

NIELS JØRGEN HAAGERUP:

Europaparlamentets första 18 månader

I två artiklar i Svensk Tidskrift 1979 redogjordes för de allmänna valen inom EG-länderna till det nya europeiska parlamentet. Vår korrespondent i Danmark, redaktör Niels Jørgen Haagerup, som leder det danska utrikespolitiska institutet i Köpenhamn, är numera medlem i Europaparlamentet. Han redogör i sin artikel för hur parlamentet är sammansatt och hur det fungerar; att ett parlament som har inte mindre än 7 officiella språk inte kan fungera alldeles problemfritt är ganska självklart. Men han talar också om parlamentets befogenheter och hur det förefaller att utvecklas. Att ett verkligt etablerat parlament så småningom kommer att draga till sig en betydande makt inom EG är mycket troligt.

Den europeiska gemenskapen fick äntligen 1979 sitt första folkvalda organ, nämligen det direktvalda Europaparlamentet (EP), bestående av 410 medlemmar från de nio medlemsländerna. Härtill kommer de 24 grekiska medlemmar, som 1 januari 1981 inträdde i EP.

EP avslutade i december för andra gången sedan det första direkta valet behandlingen av EG:s budget. Denna gång skedde det under litet mindre dramatiska former än i slutet av 1979, då budgeten underkändes för första gången i EG:s historia. Uppgårelsen mellan Ministerrådet – EG:s beslutande myndighet – och EP har nu ännu en gång visat, att starka motsättningar gör sig gällande vad beträffar karaktären av Gemenskapens arbete och framtid. Det är inget märkligt i att EP – tillsammans med Kommissionen, som är den permanenta myndighet, som utses av Ministerrådet – står som företrädare för en utbyggnad av EG-samarbetet, medan Ministerrådet, som representerar medlemsländernas regeringar, håller igen och föredrar en större sparsamhet än Kommissionen och EP tycker om.

I motsats till vad som var fallet i december 1979 och de därpå följande månaderna är det i år ingen öppen strid mellan Rådet och Parlamentet, som är de två bestämmande budgetinstanserna. Parlamentets majoritet tog emellertid i december 1980 en tilläggsbudget på ca 1 miljard svenska kronor, som inte bara innehåller ett anslag till offrena för den stora italienska jordbävningen utan också anslag till social- och regionalfonden. Dessa senare är i motsats till tex lantbruksutgifterna sk "icke-obligatoriska". Denna kategori utgifter har Parlamentet större inflytande över än de obligatoriska, som utgör huvuddelen av EG:s budget. Flera med-

lemsländer med Frankrike i spetsen har vänt sig mot den särskilda tilläggsbudgeten men har inte fått tillräckligt medhåll i Ministerrådet då det krävs kvalificerad majoritet för att kunna förkasta Parlamentets beslut. Danmark tillhör de länder som reserverat sig mot Parlamentets beslut men har dock betalt sin andel av tilläggsbudgeten. Frågan om ett enskilt lands vägran att betala till tilläggsbudgeten kan av EG-kommissionen i förekommande fall föras inför EG-domstolen.

Ytligt sett rör det sig om en konflikt mellan på den ena sidan två integrationsivriga europeiska institutioner, som förväntas tala på Gemenskapens vägnar, och den tredje institutionen, nämligen Ministerrådet, som representerar de nationella intressena. Vid en värdering av EG:s nuvarande situation medverkar dock starkt att flera förhållanden gör sig gällande, vilka verkar bromsande på en fördjupning av den europeiska integrationen. Själva Europatanken har under årtal haft motvind och det beror huvudsakligen på två förhållanden.

Det ena är den ekonomiska kris, som har drabbat den västliga världen sedan 1973, delvis framkallad och utlöst av den dramatiska höjningen av oljepriserna. Denna kris har resulterat i stigande arbetslöshet, hög inflation och stagnerande ekonomisk tillväxt. I detta sammanhang skall det erinras om att EG kom till vid en tidpunkt, då grunden hade lagts till den starkaste och kanske långvarigaste högkonjunktur, som vår världsdel upplevt, nämligen från slutet av 50-talet till början av 70-talet. Den hade inte skapats av EG, men EG var inte ensam om att dra fördel av den utan var också istånd att göra detta på ett sätt som kom att gagna alla medlemsländerna och de länder,

som Gemenskapen var i kontakt med.

