing ministerial meetings and carrying out tasks entrusted to them by the Ministers. In order to attain that objective, meetings of the Committee will be held as frequently as the intensification of the work requires.

3. The Group of 'Correspondants'

A group consisting of European 'Correspondants' in the Foreign Ministry (called the Group of Correspondants) will be set up. That Group will be entrusted with the task of following the implementation of political cooperation and of studying problems of organization and problems of a general nature. Furthermore, for certain matters, the Group will prepare the work of the Political Committee on the basis of instructions given by that Committee.

4. Working Parties

(a) In order to ensure more thorough consultation on individual questions, working parties will be set up to bring together senior officials of the Ministries of Foreign Affairs responsible for the subject under consideration. These working parties will cease to meet as soon as they have completed the task entrusted to them. Exceptionally, and especially in order to ensure continuity if the work can be completed in the near future, the chairman of a working party may be required to continue in office beyond the usual period.

(b) The chairman in office may approach the Political Committee about the need to bring together senior officials of the major ministerial departments who have not met during the preceding six month period with a view to keeping them in contact with each other.

5. Medium- and Long-Term Studies

In accordance with paragraph 14 of the Declaration of the Paris Summit Conference, which set as an objective of political cooperation the formulation, where possible, of common medium- and long-term positions, several methods of work can be envisaged. According to circumstances, this will be done either by groups of experts in addition to the current matters which they normally deal

with, or by entrusting the preparations of such studies to a special analysis and research group consisting normally of officials.

The Political Committee will propose to the Foreign Ministers specific subjects for study.

6. The rôle of the Embassies of the Nine in the Capitals of the Member countries of the Community

The Embassies of the Nine participate closely in the implementation of political cooperation. In particular, they receive information on a Community basis issued by the Foreign Ministry of their country of residence. Furthermore, they are occasionally entrusted with consultations on specific subjects:

- (i) at the seat of the Presidency at the request of the Political Committee, the Presidency or another Member State; or
- (ii) in another Capital at the request of the Foreign Ministry.

They will appoint one of their diplomatic staff who will specifically be entrusted with ensuring the necessary contacts with the Foreign Ministry of their country of residence, within the framework of political cooperation.

7. Roles of the Embassies in third countries of the Offices of Permanent Representatives to major international organizations

With the introduction of the political cooperation machinery, it proved useful to associate Embassies and Permanent Representatives' offices with the work. In the light of the the experience gained, better information on the work in progress in the field of political cooperation should be provided so as to enable them, where necessary, to put forward in an appropriate form those aspects which they consider of interest for this work, including considerations on joint action.

With this in mind, the political Committee will notify the missions concerned when it considers it necessary to obtain a contribution on a specific item of its agenda. Where appropriate, it may require a common report to be prepared by them on specific questions.

In addition to the provisions contained in the texts in force governing reciprocal information on the occasion of important visits, the Ambassador concerned, accredited in the country where the visit takes

place, should first provide information to his colleagues on the spot so as to enable any appropriate exchange of views. After the visit, such information as may interest them should be given to them in the most appropriate manner.

Finally, in application of the provisions governing the rôle of missions abroad, the permanent representatives of the Member States to the major international organizations will regularly consider matters together and, on the basis of instructions received, will seek common positions in regard to important questions dealt with by those organizations.

8. The Presidency

As regards the internal organization of the work of political cooperation, the Presidency:

- (i) sees to it that the conclusions adopted at meetings of Ministers and of the Political Committee are implemented on a collegiate basis;
- (ii) proposes, on its own initiative or on that of another State, consultation at an appropriate level;
- (iii) may also, between meetings of the Political Committee, meet the Ambassadors of the Member States in order to inform them of the progress of the political cooperation. The meeting may take place at the request of an Ambassador of a Member State seeking consultation on a specific subject.

Experience has also shown that the Presidency's task presents a particularly heavy administrative burden. Administrative assistance may therefore be provided by other Member States for specific tasks.

9. Improvement of contact between the Nine

The Foreign Ministers have agreed to establish a communications system with a view to facilitating direct contact between their departments.

10. Relations with the European Parliament

Having regard to the widening scope of the European Communities and the intensification of political cooperation at all levels, four colloquies will be held each year at which the Ministers will meet with members of the Political Committee of the European Parliament. For the purpose of preparing the colloquies, the Political Committee will draw to the attention of Ministers proposals adopted by the European Parliament on foreign policy questions.

In addition the Minister exercising the function of President will continue, as in the

past, to submit to the European Parliament, once a year, a communication on progress made in the field of political cooperation.

11. Priorities to be set in respect of the matters to be dealt with within the framework of Political Cooperation

Governments will consult each other on all important foreign policy questions and will work out priorities, observing the following criteria:

- (i) the purpose of the consultation is to seek common policies on practical problems;
- (ii) the subjects dealt with must concern European interests whether in Europe itself or elsewhere where the adoption of a common position is necessary or desirable.

On these questions each State undertakes as a general rule not to take up final positions without prior consultation with its partners within the framework of the political cooperation machinery.

The Political Committee will submit to the meetings of Foreign Ministers subjects among which the Ministers may select those to be given priority in the course of political cooperation. This is without prejudice to the examination of additional subjects either at the suggestion of a Member State or as a result of recent developments.

12. Relationship between the work of the political cooperation machinery and that carried out within the framework of the European Communities

(a) The political cooperation machinery, which deals on the intergovernmental level with problems of international politics, is distinct from and additional to the activities of the institutions of the Community which are based on the juridical commitments undertaken by the Member States in the Treaty of Rome. Both sets of machinery have the aim of contributing to the development of European unification. The relationship between them is discussed below.

(b) The political cooperation machinery, which is responsible for dealing with questions of current interest and where possible for formulating common medium- and long-term positions, must do this keeping in mind, *inter alia*, the implications for and the effects of, in the field of international politics, Community policies under construction.

For matters which have an incidence on Community activities close contact will be maintained with the institutions of the Community.

(c) The last section of the previous paragraph is implemented in the following way:

- (i) the Commission is invited to make known its views in accordance with current practice;
- (ii) the Council, through the President of the Committee of Permanent Representatives, is informed by the Presidency of the agreed conclusions which result from the work of the Political Cooperation machinery, to the extent that these conclusions have an interest for the work of the Community;
- (iii) the Ministers will similarly be able, if it is so desired, to instruct the political cooperation machinery to prepare studies on certain political aspects of problems under examination in the framework of the Community. These reports will be transmitted to the Council through the President of the Committee of Permanent Representatives.

