

NILS ANDRÉN:

Hur europeiska törs vi vara?

Är det ideologiskt-doktrinära skäl eller realpolitiska, internationella hänsyn som styr vår inställning till EG? Kanske bör man tolka den dubbeltydiga svenska EG-politiken som ett försök att bevara reell handlingsfrihet genom att ålägga sig restriktioner på det formella planet.

Utrikesutskottet och därefter riksdagen öppnade i våras en dörr på glänt genom att fastslå att det neutralitetspolitiska hindret gäller nu. Statsministerns budskap under hans Europa-resa tyder på att det innebär att oenigheten i sak består.

Artikelserien om EG och neutraliteten inleddes i SvT 3/88.

Nils Andrén är professor emeritus i statskunskap.

Vi står inför något som liknar den tredje stora rondan i Sveriges EG-debatt. Frågorna är de vanliga: Hur europeiska är vi, hur europeiska vill vi vara, hur europeiska törs vi vara.

I den första rondan, när Tage Erlander i det efter hand mer beryktade än ryktbara "Metalltalet" 1961 slog knock-out på Europa (utan att Europa märkte det) gjordes många märkliga uttalanden om våra relationer till den stora del av Väst-Europa som efter hand har blivit riktpunkten för all europapolitik.

Styr realpolitiska, internationella hänsyn?

Av den gamla socialdemokratiska storsvenskheten återstår inte mycket mer än alltid lika stolta deklARATIONEN: "Vår neutralitet bestämmer vi själva": Vi har länge hållit fast vid att medlemskap i EG är oförenligt med svensk alliansfrihet och neutralitetspolitik. En avgörande fråga är om oförenligheten beror på vårt eget beslut eller om den är en följd av andra förhållanden som innebär oöverstigliga hinder. Är det med andra ord ideologiskt-doktrinära skäl – vad vi sagt mer än tre gånger måste förbli sant – eller realpolitiska, internationella hänsyn som styr vår inställning till EG? Neutralitetsargumentet förefaller ofta vara ett "bekvämlighetsargument". Det används för att slippa åberopa andra skäl, som måhända inte åtnjuter samma politiska acceptans. De säkerhetspolitiska renlärighetsfejder som regelbundet blossar upp inför politiska val i Sverige understryker neutralitetsdoktrinens bergfasta förankring.

I dag tycks alla – utom kommunister och miljöpartister – åtminstone officiellt

vara eniga om att *både* EG och neutralitetspolitiken är viktiga för Sverige. Enigheten är också stor om att neutralitetspolitikens trovärdighet är ett mål som annan politik måste underordna sig. Men eftersom vi själva bestämmer vår neutralitet är också trovärdighetskriterierna inte absoluta och oföränderliga.

En dörr på glänt

Det finns därför goda skäl att syna neutralitetsargumentets hållbarhet när det gäller Sverige och EG. Regeringen fastslog i sin EG-proposition denna vår att neutrali-

EGs stora ekonomiska framgångar har gjort det mera till en rival än en partner i förhållandet till Förenta staterna.

tetspolitiken hindrade svenskt medlemskap. Den parlamentariska kritiken av regeringens EG-politik ville nöja sig med att konstatera att medlemskap inte är aktuellt, inte bara på grund av Sveriges motvilja mot att vara med i en organisation som kan fatta för Sverige bindande politiska beslut utan också därför att EG just nu inte är intresserat av att ta in nya medlemmar. Den har nog med att integrera sina senaste förvärv. Riksdagens utrikesutskott och därefter riksdagen öppnar den dörr på glänt som regeringen så demonstrativt försökte slå i lås i sin proposition. Det neutralitetspolitiska hindret gäller nu: "Utskottet konstaterar att svenskt medlemskap inte är ett mål för de diskussioner som nu förestår". Vad som kan komma att gälla i framtiden är däremot inte utsagt, därför att det inte behöver sä-

gas — nu. Förmodligen innebär enigheten i form att oenigheten i sak består. Statsministerns budskap i ett antal europeiska huvudstäder pekar i den riktningen.

Än så länge gäller den "tredje rondens" således inte något nytt beslut i medlemsfrågan. Den gäller endast vår — och hela EFTAs — anpassning till EGs inre marknad. Det är ingen liten fråga. Den kräver stora insatser av arbete och omdöme. Men tiden måste samtidigt utnyttjas för en saklig analys av förutsättningarna för våra mera långsiktiga relationer till det nya Europa.