Då denna högkonjunktur mattades av och från 1973 avlöstes av den ekonomiska kris, som vi ännu befinner oss i var EG i verkligheten ganska illa förberedd på att ta på sig de svårigheter, som krisen utlöste. Medlemsländerna blev mera upptagna av att ta tillvara sina egna intressen och visade sig ovilliga att lämna över nya uppgifter till EG. Därför har det inte gått att utvidga EG:s verksamhetsfält, vilket avsikten hela tiden varit.

Den andra orsaken till den starka motvind, som Europatanken nu befinner sig i, hänger samman med det tidsmässiga avståndet till de integrationspositiva tankar, som finns intagna i Gemenskapstraktaterna. En ny generation av politiker håller på att rycka in på scenen. Den har ingen erfarenhet av det andra världskriget och har mycket liten förmåga till inlevelse i de erfarenheter, som ledde till utvecklingen av det europeiska efterkrigssamarbetet.

Europeiskt samarbete

Det europeiska samarbetet har utvecklats sig i alltmer mellanstatlig riktning, vilket bl.a. belyses av den omständigheten, att majoritetsbeslut i Ministerrådet efterhand huvudsakligen baseras på enighet. Vidare har Kommissionen enligt mångas mening mer och mer utvecklats till ett initiativtagande sekretariat och därigenom i avtagande grad blivit den kraftkälla för EG-samarbetet, som planerna var. Det direkt valda EP:s utvecklingsmöjligheter begränsas av de existerande traktatmässiga befogenheterna, vilka blott kan ändras genom enhälliga beslut av medlemsländer, och den ekonomiska krisen, som gör medlemsländernas rege-

ringar obenägna att utvidga EG:s finansiella möjligheter. En alltmera viktig del av dessa är den momsandel, som tillfaller Gemenskapen från medlemsländerna. Hittills har man icke velat gå utöver 1 % och i betraktande av prishöjningarna på lantbruksprodukter bromsar denna inställning en verklig utvidgning av aktiviteterna inom EG.

På den positiva sidan måste man i alla fall notera, att EG har kunnat hindra en tillbakagång till en nationell tullskyddspolitik och att den gemensamma lantbrukspolitiken alltjämt fungerar först och främst tillfredsställande för förbrukarna med ett rikligt utbud av alla lantbruksprodukter.

I politiskt avseende har samarbetet mellan de nio – från första januari 1981 tio – medlemsländerna utvecklats sig praktiskt taget obehindrat av de ekonomiska svårigheterna. Detta politiska samarbete, som fungerar utanför traktaterna, har icke lett till att EG-länderna talar med en stämma i alla frågor. Men överläggningarna om de utrikespolitiska angelägenheterna har nu nått en sådan omfattning, att varje enskilt medlemslands utrikespolitiska beslutandeprocess i avgörande grad präglas därav.

Det är därför icke oberättigat att tala om utvecklingen av en egentlig europeisk identitet eller en europeisk dimension, även om den ser ut att bli mycket olika mot vad Rom-traktatens fäder föreställde sig. Den är mindre dogmatisk och mera pragmatisk. Den bygger icke på en europeisk författning för en federation eller en konfederation, utan är baserad på en rad vanor och regler, som är under ständig utveckling både politiskt och ekonomiskt.

Det politiska samarbetet

Det kan vara anledning att påminna om att det först och främst är detta politiska samarbete, som efter den dåvarande svenska regeringens uppfattning hindrade ett svenskt medlemskap i EG. Det politiska samarbetet har också utvecklats sig ganska starkt, men det har icke blivit en del av själva det europeiska samarbetets traktatmässiga grundval. Det är numera inte tal om någon suveränitetsbegränsning i samarbetet. Danmark samordnar naturligtvis sin utrikespolitik nu i långt högre grad med de övriga medlemmarna av Gemenskapen än innan Danmark blev medlem 1973. Påståendet att Danmark därvid skulle ha blivit "avlägsnat" från Norden håller dock knappast vid en närmare granskning. Det är sällan tal om egentliga konflikter mellan EG-länderna på den ena sidan och gemensamma nordiska synpunkter på den andra, även om sådana kan förekomma. Tendensen har snarare gått i riktning mot en större överensstämmelse mellan nordiska och europeiska åsikter, vilket bl a framgår av röstningarna under FN:s årliga generalförsamlingar och av hållningen till en rad frågor vid konferensen i Madrid.