In drawing up this Report, the Ministers have demonstrated their belief that even more important than the contents of their proposals is the spirit in which these are put into effect. That spirit is the one that emerges from the decisions taken at the Paris Summit meeting.

The Ministers consider that cooperation on foreign policy must be placed in the perspective of European Union.

From now on, it is of the greatest importance to seek common positions of major international problems.

Results obtained from European Political Cooperation on foreign policy

1. Ministerial meetings

(Luxembourg Report – Second part, II)

As from the second half of 1970, the Ministers for Foreign Affairs of Member States of the European Communities have met regularly twice a year.

In pursuance of the decision taken by the Conference of Heads of State or of Government in Paris on 19–21 October 1972, the number of these meetings has, from 1973, been increased from two to four.

2. Political Committee

(Luxembourg Report – Second part, III)

(a) The Luxembourg Report provided for at least four meetings a year. From the outset, the Political Committee met more often than had been foreseen; in fact, during the last twelve months, it has held nine meetings.

(b) The Political Committee has noted that the aims defined in the Luxembourg Report could only be achieved by adequate preparation. To this effect and without thereby discarding other possible formulas, it has established, within the framework of its activities, working parties entrusted with particular tasks:

(i) a Sub-Committee was set up to study problems relating to the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), and an *ad hoc* Group, in which the Commission of the European Communities takes part, was set up to examine the economic aspects. In view of the need for such studies, it was decided that the Sub-Committee and the *ad hoc* Group should meet on a permanent basis in Helsinki in order to work, on the spot, for agreed positions in response to developments in the negotiations;

(ii) three working parties were set up with a view to following and studying problems relating, respectively, to the situation in the Middle East, the Mediterranean area and Asia; senior officials in the Foreign Ministries with responsibility for those questions usually participate in this work;

(iii) there were also meetings of experts dealing with various questions as, for example, cooperation in the event of natural disasters;

(iv) consultations also took place between the Presidency and the Embassies of Member States on the situation in the Indian sub-continent and in the Middle East.

(c) Furthermore, it was decided to place within the framework of political co-operation the consultations which used to take place within the WEU before sessions of the General Assembly of the United Nations, of the Economic and Social Council and of the FAO. For this purpose, alongside the coordination meetings of the Permanent Representatives, senior officials responsible for the different sectors within each of the national Administrations get together to discuss certain items placed on the Agendas of these sessions; they report to the Political Committee.

3. Group of 'Correspondents'

(Luxembourg Report – Second part, VII-3)
In order to facilitate the internal organization of political cooperation, the

Luxembourg Report provided that each State should appoint from within its Ministry of Foreign Affairs an official who should act as the 'correspondent' of his opposite numbers in other States. These officials were established as a 'Group of Correspondents'; this Group, in addition to the task of drafting summaries of the conclusions reached at ministerial meetings and meetings of the Political Committee, was entrusted with the duty of closely following the implementation of political cooperation and of studying the problems of organization and those of a general nature, as well as particular problems which the Political Committee gave it to examine, in particular for the purpose of preparing their meetings.

4. Activities of Embassies of the Nine in the Capitals of Member States of the Communities

The role of Ambassadors of the Nine in the capitals of Member States has proved important for the implementation of political cooperation in particular with respect to the exchange of information. In order to facilitate contacts with the Ministries of Foreign Affairs in the countries of their residence with respect to matters of political cooperation, each of these Embassies has appointed a diplomat on its staff whose special duty is to ensure contact with the Ministry of Foreign Affairs in its country of residence on matters of political cooperation.

Since the Ambassadors receive information concerning the Community from the Ministry of Foreign Affairs of their country of residence and, in particular, since they are expected by the Political Committee to engage in discussions from time to time, in the capital of the Presidency, it is important that they should be fully informed of the progress of political cooperation with the implementation of which their missions are associated.

5. Association of Ambassadors in Third Countries and of Permanent Representatives to International Organizations with the Political Cooperation

It has been judged necessary and in line with the Luxembourg Report to associate Heads of the diplomatic missions of the Nine with political cooperation. For that purpose, it has been arranged that the Political Committee can ask Ambassadors accredited to a particular country to provide it with reports and thus to encourage cooperation among the diplomatic representatives of Member States.

It had also been arranged that regular discussions can take place between Ambassadors

accredited to countries other than those of the Community, on problems of common interest concerning the country to which they are accredited, in accordance with such procedures as the Ambassadors themselves would find appropriate.

The provisions were put into operation and developed during the first two years of political cooperation.

Heads of diplomatic missions in many posts, or their representatives, while taking account of local conditions, take part increasingly in political cooperation, especially through exchange of view and in certain cases by means of joint reports.

6. Commission of the European Communities

(Luxembourg Report – Second part, V)
The Luxembourg Report provides that:

'should the work of the Ministers affect the activities of the European Communities, the Commission will be invited to make known its views'.

In accordance with this the Commission of the Communities has been invited to participate in ministerial discussions and in sessions of the Political Committee and of groups of experts when the agenda of the meeting provides for the examination of questions affecting the activities of the Communities: for example, the examination of problems relating to the economic aspects of the CSCE and to the future role of the Council of Europe.

7. European Parliament

(Luxembourg Report – Second part, VI, and Third part, 4)

In accordance with the Luxembourg Report which provided for two methods of associating public opinion and its representatives with the development of political cooperation, Ministers for Foreign Affairs and members of the European Parliament held a colloquy every six months and the President-in-office of the Council reported every year to the Parliament on the progress of work concerning the best means of advancing towards political union.

At the last two colloquies, a new procedure, consisting essentially of the notification in advance to the Political Commission of the European Parliament of the main subjects for discussion, was adopted in order to make the exchange of views more fruitful.

8. Participation of New Members

Political cooperation was started when the European Communities consisted of only six members – the applicant States being associated with their activities in accordance with the procedure specified in the fourth part of the Luxembourg Report. The procedure provided that the Ministers of the Six would meet their colleagues from acceding States at a time as near as possible to their meetings in order to ensure necessary consultation for keeping those States informed of the progress of the work of the Six. Similarly, it was arranged for the President-in-office of the Political Committee to communicate to applicant States information likely to interest them and for him to obtain any reactions they had. This rule was adopted to take account of the essential connection between membership of the European Communities and participation in activities enabling further progress to be made towards political union.

