

ERIK BRAUNERHJELM:

# EG-avtal på fel förutsättningar

*Förhandlingarna om EES-avtalet utgår från antikverade förutsättningar och tar inte hänsyn till vad som skett inom EG och i hela Europa sedan idén om en European Economic Space föddes 1984.*

*Nu gäller det inte bara EG:s inre angelägenheter utan Europas omdaning till ett samhälle byggt på fred, frihet och demokrati. För att fylla denna uppgift måste EG stärka sin inre sammanhållning.*

*Var står Sverige i allt detta? Finns det en svensk Europapolitik?*

*Erik Braunerhielm är expert på EG-frågor och har varit direktör i Industriförbundet.*

**N**u tycks äntligen förhandlingarna om det s k EES-avtalet komma igång på allvar. Förväntningarna om utfallet är dock dämpade. Det verkar nästan som om båda sidor redan nu förutsåg, att resultatet blir otillfredsställande. Den främsta anledningen är nog att förhandlingarna utgår från förutsättningar, som redan är antikverade. De tar inte hänsyn till vad som skett inom EG och i hela Europa sedan idén om en European Economic Space föddes.

Vi i Sverige har vant oss vid att betrakta vårt förhållande till EG som en fråga om handel och ekonomiskt samarbete, och ingenting annat. Vi har uppmuntrats till den inställningen av att Romfördraget självt i stort sett bara handlar om upprättandet av en gemensam marknad. Visserligen talade man i EG om att den ekonomiska gemenskapen enbart var ett steg på vägen mot en längre gående sammansmältning – ”ett ständigt fastare förbund mellan de europeiska folken”, som Romfördragets ingress uttrycker saken. Men detta ville vi helst bortse från. Vi var ju gunås neutrala och kunde inte ge oss in på diskussioner om något slag av ekonomisk och politisk union. Men den gemensamma marknaden borde vi väl ändå, med förbehåll för neutraliteten, kunna delta i.

## **Regeringens höga ambitioner**

I det hänseendet hyste den svenska regeringen mycket höga ambitioner redan på ett tidigt stadium. Regeringen insåg att om den gemensamma marknaden verkligen kom till stånd måste man se till att Sverige inte blev ekonomiskt isolerat och att svenskt näringsliv fick lika konkurrens-

villkor och undslapp diskriminering. Det var mestadels i sådana närmast negativa termer, som Sveriges intresse för EG uttrycktes.

Visserligen fanns hos det regeringsbärande partiet en stark oro för att en bindning till EG skulle hindra det från att fullfölja sin speciella fördelnings- och välfärdspolitik. Närmare studier visade dock att det snarast var frågan om att i vissa fall välja andra medel för politiken än att ändra målsättningen. Dessutom var Sveriges internationella beroende ändå så stort att en isolering var otänkbar. Det var bättre att aktivt delta i integrationen. Därför brukade den gamle handelsministern Gunnar Lange säga att vad vi strävar efter är en associering till EG som motsvarar 98 procents medlemskap. Politiskt samarbete är uteslutet, men vi kunde acceptera alla Romfördragets principer.

Oron för vad en integration av det svenska samhället med "utlandet" kunde innebära levde dock kvar inom stora delar av den allmänna opinionen och inte minst inom arbetarrörelsens djupa led. Regeringen undandrog sig då en besvärlig och uppslitande debatt genom att dekretera att vår neutralitet ändå hindrade alltför långtgående engagemang.

När förhandlingarna om en utvidgning av EG äntligen kom igång 1970/71 var svenska regeringens inställning lika ambitiös. Gemenskapen ville förhindra att EFTA-länderna drabbades av ny diskriminering genom att Storbritannien och Danmark bröt sig ur EFTA och anslöt sig till EG. Man gjorde emellertid klart att utomstående länder inte kunde få delta i samarbetet i EG på ett sätt som hindrade eller fördröjde Gemenskapens strävanden att fördjupa integrationen. Det inne-

bar att EFTA-länderna inte kunde få delta i EGs interna beslutsprocess. Sverige förklarade sig då villigt att trots detta förhandla om alla delar av Romfördraget. Man var beredd att delta i tullunionen, även utan rätt att delta i besluten, och övervägde t o m att på samma villkor ansluta sig till EGs jordbrukspolitik. Då förklarade EG-kommissionen att ett sådant satellitförhållande möjligen var tänkbart som en övergångslösning mot fullständigt medlemskap för länder som Grekland och Turkiet, men däremot ovärdigt som en permanent lösning för en rik och industriellt avancerad nation som Sverige. Vi fick nöja oss med samma mycket begränsade frihandelsavtal som övriga EFTA-länder.