Greklands anslutning och förhandlingarna med Spanien och Portugal om inträde i EG vittnar om att EG framdeles kommer att föra en öppen politik särskilt gentemot de länder, som söker inträde i Gemenskapen och som i övrigt är villiga att uppfylla de förpliktelser, som följer med.

Öppenheten gäller också mot länder, som antingen inte kan bli medlemmar eller som har valt som Norge och Sverige att tills vidare stå utanför Gemenskapen. Härom vittnar särskilt samarbetet inom ramarna av LOME-avtalen;

till de anslutna länderna har senast kommit det oavhängiga Zimbabwe.

Greklands inträde den 1 januari och den planlagda utvidgningen med Spanien och Portugal om få år – det slutliga datum är inte fastlagt, ty förhandlingarna är inte avslutade – betecknar enligt mångas uppfattning en viss förskjutning av Gemenskapen mot söder. Det är naturligtvis inte minst ett danskt utan även ett tyskt och brittiskt intresse att förbindelsen med andra länder ständigt hålls öppen, däribland till Norge och Sverige, och man har välkomnat, att den norska regeringen nyligen har tagit ett steg mot att bygga ut kontakten med EG, däri inbegripet det politiska samarbetet på ministernivå. Det kan i alla fall vara skäl att fastslå, att varken intagningen av nya medlemmar eller öppenheten gentemot icke medlemmar betyder ett utplånande av skillnaden mellan medlemskap och icke-medlemskap.

Det är ett allmänt antagande, att utvidgningen av EG med nya medlemmar kommer att försvåra en fortsatt integration. Men det är inte i den utvidgade medlemskretsen som man skall se det största hindret för en fortsatt integration i Rom-traktatets anda. Svårigheten ligger snarare i de långvariga ekonomiska problemen, som alla västländer kämpar med, och i det motstånd mot vidare utvidgning av EG-samarbetet, som kan konstateras särskilt i Storbritannien, men delvis också i Danmark. De nya medlemsländerna, som är på väg in i Gemenskapen, är efter allt att döma anhängare av en ivrigare integrationspolitik.

EP:s sammansättning

Mer än 95 % av Europaparlamentets 434 medlemmar har anslutit sig till någon av de sex

politiska huvudgrupperna inom detsamma. När alla dessa grupper inte är så homogena som inom åtskilliga europeiska parlament, hänger detta i synnerhet samman med att EP:s medlemmar inte bara kommer från 10 olika länder med ofta mycket olika parlamentariska traditioner utan också med att de har utgått från mer än 50 olika politiska partier.

I skrivande stund är det ännu ovisst vilka politiska grupper de grekiska medlemmarna ansluter sig till, och då Grekland först 1981 kommer att hålla sitt första val till EP, kan fördelningen av de grekiska medlemmarna ändra sig under årets lopp. Mot bakgrund av fördelningen av de 410 medlemmar, som valdes i juni 1979, kan man emellertid konstatera, att den största politiska gruppen inom EP är den socialistiska, som rymmer mer än en fjärdedel av alla EP:s medlemmar och som är den enda, som har representanter från samtliga medlemsländer inom EG. Just därför är det en föga homogen grupp. Den omfattar exempelvis åtskilliga tyska socialdemokrater, som går in för ett utvidgat europeiskt samarbete, men också franska socialister, som har en mera tveksam hållning, och brittiska labourmedlemmar, som representerar grupper, som är direkta motståndare till brittiskt medlemskap i EG.

Den näst största gruppen är den kristligt demokratiska, som kallar sig Det europeiska folkpartiet. Den har representanter från 7 av medlemsländerna (möjligen 8 med de nya grekiska medlemmarna). Här finner man både starkt konservativa politiker, bl a från Tysklands CDU/CSU, och politiker med mera vänsterorienterade åsikter.

Så är det ett hopp ned till den tredje största gruppen, som är den konservativa med 63 med-

lemmar, varav de 60 är brittiska konservativa, en enda från Nordirland och två danska konservativa. Denna grupp kallar sig Den europeiska demokratiska gruppen. Den är en mindre tvärnationell grupp än de flesta andra.