After signature of the Act of Accession on 22 January 1972, these States have fully participated in meetings at every level.

EPS – Londonrapporten

EPC – The London Report

Report on European political cooperation

(London, 13 October 1981)

The Foreign Ministers of the ten Member States of the European Community have examined the development of European political cooperation. It is their constant concern that this should be improved, and to this end they have considered how it might be further strengthened.

Political cooperation, which is based on membership of the European Community, has developed to become a central element in the foreign policies of all Member States. The Community and its Member States are increasingly seen by third countries as a coherent force in international relations. The Foreign Ministers of the Ten note that in the years since the foundations of European political cooperation were laid in the Luxembourg Report (approved by Heads of State and Government on 27 October 1970) and the Copenhagen Report (approved by Foreign Ministers on 23 July 1973 and subsequently agreed by Heads of State and Government) significant progress has been achieved towards the objectives set out in those reports.

The development of European political cooperation over these years has shown that it answers a real need felt by the Member States of the European Community for a closer unity in this field. It is a mark of its proven value that European political cooperation has steadily intensified and its scope continually broadened. This development has contributed to the ultimate objective of European union.

The Foreign Ministers agree that further European integration, and the maintenance and development of Community policies in accordance with the Treaties, will be beneficial to a more effective coordination in the field of foreign policy and will expand the range of instruments at the disposal of the Ten.

The Foreign Ministers believe that in a

period of increased world tension and uncertainty the need for a coherent and united approach to international affairs by the members of the European Community is greater than ever. They note that, in spite of what has been achieved, the Ten are still far from playing a role in the world appropriate to their combined influence. It is their conviction that the Ten should seek increasingly to shape events and not merely to react to them.

As regards the scope of European political cooperation, and having regard to the different situations of the Member States, the Foreign Ministers agree to maintain the flexible and pragmatic approach which has made it possible to discuss in political cooperation certain important foreign policy questions bearing on the political aspects of security.

The ten Foreign Ministers also consider it timely to renew their commitment to implement fully the undertakings in the Luxembourg and Copenhagen Reports. In particular they underline the importance of consultation among the Ten, which lies at the heart of European political cooperation. They emphasize their commitment to consult partners before adopting final positions or launching national initiatives on all important questions of foreign policy which are of concern to the Ten as a whole. They undertake that in these consultations each Member State will take full account of the position of other partners and will give due weight to the desirability of achieving a common position. They note that such consultations will be particularly relevant for important international conferences where one or more of the Ten are to participate, and where the agenda will include matters under discussion in European political cooperation or on which the Ten have a common position.

The Foreign Ministers note that it is increasingly possible for the Ten to speak with one voice in international affairs. Where substantial common positions have been achieved, they undertake to give due prominence to these by means of appropriate references in national statements on foreign policy questions. At the same time they

emphasize that not merely a common attitude but joint action, which has always been an objective of European political cooperation, should be increasingly within the capacity of the Ten.

The Foreign Ministers have also examined the machinery and procedures of political cooperation and have agreed on certain practical improvements which are set out in the following part of this document.

Ministerial meetings

Formal meetings

1. The agenda for meetings at ministerial level will include only items of major importance. The agenda will, where possible, also be annotated in such a way that the discussion will concentrate on matters for decision.

The analyses and draft texts submitted to ministers should contain either precise recommendations or clearly defined options so that the ministers can make decisions for future action.

When declarations are issued by ministerial meetings and the European Council, they should as a rule be accompanied by a list of posts in third countries where the local representative of the Ten will draw the declaration to the attention of the host government. In the absence of such a list the Presidency has discretion to take action on its own initiative.

Gymnich-type meetings

In order to protect the informal character of these meetings, the following guidelines should be observed:

- Consultations are confidential.
- There will be no formal agenda, official interpretation or officials present (except for a Presidency notetaker).
- The Presidency will summarize for the attention of partners any guidelines of an operational nature that emerge from the meeting.
- The press will only be briefed on subjects authorized by the Ten. The Presidency will be responsible in the first instance for such briefing, the lines of which will be agreed in advance with partners.

The Political Committee

2. The Political Committee is one of the central organs of European political cooperation. It is responsible for directing the work of the working groups and for the preparation of discussions at ministerial level.

The Political Committee will ensure the effective operation of working groups by giving them a clear mandate to report on matters of current interest. The Presidency will make the proposals necessary to achieve this. The working groups will, however, remain free to suggest topics for reports to the Political Committee.

The Correspondents' Group

3. In order to permit the Political Committee to focus on the more important items on its agenda the European correspondents will identify those working group reports which are not likely to require substantive discussion in the Political Committee.

Working Groups

4. Working groups' reports will include a summary drawing the attention of the Political Committee to points which will require decisions for future action, or on which the Political Committee should concentrate.

In general, partners' comments via the COREU system on the oral reports of working groups should concentrate on points of substance and not of drafting.

If the Presidency considers a partner to be particularly well qualified on an agenda point at a working group meeting, it may request that partner to introduce the discussion on that topic.

Studies

5. Even when partners do not hold the Presidency, they should be encouraged to offer proposals and ideas for consideration by the working groups.

At present most of the efforts of political cooperation are devoted to reacting to world events as they occur. In future the Political Committee may wish to take a longer-term approach to certain problems, and to institute studies to that end. Such studies are already mentioned in the Copenhagen Report (Part II, paragraph 15) and should wherever possible be undertaken by existing working groups.

The Ten may also prepare studies on areas where their positions diverge (e.g. subjects on which they do not vote unanimously at the United Nations).

It is particularly important that the confidentiality of these studies should be maintained.

Confidentiality

6. The success of the process of political cooperation depends to a large degree on its confidentiality; certain particularly delicate

matters need to be handled in a way which guarantees that the required level of confidentiality is maintained. In such cases papers will be transmitted to the foreign ministries via embassies, and distributed within foreign ministries by the European correspondent.

Procedures for EPC/third country contacts

7. As European political cooperation intensifies and broadens, the Ten as such will appear as significant interlocutors. Third countries will increasingly express the desire to enter into more or less regular contact with them. It is important that the Ten should be able to respond effectively to these demands, in particular *vis-à-vis* countries of special interest to them, and that they should speak with one voice in dealings with them.