Det anspråksfulla syftet med denna uppsats är att ställa några frågor av betydelse för denna långsiktiga analys. Detta innebär ingen underskattning av den mera kortsiktiga anpassningen till EGs regler för den inre marknaden. Denna kommer dock in i sammanhanget som en av förutsättningarna för de slutsatser som bör dras.

Faktorer som tvingat oss att avstå

Betydelsen av nära relationer till EG är så allmänt omfattad att den här inte närmare behöver understrykas. Problemet gäller de faktorer som hittills tvingat Sverige att avstå från att följa den överväldigande ekonomiska logikens krav, att söka sig in i EG. Dessa faktorer kan med en viss förenkling sammanfattas i tre punkter:

1. De säkerhetspolitiska svårigheter som har sin grund i den svenska alliansfria neutralitetspolitiken.
2. Inskränkningarna i Sveriges möjligheter att föra en självständig ekonomisk och social politik, inte minst arbetsmarknadspolitik.

Hur europeiska törs vi vara?

3. Ett speciellt socialdemokratiskt, huvudsakligen ideologiskt problem kommer till uttryck i den ibland deklarerade motviljan mot att förena sig med en av konservativa – för att inte säga ”nyliberala” – värderingar präglad organisation, dominerad av Margaret Thatchers Storbritannien, Kohls Västtyskland och, intill nyligen, Chiracs Frankrike.

I den officiella svenska uppfattningen tonas numera den andra och den tredje faktorn ner. Den förekommer mest i facklig, kommunistisk och miljöpartistisk kritik. Huvuduppmärksamheten är inriktad på den första aspekten.

Vad innebär neutralitetspolitiken?

Det är också på denna som uppmärksamheten koncentreras i det följande. Den grundläggande frågan är vad vi menar med neutralitetspolitik. Som alla positivt värdeladdade begrepp – åtminstone bland de neutrala staterna – används neutralitet i olika bemärkelser och för skilda syften. Ibland missbrukas neutralitetsbegreppet också av dem som borde förstå bättre, t ex då det hävdas att vår, på grund av vår egen lagstiftning olagliga vapenexport till ett antal exotiska länder skulle strida mot neutralitetspolitiken. EG-politikens förenlighet eller oförenlighet med svensk neutralitetspolitik måste mätas mot den enda säkerhetspolitiskt styrande situationen: stormakts- och blockpolitiken i Europa. Hur påverkar våra EG-relationer vår förmåga att vara neutrala i en framtida konflikt mellan maktblocken i Europa? Hur påverkar dessa relationer maktblockens förväntningar eller farhågor beträffande Sveriges

framtida beteende? Undergräver det stormakternas tilltro till den svenska neutralitetspolitikens uppriktighet – vår internationella ”trovärdighet”? Och på vilket sätt skulle ett EG-medlemskap förändra den situation vi befinner oss i eller som vi redan är beredda att acceptera – framför allt genom anpassning till EGs inre marknad?

I det länge normerande Metalltalet 1961 framställdes EEC, som vi då ännu tilläts kalla den gemensamma marknaden, som ett instrument med syfte att, bl a, stärka NATO. Detta var inte ett svenskt intresse, underströk Erlander. Argumentet låter bestickande, och var det sant 1961 tycks många också anse det vara giltigt 1988. Frågan är dock om det varit sant vid någon tidpunkt. Sverige bör visserligen avstå från åtgärder som kan tolkas som ställningstagande för det ena eller det andra blocket. Men i den mån som den svenska alliansfria neutralitetspolitiken som en förutsättning har en rimlig balans mellan maktblocken, kan Sverige inte vara ointresserat av åtgärder som bidrar till att göra maktbalansen reell i vår del av världen. När EEC och EFTA bildades, satsade Förenta staterna, och därmed också NATO, främst på EEC. En amerikansk förhoppning var att ett ekonomiskt starkare Västeuropa skulle kunna axla en större del av den gemensamma försvarsbördan och därmed också minska Förenta staternas kostnader för Västeuropas försvar. Detta argument har fallit bort i den senare debatten. Även om alla EG-stater utom en är anslutna till det atlantiska säkerhetssystemet, om än på något skiftande villkor, är det uppenbart att EGs stora ekonomiska framgångar gjort det mera till en rival än en partner i för-

hållandet till Förenta staterna, inom sitt eget område och därmed utanför det säkerhetspolitiska området.