Den nästa i raden är den kommunistiska, som i verkligheten består av två ofta starkt oeniga grupper, nämligen de italienska kommunisterna och de franska kommunisterna samt en ensam dansk folksocialist. De italienska kommunisterna är i många frågor lika EG-positiva som de franska är negativa. I åtskilliga frågor har den kommunistiska gruppen också två ordförande, som ofta ger uttryck åt rätt olika åsikter.

Den femte gruppen är den liberala gruppen, som jag tillhör. Gruppen har bara 40 medlemmar, men den omfattar representanter från 8 länder och 12 partier och är därför en av de mest tvärnationella i EP. 17 av de 40 medlemmarna är fransmän, som nästan alla är bland president Giscard d'Estaings majoritetsgrupp i EP (en annan del av denna majoritetsgrupp har slutit sig till de kristliga demokraterna). Blott Storbritannien är icke representerad i den liberala gruppen som en följd av den brittiska valordningen, som också har medfört, att de konservativa är starkt överrepresenterade i EP. Man arbetar på att nå fram till ett valsysteem, som skulle göra det möjligt också för det brittiska liberala partiet – som är ett av Europas största – att bli representerat i EP efter valet 1984.

Den sjätte och sista politiska gruppen är de europeiska framstegsdemokraterna, som bara har något dussin medlemmar, varav de flesta är franska gaullister.

Resterande 5 % av EP:s medlemmar står

utanför de sex politiska grupperna. Hälften av dessa har bildat en sk teknisk koordinationsgrupp för att därigenom kunna utnyttja de faciliteter, som EP ställer till de enskilda gruppernas förfogande. I denna koordinationsgrupp finner man de 4 danska EG-motståndare, som valdes av Den danska folkrörelsen mot EG. De deltar i utskottsarbetet men representerar alltså ingen politisk grupp och intar en avvisande och negativ hållning till praktiskt taget alla frågor, som behandlas i EP.

Danmark är det enda land, som i valet hade en lista på EG-motståndare, även om sådana också finns bland de franska kommunisterna och de brittiska labourmedlemmarna. Det är dock knappt tal om ett egentligt organiserat samarbete mellan dem. Förhållandet mellan de 4 danska EG-motståndarna och flertalet av de övriga 12 danska medlemmarna i EP har på sista tiden skärpts. EG-motståndarna har de sista månaderna gått över till att använda mera direkta aktionsmetoder i form av misstänkliggörande av EP och parlamentarikernas påstådda lönekrav och genom att åsidosätta de regler, som gäller för EP:s arbete, däribland tystnadsplikt beträffande arbetet i utskotten. EG-motståndarna har tydligen funnit det nödvändigt att börja använda dessa medel för att dra till sig samma uppmärksamhet, som de i början av EG:s tid efter valet 1979 var föremål för men som har avtagit sedan man blivit klar över vad de 4 danska EG-motståndarna står för. Den oftast förkommande talesmannen för dem är för övrigt medlem av Danmarks kommunistiska parti.

Parlamentets arbetsätt

Arbetet inom EP försiggår dels vid ett månat-

ligt sammanträde som varar en vecka (enstaka extraordinära möten förekommer, särskilt vid budgetbehandlingen på hösten) samt vid utskottsmöten, som inkallas separat. Till skillnad från plenarmötena i Strasbourg och (mera sällan) i Luxembourg äger utskottssammanträdena nästan alltid rum i Bruxelles.

En fastställd mötesplats, som är många parlamentarikers önskan, finns det knappast någon utsikt till inom den närmaste framtiden. Frågan härom är ofta en källa till debatt och oenighet. EP har givit Ministerrådet en frist till juni 1981 för att träffa definitiv uppgörelse om EP:s förläggning i framtiden.

Det har väckt mycken besvikelse i Luxembourg att stämningen tycks gå i riktning att så småningom koncentrera EP:s möten till Strasbourg, medan utskottsmötena i fortsättningen skall hållas i Bruxelles. I verkligheten är det ett större problem för EP:s fasta stab av medarbetare än för medlemmarna, ty i följd av ett gammalt avtal är generalsekretariatet placerat i Luxembourg, där också flertalet av funktionärerna bor.