The Presidency may meet individual representatives of third countries in order to discuss certain matters of particular interest to the country in question.

The Presidency may respond to a request for contacts by a group of ambassadors of Member States of organizations with which the Ten maintain special links.

The Heads of Mission of the Ten in a country which expresses the desire for closer contacts with EPC may meet representatives of that country in order to hear its views and to explain the position of the Ten.

If necessary, and if the Ten so agree, the Presidency, accompanied by representatives of the preceding and succeeding presidencies, may meet with representatives of third countries.

If necessary, and if the Ten so agree, the Presidency may meet the representative of a third country in the margins of a ministerial-level meeting of the Ten.

Procedure for political cooperation in third countries

8. In view of the increasing activities of the Ten in third countries, it is important that the Heads of Mission of the Ten maintain the practice of meeting regularly in order to exchange information and coordinate views. In considering their response to significant developments in the country to which they are accredited, their first instinct should be to coordinate with their colleagues of the Ten.

The participation of the Head of Mission at political cooperation meetings should remain the rule. When this is impossible he may be represented by a member of his Mission.

The Political Committee welcomes joint reports from Heads of Missions of the Ten. These may be prepared in response to a request from the Political Committee or, exceptionally, on the Heads of Missions' own initiative, when the situation requires it. Recommendations for joint action are particularly valuable.

Where reports are made on the Heads of Missions' own initiative, it is for them to decide whether to draft a joint report or to report separately on the basis of their joint discussions. An equally acceptable alternative is for the Presidency to draft an oral report on its own authority reflecting the views expressed.

Contacts in the capitals of the Ten

9. In certain capitals of the Ten the practice has developed of regular meetings between the nine Heads of Mission and the political director of the host government. This has proved useful and is to be encouraged.

The Presidency

10. As political cooperation has developed, the areas of agreement among the Ten have enlarged and the range of subjects handled has become more extensive. The workload of the Presidency in its role as spokesman in the European Parliament, and in contacts with third countries, has also increased. These trends may be expected to continue, particularly in the light of the enlargement of the Community.

As a result it has become desirable to strengthen the organization and assure the continuity of political cooperation and to provide operational support for the Presidency without, however, reducing the direct contact pragmatism and economy which are among the chief virtues of the present arrangements.

Henceforth the Presidency will be assisted by a small team of officials seconded from preceding and succeeding presidencies. These officials will remain in the employment of their national foreign ministries, and will be on the staff of their embassy in the presidency capital. They will be at the disposition of the Presidency and will work under its direction.

The burden of work during the Presidency falls particularly heavily on the foreign minister who is President-in-office. The Ten note that should he wish to do so the President may delegate certain tasks to his successor; he may also request his predecessor to finish tasks which are close to completion when the Presidency is handed over.

Relations with the European Parliament

11. In accordance with the Luxembourg and Copenhagen reports, which underline the importance of associating the European Parliament with political cooperation, there are frequent contacts between the European Parliament and the Presidency. These take the form of four annual colloquies with the Political Affairs Committee, answers to questions on political cooperation, the annual report on political cooperation, and the presidency speeches at the beginning and end of its term of office which now usually include political cooperation subjects.

The contacts between the Council of Ministers and the European Parliament have been extended to include informal meetings between ministers and the leaders of the different political groups represented in Parliament; these informal meetings provide a further opportunity for informal exchanges on political cooperation.

Taking account of the need to further strengthen ties with the directly-elected Parliament, the Ten envisage the possibility of more frequent reference to resolutions adopted by Parliament in the deliberations, communiqués and declarations of the Ten, and in ministers' opening statements at colloquies with the Political Affairs Committee of Parliament.

The Ten note that after a meeting of the European Council the President of the European Council will make a statement to Parliament. This statement will include political cooperation subjects discussed at the meeting.

Relations between the activities of political cooperation and those of the European Community

12. The Ten will provide, as appropriate, for political cooperation meetings on the occasion of Foreign Affairs Councils. The Presidency will ensure that the discussion of the Community and political cooperation aspects of certain questions are coordinated if the subject-matter requires this.

Within the framework of the established rules and procedures the Ten attach importance to the Commission of the European Communities being fully associated with political cooperation, at all levels.

Crisis procedures

13. The Political Committee or, if necessary, a ministerial meeting will convene within forty-eight hours at the request of three Member States.

The same procedure will apply in third countries at the level of Heads of Mission.

In order to improve the capacity of the Ten to react in an emergency, working groups are encouraged to analyse areas of potential crisis and to prepare a range of possible reactions by the Ten.

Utdrag ur Högstidliga deklARATIONEN om europeisk union

SOLEMN DECLARATION ON EUROPEAN UNION
ISSUED BY THE EUROPEAN COUNCIL
STUTTGART 19 JUNE 1983
(EXCERPTS)

Preamble

'The Heads of State or Government of the Member States of the European Communities, meeting within the European Council,

resolved to continue the work begun on the basis of the Treaties of Paris and Rome and to create a united Europe, which is more than ever necessary in order to meet the dangers of the world situation, capable of assuming the responsibilities incumbent on it by virtue of its political role, its economic potential and its manifold links with other peoples,

considering that the European idea, the results achieved in the fields of economic integration and political cooperation, and the need for new developments correspond to the wishes of the democratic peoples of Europe, for whom the European Parliament, elected by universal suffrage, is an indispensable means of expression,

determined to work together to promote democracy on the basis of the fundamental rights recognized in the constitutions and laws of the Member States, in the European Convention for the Protection of Human Rights and the European Social Charter, notably freedom, equality and social justice,

convinced that, in order to resolve the serious economic problems facing the Member States, the Community must strengthen its cohesion, regain its dynamism and intensify its action in areas hitherto insufficiently explored,

resolved to accord a high priority to the Community's social progress and in particular to the problem of employment by the development of a European social policy,

convinced that, by speaking with a single voice in foreign policy, including political aspects of security, Europe can contribute to the preservation of peace,

recalling their decisions taken in Paris on 21 October 1972 and 10 December 1974, the Document on the European Identity of 14 December 1973 and the statement made by the European Council in The Hague on 30 November 1976 concerning the progressive

construction of European Union,

determined to achieve a comprehensive and coherent common political approach and reaffirming their will to transform the whole complex of relations between their States into a European Union,

have adopted the following:

1. Objectives

1.1 The Heads of State or Government, on the basis of an awareness of a common destiny and the wish to affirm the European identity, confirm their commitment to progress towards an ever closer union among the peoples and Member States of the European Community.