Att det avtalet ändå på det hela taget visade sig tillräckligt berodde helt enkelt på att EG misslyckades med att fullborda den gemensamma marknaden. Men nu är vi där igen. Vid ingången av 1993 kommer de fyra friheternas marknad utan inre gränser i allt väsentligt att stå klar.

### **En Europeisk Ekonomisk Sfär**

Idén om en Europeisk Ekonomisk Sfär (EES), som lanserades vid EG/EFTAs ministermöte i Luxemburg 1984, var egentligen mycket enkel. Om nu EFTA-länderna fann att de sig emellan kunde avveckla alla hinder och restriktioner mot handeln och den ekonomiska utvecklingen – varför skulle inte EFTA-länderna kunna avskaffa samma hinder? På så sätt skulle man kunna upprätta en enhetlig stormarknad, som omfattade samtliga aderton EG- och EFTA-länder i Väst-europa. Hotet av en onödig diskriminering mot EFTA skulle på nytt avväjas.

Det visade sig att uppgiften inte var så lätt som många kanske trodde. Det räckte inte med att EFTA-länderna anpassade sin lagstiftning till de gemensamma regelsystem, som EG arbetat fram under 30 års verksamhet. Man måste också skapa garantier för att EG och EFTA verkligen följs åt i den fortsatta utvecklingen av marknaden. Men hur skulle det gå till när EG inte kan tillåta att utomstående stater deltar i EG-ländernas interna beslutsprocess? Det är märkligt att regeringen i ljuset av erfarenheterna från 1971 inte förutsåg den komplikationen.

Nu växer tvivlen inom EG på ändamålsenligheten av ett EES-avtal. Det beror inte enbart på de tekniska svårigheterna att skapa ett hållfast och varaktigt samarbete mellan två till sin konstruktion så olika organisationer som EG och EFTA. Det beror också på att vi i Sverige aldrig gjort klart för oss, att det EG vi har att göra med i dag är något helt annat än den Gemenskap vi mötte under 60- och 70-talen, ja t o m det EG vi mötte i Luxemburg 1984.

Det var ju aldrig meningen, att fullbordandet av den inre marknaden skulle beteckna slutpunkten i EGs utveckling. Tvärtom skulle den gemensamma marknaden utgöra grundvalen för den ekonomiska tillväxt, som ger de resurser som behövs för att bygga ett nytt Europa. Och den processen – att bygga ett nytt europeiskt samhälle – är redan i full gång.

### **Enhetsakten**

Redan ett halvt år efter det att vitboken om den gemensamma marknads fullbordande antogs undertecknades den s k enhetsakten, som genomför en moderni-

sering av Romfördraget. Den lägger exempelvis nya arbetsområden under EGs domvärjo, som Romfördragets författare i slutet av 50-talet aldrig tänkte på: samarbete beträffande forskning och utveckling, miljövård, arbetsmiljö. Den effektiviserade beslutsprocessen genom att införa beslut i Rådet med kvalificerad majoritet i flertalet frågor, som berör den gemensamma marknads funktioner, den tog ett ytterligare steg för att stärka Parlamentets ställning o s v. Enhetsakten har därefter blivit utgångspunkten för den fortsatta utvecklingen i EG.

Som exempel kan nämnas de omfattande regionalpolitiska satsningarna för att förhindra att något område inom den stora, gränslösa marknaden råkar i bakvatten. Här märks också det stora program som initierats för att främja tillkomsten av mindre företag, eftersom man är övertygad om att framväxten av ny företagsamhet i liten skala är oundgänglig för hela näringslivets utveckling.

Det är märkligt att den "sociala Charta", som EG-länderna antog i slutet av förra året, tilldragit sig så lite uppmärksamhet i Sverige. Det är en deklaration om EG-medborgarnas grundläggande rättigheter i fråga om arbetsvillkor och social omsorg. För en svensk är innehållet ingalunda sensationellt. Vi skulle utan vidare kunna skriva under samtliga principer, även om där finns klausuler som inte ens vi i Sverige genomfört ännu. Men avsikten är att i första hand införa en gemensam miniminivå inom EGs hela område. Därefter lyfter man successivt upp denna nivå till ännu högre standard. Låt oss inte nämna några namn men det är lätt att föreställa sig, att för vissa länder i EGs medlemskrets innebär lyftet upp till en

gemensam nivå en nästan revolutionerande förbättring av de invanda förhållandena.