Att EG är en organisation som med undantag av Irland består av idel NATO-anslutna länder, har också intill senaste tid varit en för Sverige försvärande omständighet.

Ibland framhålls det irländska fallet som ett argument i den svenska debatten. Kan det neutrala, betydligt svagare Irland, borde också Sverige kunna. Men egentligen är det irländska exemplet helt ointressant. Irlands neutralitetspolitik har inte betingats av motsättningarna mellan maktblocken utan av Irlands historiska motvilja mot att föra samma allianspolitik som britterna.

Den enda relevanta frågan

För Sveriges del är den enda relevanta säkerhetspolitiska frågan om man kan förvänta att EG utnyttjar sin politiska beslutanderätt — dvs rätt att fatta för medlemsstaterna bindande beslut — på ett sätt som skulle kunna undergräva en neutral medlemsstats säkerhetspolitiska trovärdighet.

Här rör det sig än så länge om osäkra, långsiktiga framtidsbedömningar. Hittills finns det inga trovärdiga tecken på att EG håller på att förvandlas till en organisation med också säkerhetspolitiska ambitioner. Däremot är det rimligt att en enhetlig syn på säkerhetspolitikens grundproblem underlättar EGs uppgifter på det ekonomiska området. Att EG-byråkraterna inte skulle välkomna en aggressivt alliansfri stat som Sverige är därför inte överraskande. Men så länge som de säkerhetspolitiska problemen hanteras av de europeiska NATO-staterna i deras

egen grupp eller — mest dock ännu på det deklaratoriska planet — av den Västeuropeiska Försvarsunionen är det svårt att finna någon avgörande direkt säkerhetspolitisk koppling som är ett avgörande hinder för en alliansfri ("neutral") stat att ansluta sig till den gemensamma marknaden. Det kan noteras att statsminister Carlsson under sin europeiska resa inte bara stött på personer som talat om svårigheter för en neutral stat utan också mött tydliga uttalanden att svårigheten inte ligger hos EG utan hos Sverige — med andra ord att EG i princip, om än inte just nu, av andra skäl — är berett att acceptera ett neutralt Sverige men att det neutrala Sverige inte är berett att acceptera medlemskap i EG. Och vår neutralitet bestämmer vi ju själva.

Mera formell än reell självbestämmanderätt

Vår självbestämmanderätt när det gäller neutraliteten är dock uppenbarligen mera formell än reell så snart som vi sträcker oss längre än till det deklaratoriska konstaterandet av vår önskan att vara neutral. Ju mera vi försummar vår försvarspolitik desto sannare blir detta utmanande konstaterande. Skulle enbart våra egna intressen styra vår EG-politik borde vi för länge sedan ha varit medlemmar. Det är uppenbarligen våra föreställningar om andras intressen som hittills har styrt våra neutralitetspolitiska argument mot EG — om dessa inte har varit en täckmantel för andra motiv. En utsagd, men alltid närvarande faktor är hur maktblocken kan tänkas betrakta en "neutral" stats anslutning till EG. Inte vilken neutral stats som helst utan en sådan stat i gränsområdet

mellan maktblocken. För Sveriges del gäller det frågan om anslutning skulle skapa förväntningar i väst och farhågor i öst beträffande Sveriges beteende i en krigs- eller annan mycket allvarlig krissituation mellan maktblocken. Om någon annan neutral stat i en likartad strategisk situation, t ex Österrike, i framtiden skulle vinna anslutning till EG, måste detta oundvikligen också påverka synen på Sveriges neutralitetspolitiska handlingsfrihet. Det kan vidare noteras att om både Österrike och Norge skulle inträda i EG, skulle man med goda skäl kunna ifrågasätta EFTA-organisationens meningsfullhet.

Också andra faktorer skulle kunna bidra till att minska Sveriges motstånd mot att — när EG är organisatoriskt moget härför — ta steget fullt ut in i den gemensamma marknaden. Till dessa kan höra — vi kan ännu inte vara säkra — den sovjetiska "perestrojkan". När det gäller relationerna till EG är signalerna hittills ganska tydliga. Inte minst framgår det av förväntningarna om en snar "normalisering" av relationerna mellan EG och öststaternas ekonomiska sammanslutning SEV. Det återstår att se vilket pris, i form av ytterligare avspänningsfrämjande åtgärder, som Sovjetunionen kan vara berett att betala för att uppnå eftersträvarde fördelar i handelsrelationerna med EG. Inte minst gäller det de ekonomiska förbindelserna med EGs ekonomiskt och industriellt starkaste stat, Förbundsrepubliken Tyskland.