1.2 The Heads of State or Government reaffirm the Declaration on Democracy adopted by the European Council on 8 April 1978 which stated that respect for and maintenance of representative democracy and human rights in each Member State are essential elements of membership of the European Communities.

1.3 In order to achieve ever increasing solidarity and joint action, the construction of Europe must be more clearly oriented towards its general political objectives, more efficient decision-making procedures, greater coherence and close coordination between the different branches of activity, and the search for common policies in all areas of common interest, both within the Community and in relation to third countries.

1.4 Desiring to consolidate the progress already made towards European Union in both the economic and political fields, the Heads of State or Government reaffirm the following objectives:

1.4.1 to strengthen and continue the development of the Communities, which are the nucleus of European Union, by reinforcing existing policies and elaborating new policies within the framework of the Treaties of Paris and Rome,

1.4.2(*) to strengthen and develop European Political Cooperation through the elaboration and adoption of joint positions and joint action, on the basis of intensified consultations, in the area of foreign policy, including the coordination of the positions of Member States on the political and economic aspects of security, so as to promote and facilitate the progressive development of such positions and actions in a growing number of foreign policy fields.

1.4.3 to promote, to the extent that these activities cannot be carried out within the framework of the Treaties

- closer cooperation on cultural matters, in order to affirm the awareness of a common cultural heritage as an element in the European identity;
- approximation of certain areas of the legislation of the Member States in order to facilitate relationships between their nationals;
- a common analysis and concerted action to deal with international problems of law and order, serious acts of violence, organized international crime and international lawlessness generally.

2. Institutions

The Heads of State or Government emphasize the importance of greater coherence and close coordination between the existing structures of the European Communities and European Political Cooperation at all levels so that comprehensive and consistent action can be taken to achieve European Union.

Matters within the scope of the European Communities are governed by provisions and procedures laid down in or pursuant to the Treaties of Paris and Rome and in agreements supplementing them. In matters of Political Cooperation, procedures which were agreed on in the Luxembourg (1970), Copenhagen (1973) and London (1981) reports will apply, together with other procedures to be agreed on if necessary.

2.1 The European Council

2.1.1 The European Council brings together the Heads of State or Government and the President of the Commission assisted by the Foreign Ministers of the Member States and a member of the Commission.

2.1.2 In the perspective of European Union, the European Council

- provides a general political impetus to the construction of Europe;
- defines approaches to further the construction of Europe and issues general political guidelines for the European Communities and European Political Cooperation;

- deliberates upon matters concerning European Union in its different aspects with due regard to consistency among them;

- initiates cooperation in new areas of activity;

- solemnly expresses the common position in questions of external relations.

2.1.3 When the European Council acts in matters within the scope of the European Communities, it does so in its capacity as the Council within the meaning of the Treaties.

2.1.4. The European Council will address a report to the European Parliament after each of its meetings. This report will be presented at least once during each Presidency by the President of the European Council.

The European Council will also address a written annual report to the European Parliament on progress towards European Union.

In the debates to which these reports give rise, the European Council will normally be represented by its President or one of its members.

2.2 The Council and its members

2.2.1 The consistency and continuity of the work needed for the further construction of European Union as well as the preparation of meetings of the European Council are the responsibility of the Council (General Affairs) and its members.

With a view to bringing the institutional apparatus of the Community and that of Political Cooperation closer together, the Council deals with matters for which it is competent under the Treaties in accordance with the procedures laid down by the latter, and its members will deal also, in accordance with the appropriate procedures, with all other areas of European Union, particularly matters coming within the scope of Political Cooperation.

The Member States will arrange their representation as provided for in their respective constitutions.

2.2.2 The application of the decision-making procedures laid down in the Treaties of Paris and Rome is of vital importance in order to improve the European Communities' capacity to act.

Within the Council every possible means of facilitating the decision-making process will be used, including, in cases where unanimity is required, the possibility of abstaining from voting.

2.2.3 To promote the objective of a Europe speaking with a single voice and acting in common in the field of foreign policy, the Governments of the Member States will make a constant effort to increase the effectiveness of Political Cooperation and will seek, in particular, to facilitate the decision-making process, in order to reach common positions more rapidly.

They recently adopted new arrangements in the London Report of 13 October 1981.

In the light of experience they will continue in this direction, in particular by:

- strengthening the Presidency's powers of initiative, of coordination and of representation in relations with third countries;
- appropriately strengthening operational support for successive Presidencies, corresponding to the increasing tasks which they have to perform.

2.3 The Parliament

2.3.1 The Assembly of the European Communities has an essential role to play in the development of European Union.

2.3.2 The European Parliament debates all matters relating to European Union, including European Political Cooperation. In matters relating to the European Communities, it deliberates in accordance with the provisions and procedures laid down in the Treaties establishing the European Communities and in agreements supplementing them.

2.3.3 In addition to the consultation procedures provided for in the Treaties, the Council, its members and the Commission will, in keeping with their respective powers, respond to:

- oral or written question from Parliament;
- resolutions concerning matters of major importance and general concern, on which Parliament seeks their comments.

2.3.4 The Presidency will address the European Parliament at the beginning of its term of office and present its programme. It will report to the European Parliament at the end of its term on the progress achieved.

The Presidency keeps the European Parliament regularly informed through the Political Affairs Committee of the subjects of foreign policy examined in the context of European Political Cooperation.

Once a year the Presidency reports to the European Parliament in plenary session on progress in the field of Political Cooperation.

2.3.5(*) Before the appointment of the President of the Commission, the President of the Representatives of the Governments of the Member States seeks the Opinion of the enlarged Bureau of the European Parliament.

After the appointment of the members of the Commission by the Governments of the Member States, the Commission presents its programme to the European Parliament to debate and to vote on that programme.

2.3.6(*) The Council will enter into talks with the European Parliament and the Commission with the aim, within the framework of a new agreement, of improving and extending the scope of the conciliation procedure provided for in the Joint Declaration of 4 March 1975.