Viktiga är också ansträngningarna att skapa ett "Medborgarnas Europa", en verklig samhörighetskänsla mellan EG-nationernas människor. Det tar sig många uttryck: program för student- och ungdomsutbyte, lätnader för resandefrafiken (år 1990 har utropats till det Europeiska Turiståret), forskning och kampanjer för folkhälsan, europeiska manifestationer för kultur och sport etc. Man kan kanske le åt att EG redan har sin egen flagga (ringen av tolv stjärnor på mörkblå botten), sin egen "nationaldag" (den 9 maj) och sin egen hymn (till vilken melodin stulits ur slutkören i Beethovens 9:e symfoni). Men det är ändå ett tecken på att målsättningen "ett ständigt fastare förbund mellan de europeiska folken" framstår som levande för EG-länderna.

Det är en ny Gemenskap vi möter i dag. Borta är det krisernas EG som vi upplevde förr – de ständiga striderna om rösträtten, britternas bidrag till budgeten, jordbrukspolitiken etc. Det har kommit något obönhörligt, ohejdbart över EGs utveckling.

### En ekonomisk union

Tidigare än många bedömare trodde har EG nu också på allvar tagit upp frågan om att skapa en fullständig ekonomisk union. De fyra friheternas gränslösa Europa kan inte i längden fungera utan en mycket nära samordning av den ekonomiska politiken med, i slutändan, en gemensam centralbank och en gemensam valuta, d v s låsta växelkurser. Medlemsländerna måste gemensamt och solidariskt värna

om tillväxt och sysselsättning – inget land skall längre genom upprepade devalveringar kunna exportera arbetslöshet till de andra.

Målsättningen för den ekonomiska unionen är fullständigt klar. I slutet av innevarande år skall en regeringskonferens försöka fastställa tidtabellen och den praktiska utformningen.

Mitt i allt detta kom så kommunismens fall och den begynnande frigörelsen av länderna i Central- och Östeuropa. Detta blev i högsta grad en angelägenhet för EG. Gemenskapen skapades ju ursprungligen för att säkerställa fred, demokrati och en sund ekonomisk utveckling. När Grekland, Portugal och Spanien i tur och ordning kastade av sig diktaturens ok blev ett inträde i EG för dem en naturlig garanti för den nyvunna demokratin. På samma sätt dras nu de nyss befriade länderna mot EG.

Gemenskapen har plötsligt fått bråttom. Nu gäller det inte bara de inre angelägenheterna inom EG-klubben. Nu gäller det att omdana hela Europa till ett samhälle byggt på fred, frihet och demokrati. För att fylla sin uppgift i denna omdaning måste EG stärka sin inre sammanhållning. Bl a måste Tyskland och Frankrike knyts fastare samman för att en tysk återförening inte skall medföra att ett av EGs ursprungliga syften – "aldrig mera krig mellan Tyskland och Frankrike" – skall kunna dras i tvivelsmål.

### En politisk union

I enhetsakten, som trädde i kraft 1986, vågade man inte ens nämna ordet politisk union och den ekonomiska unionen nämndes bara i en kapitelrubrik. Nu har

de nya utmaningarna i Europa lett till att tanken på den politiska unionen blivit högaktuell. Får man säga hur en union skulle kunna se ut – endast Margaret Thatcher har kunnat prestera en negativlista på hur den inte får se ut.

Det finns ivrare som vill skapa ett Europas Förenta Stater närmast efter amerikansk modell, där EGs Kommission i Bryssel skulle utgöra den federala regeringen, direkt ansvarig endast inför det direktvalda Europaparlamentet. De nationella regeringarna skulle förvandlas till ett slags delstatsregeringar eller lands-ting. Den tanken kan säkert inte förverkligas inom överskådlig tid. Det skulle innebära att samtliga medlemsländer skulle i grunden förändra sina i konstitutionen fastlagda statsskick. Är det exempelvis tänkbart att Storbritannien, Danmark och Beneluxländerna skulle vara beredda att avsätta sina kungahus?

I synnerhet om man vill att de nyss befriade länderna i Östeuropa skall kunna gå med måste man nog tänka sig en betydligt lösare form av statssammanslutning – någon form av konfederation. Man kan ha många olika visioner av hur framtidens Europa skall se ut, alltifrån ett centralbyråkratins Europa med alla taggar utåt till ett Europa, där den nationella särarten och kulturella mångfalden bevaras, ett nationernas och – varför inte? – minoriteternas Europa. Alltnog, det är nu under 90-talet som de europeiska folken skall ange färdriktningen när det gäller att bygga framtidens europeiska samhälle.

### **Var står Sverige?**

Var står då Sverige i allt detta?

