

NORSTEDTS
JURIDIK

GÖTEBORGS UNIVERSITETSBIBLIOTEK



1000638270



EU och Europatanken

*Ett rättsligt och
historiskt perspektiv*

Per Cramér



Ekonomiska biblioteket

EDC

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

GÖTEBORGS UNIVERSITETSBIBLIOTEK



14000

000551547

**NORSTEDTS
JURIDIK**

EU och EUROPATANKEN



PER CRAMÉR

EU och Europatanken

Ett rättsligt och historiskt perspektiv

FRITZES

Norstedts Juridik ingår i CE Fritzes AB

Adress till förlaget:

CE Fritzes AB, Box 6472, 113 82 Stockholm

Fax 08-690 90 70, telefon 08-690 90 90

Beställningar:

Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm

Fax 08-20 50 21, telefon 08-690 90 90



EU och Europatanken

– ett rättsligt och historiskt perspektiv

Per Cramér

Upplaga 1:1

ISBN 91-38-50394-8

© 1994 författaren och CE Fritzes AB

Sättning: KK Grafiska AB, Stockholm

Tryck: Gotab, Stockholm 1994

Att mångfaldiga innehållet i denna bok, helt eller delvis, utan medgivande av CE Fritzes AB, är förbjudet enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Förbudet gäller varje form av mångfaldigande, såsom tryckning, kopiering, bandinspelning etc.

Förord

I den rika flora av litteratur som publicerats rörande de europeiska gemenskaperna och dess rättssystem har jag ofta förvånats över avsaknaden av historiskt perspektiv. Detta förhållande kan kanske förklaras av att det bland jurister inte är helt ovanligt att inta en skeptisk attityd till hjälpvetenskaper utanför den egentliga juridiken. Enligt min mening är emellertid all information som på ett meningsfullt sätt ökar kunskapen om rättssystemet värd att ta till sig och bearbeta. För att förstå vår nutid måste vi ha kunskap om vår dåtid. Vi har således, inför framtiden, mycket att lära av historien även om det i detta ligger en fara för att ge sig hän åt historisk determinism. Historien upprepar sig aldrig; att skapa framtiden ankommer på oss själva.

I den följande historiska tillbakablicken har jag sökt följa tanken om ett enat Västeuropa genom den politiska och intellektuella historien. Min målsättning har inte varit att tillföra historieforskningen någon ny kunskap. Vad jag däremot har haft för avsikt att åstadkomma är en inplacering av det normsystem som etablerats inom ramen för EG/EU i den europeiska historien. Jag har därför tagit min utgångspunkt i det kristna Europas gryningstid för att sluta i mars 1994. Under resans gång har jag successivt krympt min brännvidd för att därigenom erhålla en tilltagande detaljrikedom.

Arbetet sönderfaller i två delar av olika karaktär och vars inbördes skiljelinje är dragen 1945. Inledningsvis har jag i det förflutna sökt att spåra idéer och konkreta försök för att skapa former för en europeisk enhet. Jag har vidare sökt att placera in dessa i en historisk kontext. Denna, i många stycken rapsodiska, skildring av historiska visioner om ett enat Europa är avsedd att utgöra en grund för arbetets andra del vilken innehåller en närmare analys av den västeuropeiska integrationsprocess som tog sin start snart efter det andra världskrigets slut.

Göteborg våren 1994

Per Cramér

Innehåll

Förkortningar 11

I. Historiska visioner och försök att skapa ett enat västeuropa 13

- 1 Enande genom imperialism 14
- 2 Kyrklig internationalism 17
- 3 Tidiga visioner om en inomeuropeisk fredsordning 19
- 4 Den napoleonska visionen om ett enat Europa 23
- 5 Den Heliga Alliansen 24
- 6 Europas modernisering; industrialism, nationalism och imperialism 25
 - 6.1 Det senare 1800-talets visioner om europeisk enighet 29
- 7 Den stora europeiska katastrofen 33
- 8 Ett nytt och instabilt Europa 35
 - 8.1 Pan-Europa och Briandplanen 38
- 9 Den nazistiska visionen om ett enat Europa 43

II. Den västeuropeiska integrationen efter det andra världskriget 45

- 1 Den politiska miljön 45
 - 1.1 Kallt krig i ett delat Europa 45
 - 1.2 En fredsordning inom Västeuropa? 48
- 2 Något om teorier för mellanstatlig samverkan 50
 - 2.1 Federalism 51
 - 2.2 Funktionalism och neofunktionalism 52
 - 2.3 Minimalism 54
- 3 De första konkreta stegen 54
 - 3.1 OEEC 55
 - 3.2 Försvarssamarbete - Brysselpakten och NATO 58
 - 3.3 Europarådet 59
- 4 Integrationstankens genombrott - en fråga om Tysklands position i Europa 60