2.3.7 In addition to the consultations provided for in the Treaties with respect to certain international agreements, the Opinion of the European Parliament will be sought before:

- the conclusions of other significant international agreements by the Community,
- the accession of a State to the European Community.

The existing procedures for providing the European Parliament with confidential and unofficial information on progress in negotiations will be extended, taking into account the requirements of urgency, to all significant international agreements concluded by the Communities.

2.4 The Commission

The Heads of State or Government underline the particular importance of the Commission as guardian of the Treaties of Paris and Rome and as a driving force in the process of European integration. They confirm the value of making more frequent use of the possibility of delegating powers to the Commission within the framework of the Treaties. In addition to the tasks and powers laid down in those Treaties, the Commission is fully associated with the work of European Political Cooperation and, where appropriate, with other activities within the framework of European Union.

3.2 Foreign policy

In order to cope with the increasing problems of international politics, the necessary reinforcement of European Political Cooperation must be ensured, in particular by the following measures:

- intensified consultations with a view to permitting timely joint action on all major foreign policy questions of interest to the Ten as a whole;
- prior consultation with the other Member States in advance of the adoption of final positions on these questions. The Heads of State or Government underline their undertaking that each Member State will take full account of the positions of its partners and give due weight to the adoption and implementation of common European positions when working out national positions and taking national action;
- development and extension of the practice by which the views of the Ten are defined and consolidated in the form of common positions which then constitute a central point of reference for Member States' policies;
- progressive development and definition of common principles and objectives as well as the identification of common interests in order to strengthen the possibilities of joint action in the field of foreign policy;
- coordination of positions of Member States on the political and economic aspects of security;
- increased contacts with third countries in order to give the Ten greater weight as an interlocutor in the foreign policy field;
- closer cooperation in diplomatic and administrative matters between the missions of the Ten in third countries;
- the search for common positions at major international conferences attended by one or more of the Ten and covering questions dealt with in Political Cooperation;
- increasing recognition of the contribution which the European Parliament makes to the development of a coordinated foreign policy of the Ten.

(*) . identification of areas of criminal and procedural law in which cooperation between Member States might be desirable.

4. Final provisions

4.1 The Heads of State or Government stress the link between membership of the European Communities and participation in the activities described above.

4.2 European Union is being achieved by deepening and broadening the scope of European activities so that they coherently cover, albeit on a variety of legal bases, a growing proportion of Member States' mutual relations and of their external relations.

4.3(▪) The Heads of State or Government will subject this Declaration to a general review as soon as the progress achieved towards European unification justifies such action, but not later than five years from signature of the Declaration.

In the light of the results of this review they will decide whether the progress achieved should be incorporated in a Treaty on European Union.

The Opinion of the European Parliament will be sought on this subject.

(▪) Danish reservations on paragraphs 1.4.2, 2.3.5, 2.3.6, 3.1.1, 3.4.3 and 4.3.

See Greek declarations in the minutes with reference to paragraphs 2.2.2 and 2.2.3.

Utdrag ur den Enhetliga europeiska akten

The Single European Act (Excerpts related to European Political Cooperation)

Preamble

Moved by the will to continue the work undertaken on the basis of the Treaties establishing the European Communities and to transform relations as a whole among their States into a European Union, in accordance with the Solemn Declaration of Stuttgart of 19 June 1983,

Resolved to implement this European Union on the basis, firstly, of the Communities operating in accordance with their own rules and, secondly, of European Cooperation among the Signatory States in the sphere of foreign policy and to invest this union with the necessary means of action.

Determined to work together to promote democracy on the basis of the fundamental rights recognized in the constitutions and laws of the Member States, in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the European Social Charter, notably freedom, equality and social justice,

Convinced that the European idea, the results achieved in the fields of economic integration and political cooperation, and the need for new developments correspond to the wishes of the democratic peoples of Europe, for whom the European Parliament, elected by universal suffrage, is an indispensable means of expression,

Aware of the responsibility incumbent upon Europe to aim at speaking ever increasingly with one voice and to act with consistency and solidarity in order more effectively to protect its common interests and independence, in particular to display the principles of democracy and compliance with the law and with human rights to which they are attached, so that together they may make their own contribution to the preservation of international peace and security in accordance with the undertaking entered into by them within the framework of the United Nations Charter.

Determined to improve the economic and social situation by extending common policies and pursuing new objectives, and to ensure a smoother functioning of the Communities by enabling the institutions to exercise their powers under conditions most in keeping with Community interests,

Whereas at their Conference in Paris from 19 to 21 October 1972 the Heads of State or of Government approved the objective of the progressive realization of economic and monetary union;

Having regard to the Annex to the conclusions of the Presidency of the European Council in Bremen on 6 and 7 July 1978 and the Resolution of the European Council in Brussels on 5-December 1978 on the introduction of the European Monetary System (EMS) and related questions, and noting that in accordance with that Resolution, the Community and the Central Banks of the Member States have taken a number of measures intended to implement monetary cooperation.

Title I

Common provisions

Article 1

The European Communities and European Political Cooperation shall have as their objective to contribute together to making concrete progress towards European unity.

The European Communities shall be founded on the Treaties establishing the European Coal and Steel Community, the European Economic Community, the European Atomic Energy Community and on the subsequent Treaties and Acts modifying or supplementing them.

Political Cooperation shall be governed by Title III. The provisions of the Title shall confirm and supplement the procedures agreed in the reports of Luxembourg (1970), Copenhagen (1973), London (1981), the Solemn Declaration on European Union (1983) and the practices gradually established among the Member States.

Article 2

The European Council shall bring together the Heads of State or of Government of the Member States and the President of the Commission of the European Communities. They shall be assisted by the Ministers for Foreign Affairs and by a Member of the Commission.

The European Council shall meet at least twice a year.

Article 3

1. The institutions of the European Communities, henceforth designated as referred to hereafter, shall exercise their powers and jurisdiction under the conditions and for the purposes provided for by the Treaties establishing the Communities and by the subsequent Treaties and Acts modifying or supplementing them and by the provisions of Title II.

2. The institutions and bodies responsible for European Political Cooperation shall exercise their powers and jurisdiction under the conditions and for the purposes laid down in Title III and in the documents referred to in the third paragraph of Article 1.

Title III

Provisions on European cooperation in the sphere of foreign policy

Article 30

European Cooperation in the sphere of foreign policy shall be governed by the following provisions:

1. The High Contracting Parties, being members of the European Communities, shall endeavour jointly to formulate and implement a European foreign policy.