Dessvärre tycks Sverige stå kvar och

stampa på samma fläck som på 60-talet. Vi, eller i varje fall regeringen ser i stort sett fortfarande vårt förhållande till EG som en fråga om ekonomiskt samarbete – låt vara att fältet nu utvidgats till att omfatta inte bara fri varuhandel utan också frihet för tjänster, kapital och människors rätt att bosätta sig, studera och utöva verksamhet. Vårt mål är att få delta i EGs inre marknad på samma villkor som EGs egna medborgare, dock utan att ålägga oss de förpliktelser och den disciplin i övrigt, som ett medlemskap innebär.

Det EES-avtal, som vi nu skall förhandla om, går i första hand ut på att EFTA-länderna skall anta de gemensamma principer och regelsystem för de fyra friheternas marknad, som EG-länderna hittills infört. Uppgifterna växlar, men det kan tydligen röra sig om inemot 1600 olika författningar. Det är detta som man i EG kallar *acquis communautaire* – det gemensamt uppnådda.

Beträffande tillämpningen och en eventuell utveckling och förändring av reglerna krävs en procedur för gemensamma överenskommelser. Eftersom EFTA-länderna inte får delta i EGs interna beslutsprocess kommer vi alltid att möta EG som en enhet sedan EG-länderna kommit överens om vilken ståndpunkt EG skall inta. Eftersom det blir svårt för EFTA-länderna att i efterhand rucka på ett sådant beslut kan resultatet i flertalet fall knappast bli annat än att EFTA-antingen måste anta EGs förslag eller avstår från samarbete. EFTA-länderna hoppas tydligen alltjämt att de skall få delta i olika stadier av EGs utrednings- och förberedelseprocess och därvid framföra sina synpunkter, men detta är i högsta grad en öppen fråga inför förhandlingarna.

I förhandlingskonceptet ingår också att EFTA förutsätts uppträda som en enhet. För att det över huvud skall bli någon överenskommelse med EG måste således EFTA-länderna alltid vara ense och uppträda på gemensam front.

Kan verkligen ett sådant avtal hålla någon längre tid? Kan det någonsin bli något annat än en övergångslösning på vägen till fullt medlemskap, så som EG-kommissionen såg det redan på 70-talet? EG hade ursprungligen hoppats, att EFTA skulle förstärka sin institutionella uppbyggnad för att bli en mera jämbördig samtals- och förhandlingspartner med EG, men detta har EFTA-länderna hittills vägrat att göra.

Tyvärr använder regeringen alltjämt neutraliteten som ett tillhugge för att förhindra en debatt om medlemskapet. Under det kalla krigets dagar och i synnerhet i början av 60-talet kunde neutralitetspolitiken ses som ett reellt hinder mot medlemskap. Det fanns en risk att Sovjetunionen, visserligen med orätt, skulle ha uppfattat ett svenskt medlemskap som ett närmande till västalliansen och detta skulle ha kunnat utlösa ryska repressalier, om inte mot Sverige så i varje fall mot Finland. Men i dag är ju läget totalt förändrat.

Det går inte längre att stoppa huvudet i neutralitetens buske för att undvika en debatt om vår ställning i Europa. Europasamarbetet gäller stora och svåra frågor. Det är inte lätt att ta ställning. Det finns

risk för att svenska folket står mentalt fullständigt oförberett redan när resultatet av EES-förhandlingarna dimper ner på riksdagens bord. Och även om vi nöjer oss med EES-avtalet måste vi exempelvis förr eller senare ta ställning till medverkan i en ekonomisk union. Kan vi? Vill vi? Kan vi med bibehållen välfärd stå utanför? Då räcker det inte med vaga uttalanden om att det av neutralitetspolitiska skäl finns "gränser för hur långt Sverige kan gå när det gäller att underkasta sig överstatliga beslut på det ekonomiska området." (Prop. 1987/88:66)

Vad är Sveriges roll i Europa? Handlar det bara om ekonomiskt samarbete för att rädda oss själva från diskriminering och välfärdsförluster? Eller har vi en uppgift att fylla när det gäller nydaningen av det europeiska samhället — det nya Europa för den fria människan? Tjänar vi bäst den uppgiften genom att pytsa ut några miljoner av biståndsmedel för miljövard i Polen? Eller genom att solidariskt medverka i samordnade aktioner tillsammans med övriga västeuropeiska länder?

Om Sveriges neutralitetspolitik haft någon annan mening än den rent säkerhetspolitiska så var det att positivt bidra till fred och demokrati i världen. Sviker vi inte den uppgiften genom att avstå från att delta i det europeiska samhällsbygget?

Tänk, om vi en dag fick en svensk Europapolitik!