För besökande vid EP är det ofta överraskande, att EP har flera officiella språk än FN, nämligen 7, då grekiska nyligen har kommit till som det sjunde. När Spanien och Portugal kommer med, blir antalet nio. I motsats till Kommissionen har EP inte något egentligt arbetspråk, som engelska och franska.

Tack vare den effektiva tolkningen och översättningen är alla medlemmar i stånd att uttrycka sig på sitt eget språk och få alla inlägg översatta till sitt eget språk. Det är dyrbart och kräver att man anställer ett stort antal människor. Systemet verkar dock i praktiken bättre än man skulle kunna tro, även om det väl med

tiden kommer att uppstå krav på att förenkla språkproblemet. Det är ingen risk för att detta sker genom att man gradvis skär ner antalet erkända språk och tex upphör med danska, som är det språk som talas av det minsta antalet deltagare.

Att det läggs så mycken vikt på tolkning och översättning menar man beror på att krav på kunnskap i språk inte skall vara ett avgörande kriterium för att bli vald till EP. Men det är nödvändigt att säga, att den som kommer till EP och bara kan ett enda språk, nämligen sitt eget, i praktiken kommer att få svårigheter att få nödvändiga kontakter. Här är de danska och holländska medlemmarna kanske i en bättre ställning än åtskilliga av deras kolleger från större länder, därför att det är tradition i de mindre europeiska länderna, att man normalt kan minst ett och ofta flera främmande språk.

Översättning till så många främmande språk kan också ge anledning till problem. Jag har således av erfarenhet fått lära mig, att man inte i ett tal i EP skall låta ett skämt följas av en allvarlig utläggning, därför att det skratt, som skämtet eventuellt framkallar, ofta kommer först när man är inne i framförandet av den allvarligare synpunkten.

Slutligen äger en mycket viktig del av arbetet i EP rum inom de sex politiska grupperna. De möts minst en gång i månaden till ett flera dagar långt sammanträde i någon av EG-ländernas huvudstäder och träffas dessutom dagligen under den månatliga sessionen (under 11 av årets månader). Det är på dessa gruppmöten, som man strävar att nå fram till gemensamma europeiska ståndpunkter tvärs över nationella skiljelinjer. Det är ofta vanskligt och det lyckas långt ifrån alltid. Att det i alla fall

lyckas vid åtskilliga tillfällen är ett vittnesbörd om hur mycket de nio medlemsländerna trots allt har vuxit samman.

Tyngdpunkten i arbetet ligger helt klart på det arbete, som utföres i grupperna. Det är inte tal om nationella delegationer i EP. Jag ser på så sätt långt mera sällan mina landsmän i de övriga grupperna än jag ser mina utländska kolleger inom den liberale gruppen.

EP sysselsätter sig inte bara med de ämnen, som täcks av det traktatmässiga samarbetet, utan också med ärenden som faller in under det politiska samarbetet mellan utrikesministrarna. Här är det ofrånkomligt, att också säkerhetspolitiska frågor dyker upp, även om egentliga försvarsangelägenheter mycket sällan behandlas. Men gränslinjen är ofta svår att dra.

Beträffande EP:s hållning inför säkerhetspolitik och försvarspolitik kan man fastslå, att EP

icke har någon kompetens – lika litet som något annat EG-organ – men att EP heller inte har några ämnen, som är tabu. EP har redan arbetat med frågan om en gemensam industripolitik på försvarsområdet och kommer inom kort att taga ställning till Kommissionens reaktion på EP:s rapport härom.

Särskilt franska kommunister och gaullister men också åtskilliga socialister vänder sig mot att EP sysselsätter sig med utrikespolitiska frågor, som tangerar säkerhetspolitik. Det finns dock en stor majoritet inom EP, som är för att EP skall ha rätt att taga upp alla slags frågor. En långt mera kontroversiell sak är om EG:s institutioner med tiden också skall ägna sig åt uppgifter, som berör säkerhetspolitiken och försvarspolitik. Eventuella initiativ till ett utbyggt europeiskt försvarssamarbete kan dock knappast ske inom den europeiska gemenskapen.

Pärmar för årgång 1980

kan rekvireras från Svensk Tidskrifts expedition, tel 08-67 59 55, eller genom insättning av kronor 30: – på postgiro 7 27 44-6.