2. (a) The High Contracting Parties undertake to inform and consult each other on any foreign policy matters of general interest so as to ensure that their combined influence is exercised as effectively as possible through coordination, the convergence of their positions and the implementation of joint action.

(b) Consultations shall take place before the High Contracting Parties decide on their final position.

(c) In adopting its position and in its national measures each High Contracting Party shall take full account of the positions of the other partners and shall give due consideration to the desirability of

adopting and implementing common European positions.

In order to increase their capacity for joint action in the foreign policy field, the High Contracting Parties shall ensure that common principles and objectives are gradually developed and defined.

The determination of common positions shall constitute a point of reference for the policies of the High Contracting Parties.

(d) The High Contracting Parties shall endeavour to avoid any action or position which impairs their effectiveness as a cohesive force in international relations or within international organizations.

3. (a) The Ministers for Foreign Affairs and a member of the Commission shall meet at least four times a year within the framework of European Political Cooperation. They may also discuss foreign policy matters within the framework of Political Cooperation on the occasion of meetings of the Council of the European Communities.

(b) The Commission shall be fully associated with the proceedings of Political Cooperation.

(c) In order to ensure the swift adoption of common positions and the implementation of joint action, the High Contracting Parties shall, as far as possible, refrain from impeding the formation of a consensus and the joint action which this could produce.

4. The High Contracting Parties shall ensure that the European Parliament is closely associated with European Political Cooperation. To that end the Presidency shall regularly inform the European Parliament of the foreign policy issues which are being examined within the framework of Political Cooperation and shall ensure that the views of the European Parliament are duly taken into consideration.

5. The external policies of the European Community and the policies agreed in European Political Cooperation must be consistent.

The Presidency and the Commission, each within its own sphere of competence, shall have special responsibility for ensuring that such consistency is sought and maintained.

6. (a) The High Contracting Parties consider that closer cooperation on questions of European security would contribute in an essential way to the development of a European identity in external policy matters. They are ready to coordinate their positions more closely on the political and economic aspects of security.

(b) The High Contracting Parties are deter-

mined to maintain the technological and industrial conditions necessary for their security. They shall work to that end both at national level and, where appropriate, within the framework of the competent institutions and bodies.

(c) Nothing in this Title shall impede closer cooperation in the field of security between certain of the High Contracting Parties within the framework of the Western European Union or the Atlantic Alliance.

7. (a) In international institutions and at international conferences which they attend, the High Contracting Parties shall endeavour to adopt common positions on the subjects covered by this Title.

(b) In international institutions and at international conferences in which not all the High Contracting Parties participate, those who do participate shall take full account of positions agreed in European Political Cooperation.

8. The High Contracting Parties shall organize a political dialogue with third countries and regional groupings whenever they deem it necessary.

9. The High Contracting Parties and the Commission, through mutual assistance and information, shall intensify cooperation between their representations accredited to third countries and to international organizations.

10. (a) The Presidency of European Political Cooperation shall be held by the High Contracting Party which holds the Presidency of the Council of the European Communities.

(b) The Presidency shall be responsible for initiating action and coordinating and representing the positions of the Member States in relations with third countries in respect of European Political Cooperation activities. It shall also be responsible for the management of Political Cooperation and in particular for drawing up the timetable of meetings and for convening and organizing meetings.

(c) The Political Directors shall meet regularly in the Political Committee in order to give the necessary impetus, maintain the continuity of European Political Cooperation and prepare Ministers' discussions.

(d) The Political Committee or, if necessary, a ministerial meeting shall convene within forty-eight hours at the

request of at least three Member States.

(e) The European Correspondents' Group shall be responsible, under the direction of the Political Committee, for monitoring the implementation of European Political Cooperation and for studying general organizational problems.

(f) Working groups shall meet as directed by the Political Committee.

(g) A Secretariat based in Brussels shall assist the Presidency in preparing and implementing the activities of European Political Cooperation and in administrative matters. It shall carry out its duties under the authority of the Presidency.

11. As regards privileges and immunities, the members of the European Political Cooperation Secretariat shall be treated in the same way as members of the diplomatic missions of the High Contracting Parties based in the same place as the Secretariat.

12. Five years after the entry into force of this Act the High Contracting Parties shall examine whether any revision of Title III is required.

Title IV

General and final provisions

Article 31

The provisions of the Treaty establishing the European Coal and Steel Community, the Treaty establishing the European Economic Community and the Treaty establishing the European Atomic Energy Community concerning the powers of the Court of Justice of the European Communities and the exercise of those powers shall apply only to the provisions of Title II and to Article 32; they shall apply to those provisions under the same conditions as for the provisions of the said Treaties.

Article 32

Subject to Article 3(1), to Title II and to Article 31, nothing in this Act shall affect the Treaties establishing the European Communities or any subsequent Treaties and Acts modifying or supplementing them.

Article 33

1. This Act will be ratified by the High Contracting Parties in accordance with their respective constitutional requirements. The instruments of ratification will be deposited with the Government of the Italian Republic.
2. This Act will enter into force on the first

day of the month following that in which the instrument of ratification is deposited of the last Signatory State to fulfil that formality.

Article 34

This Act, drawn up in a single original in the Danish, Dutch, English, French, German, Greek, Irish, Italian, Portuguese and Spanish languages, the texts in each of these languages being equally authentic, will be deposited in the archives of the Government of the Italian Republic, which will remit a certified copy to each of the Governments of the other Signatory States.

In witness whereof, the Plenipotentiaries have signed this Act.

Done at Luxembourg, 17 February 1986, and at The Hague, 28 February 1986.

Declaration by the Government of the Kingdom of Denmark on European Political Cooperation

The Danish Government states that the conclusion of Title III on European

Political Cooperation in the sphere of foreign policy does not affect Denmark's participation in Nordic cooperation in the sphere of foreign policy.

Declaration by the High Contracting Parties on Title III of the Single European Act

The High Contracting Parties to Title III on European Political Cooperation reaffirm their openness to other European nations which share the same ideals and objectives. They agree in particular to strengthen their links with the member countries of the Council of Europe and with other democratic European countries with which they have friendly relations and close cooperation.