Faktisk eller formell integration?

Sverige har faktiskt valt en mycket besvärlig position i sin Europapolitik. Sedan länge har vi bestämt oss för att eftersträva

"nära, omfattande och varaktiga" relationer till den gemensamma marknaden. Denna attityd har förstärkts och fördjupats under de senaste åren. Vår vilja att i realiteten bli en del av EGs inre marknad har understrukits på många sätt. "Vår principiella inställning är att gränshindren skall avskaffas", har statsministern inpräntat under sin majresa i Europa. Därmed har Sverige i realiteten gjort ett utomordentligt viktigt ställningstagande: det är *inte* den faktiska integrationen —

För Sveriges del är den enda relevanta säkerhetspolitiska frågan om man kan förvänta att EG utnyttjar sin politiska beslutanderätt på ett sätt som skulle kunna undergräva en neutral medlemsstats säkerhetspolitiska trovärdighet.

sammanflätningen av den svenska och den övriga europeiska ekonomin — som medför hot mot neutralitetspolitikens trovärdighet. Det är i stället det formella medlemskapet. Detta har varit inte bara de socialdemokratiska regeringarnas uppfattning alltsedan 1961.

När riksdagen i år fogade in det lilla ordet *nu* i sitt avståndstagande från svenskt medlemskap i EG tycktes det ändå som en dörr öppnats på glänt inför framtiden. Om man får tro mediareporteringen från Carlssons Europatour har statsministern bemödat sig om att inte markera riksdagskompromissens nyckelformulering samtidigt som han uppmanat oss andra att inte undergräva neutralitetspolitikens trovärdighet med en kritisk debatt kring medlemsfrågan.

Kanske bör man tolka den dubbeltydiga svenska EG-politiken som ett försök att bevara reell handelsfrihet genom att ålägga sig restriktioner på det formella planet. Under skeden präglade av stor yttre spänning — då integrationens intensitet dock var mindre än nu — kunde detta vara en väl motiverad politik. I dagens läge kan den dock av flera skäl ifrågasättas.

Integrationens intensitet ökar. Sverige vill inte stå isolerat utan bevara och stärka sin, för vår egen levnadsstandard oundgängliga — stora europeiska handel. Vi följer i själva verket med stor entusiasm med i utvecklingen, störda endast av enstaka dystert varnande röster. Men det är viktigt att vi gör detta med öppna ögon och inte överdriver den formaljuridiska kosmetikens betydelse för säkerhetspolitiken.

Omvärlden ser ingen skillnad

Öppna ögon betyder öppen debatt om risker och möjligheter. Det är en mycket rimlig tanke att vi inom en snar framtid finner att vårt eget intresse bäst främjas av att vi också formellt blir medlem av den gemensamma marknaden. Vi kan behöva detta på ett mera direkt sätt i beslut som

oavsett vår närvaro eller frånvaro kommer att binda oss, som faktiskt redan gör det och som sägs kunna bli "svårsmälta". Om detta är en rimlig framtidshypotes har vi inget intresse av att bita oss fast i en säkerhetspolitisk dogmatik från tidigt 1960-tal. Vi skall inte undvika det säkerhetspolitiska argumentet. Men ingen skall begära att vi skall köpa det eller avfärda det utan att först få granska det. Egentligen borde det inte överraska om ett EG-medlemskaps faktiska betydelse för neutralitetspolitiken inom få år kommer att öppet ifrågasättas i både Europadebatten och den säkerhetspolitiska debatten — inte bara av enstaka, frispråkiga representanter för näringsliv och deras politiska språkrör och av akademiker som reagerar mot inskränkt dogmatism. Detta skulle kunna ske på åtminstone två grunder. Den ena är att det blir uppenbart att kosmetiken förlorar sin betydelse när den faktiska integrationen skapat en ouplöslig ekonomisk intressegemenskap. Den andra skulle kunna vara att vi, som säger oss själva bestämma vår neutralitet, upptäcker att omvärlden inte ser någon skillnad mellan den ena eller den andra formen av svensk ekonomisk europapolitik.