Declaration on Article 30(10)(g)

The Conference considers that the provisions of Article 30(10)(g) do not affect the Decision of the Representatives of the Governments of the Member States of 8 April 1965 on the provisional location of certain institutions and departments of the Communities.

Sverige och EG

Avsnittet om Europa-politiken ur regeringens skrivelse till riksdagen den 5 november 1990

Våren 1988 fattade riksdagen ett beslut om Sverige och den västeuropeiska integrationen, där det bland annat konstaterades att svenskt medlemskap inte var ett mål för de diskussioner med EG som då förestod.

Sedan detta beslut fattades har förutsättningarna för ett svenskt medlemskap i EG förändrats, tack vare den positiva utvecklingen i Europa. Möjligheterna att lägga grunden till en ny, varaktig fredsordning har förstärkts. ESKs toppmöte i Paris i november kommer med all sannolikhet att understryka denna positiva utveckling. De kommande regeringskonferenserna mellan EGs medlemsstater kan förväntas ge ökad klarhet beträffande omfattningen av detta samarbete inom EG.

Ett svenskt medlemskap i EG med bibehållen svensk neutralitetspolitik ligger i vårt nationella intresse.

Sveriges intresse för ett EES-avtal mellan EFTA och EG är oförändrat starkt. Det föreligger ingen motsättning, vare sig praktisk eller principiell, mellan ett kraftfullt fullföljande av EES-förhandlingarna och en framtida diskussion om medlemskap. Regeringen kommer med all kraft att verka för att ett politiskt genombrott i EES-förhandlingarna uppnås före årets slut. Ett EES-avtal skulle ge Sverige möjlighet till fullt tillträde till EGs inre marknad, då denna genomförs 1 januari 1993. I detta tidsperspektiv saknas alternativ till ett EES-avtal.

Regeringen eftersträvar ett nytt riksdagsbeslut om Europapolitiken som tydligare och i mer positiva ordalag klagör Sveriges ambitioner att bli medlem av Europeiska gemenskapen. För att bygga under för en sådan utveckling kommer Sverige att intensifiera sina ansträngningar att inom ramen för Europeiska säkerhetskonferensen medverka till en ny säkerhetsordning i Europa. Förhandlingarna mellan EFTA och EG om ett EES-avtal fullföljs med kraft.



EUROPEAN POLITICAL COOPERATION

PRESS RELEASE

P. 56/90

Brussels, 4 August 1990

STATEMENT ON IRAQ'S INVASION OF KUWAIT

The Community and its member States reiterate their unreserved condemnation of the brutal Iraqi invasion of Kuwait and their demand for an immediate and unconditional withdrawal of Iraqi forces from the territory of Kuwait, already expressed in their statement of August 2.

They consider groundless and unacceptable the reasons provided by the Iraqi Government to justify the military aggression against Kuwait, and they will refrain from any act which may be considered as implicit recognition of authorities imposed in Kuwait by the invaders.

In order to safeguard the interests of the legitimate Government of Kuwait they have decided to take steps to protect all assets belonging directly or indirectly to the State of Kuwait.

The Community and its member States confirm their full support for UN Security Council Resolution n. 660 and call on Iraq to comply with the provisions of that resolution. If the Iraqi authorities fail so to comply, the Community and its member States will work for, support and implement a Security Council resolution to introduce mandatory and comprehensive sanctions.

As of now, they have decided to adopt the following:

- an embargo on oil imports from Iraq and Kuwait;
- appropriate measures aimed at freezing Iraqi assets in the territory of member States;
- an embargo on sales of arms and other military equipment to Iraq,

- the suspension of any cooperation in the military sphere with Iraq;
- the suspension of technical and scientific cooperation with Iraq;
- the suspension of the application to Iraq of the System of Generalized Preferences.

The Community and its member States reiterate their firm conviction that disputes between States should be settled by peaceful means, and are prepared to participate in any effort to defuse the tension in the area.

They are in close contact with the Governments of several Arab countries and follow with utmost attention the discussion within the Arab League and the Gulf Cooperation Council. They hope that Arab initiatives will contribute to the restoration of international legality and of the legitimate Government of Kuwait. The Community and its member States are ready to lend their full support to such initiatives and to efforts to resolve by negotiations the differences between the States concerned.

The Community and its member States are carefully monitoring the situation of EC nationals in Iraq and in Kuwait; they maintain strict coordination in order to guarantee their safety.



EUROPEAN POLITICAL COOPERATION

PRESS RELEASE

P.36/91

Brussels, 3 April 1991

**STATEMENT ON THE OCCASION OF THE INVESTITURE OF THE
PRESIDENT-ELECT OF SAO TOME E PRINCIPE**

On the occasion of his investiture in the highest office of the Republic of Sao Tome e Principe, the Community and its member States convey to the President-elect, Mr Miguel Trovoada, their congratulations on his election and their good wishes for his success in the high task which is now his.

The Community and its member States warmly welcome the exemplary process of democratisation which led to the recent presidential elections and address a message of solidarity to the authorities and the people of Sao Tome e Principe.

Det europeiska politiska samarbetet (EPS) spelar sedan drygt 20 år tillbaka en betydande roll i samarbetet mellan EG:s medlemsstater. Vilka orsaker fanns det till att EG-staterna enades om ett utrikespolitiskt samarbete? Vilken målsättning satte man upp och hur organiserades samarbetet? Vad har EPS betytt för EG-staterna internt respektive i relation till omvärlden? Vad betyder den uttalade målsättningen att etablera en europeisk politisk union (EPU) under 1990-talet?

En svensk ansökan om medlemskap i EG ansågs länge utesluten med hänvisning till att det utrikespolitiska samarbetet inom EPS omöjliggjorde en fortsatt trovärdig neutralitetspolitik från svensk sida. Den svenska riksdagen har nu ändrat inställning.

Det europeiska politiska samarbetet – EPS ger både en bakgrund till samarbetet och en översikt över vad det hittills innefattat samt redovisar de förslag som lagts fram i fråga om en europeisk politisk union.

Rutger Lindahl är t.f. professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet och har tidigare bl.a. publicerat *EG 1992 och de finansiella marknaderna* (tillsammans med Johan A Lybeck). *Lars-Göran Larsson* är doktorand i statsvetenskap vid Göteborgs universitet och forskar kring EPS-frågor.

SNS
FÖRLAG

ISBN 91-7150-403-6



9 789171 504036