-
- 4.1 Den Europeiska Kol- och Stålgemenskapen 63
 - 4.2 Initiativ till försvarsgemenskap och politisk gemenskap 67
 - 5 Västeuropeisk integration i två fåror 72
 - 5.1 Den första fåran: EEG och EURATOM 72
 - 5.1.1 Romfördraget för upprättande av EEG 76
 - 5.2 Den andra fåran: från Maudlingförhandlingarna till EFTA 80
 - 6 1960-1970, en brytningstid mot avspänning 82
 - 6.1 En politisk union? – Fouchetplanen 83
 - 6.2 Utveckling inom EG och EFTA 85
 - 6.2.1 Nationellt veto i Ministerrådet 87
 - 6.2.2 Domstolsaktivism 89
 - 6.2.3 Exkurs: det etablerade förhållandet mellan EG-rätten och medlemsstaternas nationella rättsordningar. Omfånget av de gemensamma institutionernas lagstiftningskompetens. Medlemsstaternas acceptans 91
 - 7 Détente och lågkonjunktur – EG-samarbetet utvidgas och nya initiativ till en fördjupning 98
 - 7.1 Geografisk utvidgning av EG; det krympande EFTA 99
 - 7.1.1 Tanken om ett regionalt nordiskt ekonomiskt samarbete – NORDEK 102
 - 7.1.2 Sammansmältning på olika integrationsnivåer 102
 - 7.2 Nya strukturer för utrikespolitiskt samarbete 103
 - 7.2.1 Det Europeiska Politiska Samarbetet – EPS 105
 - 7.3 Utveckling av ett monetärt samarbete 110
 - 7.4 Utveckling av EG-samarbetet 112
 - 7.4.1 En gemensam marknad? Passivitet i Ministerrådet, men aktivism från Domstolens sida 112
 - 7.4.2 Institutionella förändringar 113
 - 8 Det andra kalla kriget och nya initiativ till ett starkare utrikespolitiskt samarbete 114
 - 9 Den Europeiska Enhetsakten – revision av grundfördragen och ett formaliserat utrikespolitiskt samarbete 118
 - 9.1 Enhetsakten 124
 - 9.1.1 En fri inre marknad. Schengenkonventionen 124
 - 9.1.2 Ett formaliserat EPS 127
 - 9.1.3 En kort kommentar 129
 - 9.2 Debatten om det demokratiska underskottet i EG:s beslutsprocess. Ett problem med två lösningar 131

-
- 10 De frihandelsavtalsanslutna EFTA-staterna och den fria inre marknaden 132
 - 10.1 EES-avtalet 138
 - 10.1.1 Materiell omfattning 139
 - 10.1.2 Juridisk tolkning 139
 - 10.1.3 Dynamik och homogenitet 140
 - 10.1.4 Ikraftträdande 144
 - 11 Förändrade grundläggande säkerhetspolitiska förutsättningar 144
 - 11.1 En utvidgad roll för ESK 145
 - 12 En union i Västeuropa? 147
 - 12.1 Mot en ekonomisk och monetär union 147
 - 12.2 Mot en politisk union 148
 - 13 Unionsfördraget 152
 - 13.1 Grundläggande strukturer och målsättningar 152
 - 13.1.1 Att skapa en individuell identifikation? 155
 - 13.2 Den första pelaren: Fördjupning av det överstatliga ekonomiska samarbetet 157
 - 13.2.1 Förändringar av de deklarerade målsättningarna 157
 - 13.2.2 Materiell breddning av de gemensamma institutionernas kompetens 158
 - 13.2.3 Den Ekonomiska och Monetära Unionen – EMU 159
 - 13.2.4 Institutionella förändringar. Begränsningar av de gemensamma institutionernas kompetens 162
 - 13.2.5 Det sociala protokollet; en begynnande variabel geometri 168
 - 13.3 Den andra pelaren: Den Gemensamma Utrikes- och Säkerhetspolitiken, GUSP 169
 - 13.4 Den tredje pelaren: Det polisiära och judiciella samarbetet 176
 - 13.5 En kort kommentar 179
 - 14 Utvidgning inom Västeuropa 180
 - 15 Relationer mellan EU och stater i Östeuropa 182
 - 16 Förändringar i de västeuropeiska militära alliansstrukturerna 187
 - 16.1 NATO 188
 - 16.2 VEU 190

Slutord 195

Bilaga 1. Sammanställning av europeiska staters deltagande i vissa regionala samarbetsstrukturer, 9406. 209

Bilaga 2. Antidumping measures concerning imports from countries in central and eastern Europe, in force 31 december 1993. 211

Refererad litteratur 213

Sak- och personregister 223

Förkortningar

som ej förklarats på annan plats

AJCL	American Journal of Comparative Law
AJIL	American Journal of International Law
Bull. EC	Bulletin of the European Communities
CMLRev	Common Market Law Review
ECR	European Court Reports
ELR	European Law Review
ETS	European Treaty Series
ILM	International Legal Materials
NU	Nordisk Udredningsserie
OJ	Official Journal of the European Communities
OJLN	Official Journal of the League of Nations
SvJT	Svensk Juristtidning
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
UNTS	United Nations Treaty Series
YEL	Yearbook of European Law

I Historiska visioner och försök att skapa ett enat Västeuropa

Genom historien har idén om att skapa ett enat Europa kommit att ges en mångfald av olika uttryck. Dessa kan grovt indelas i två, vitt skilda, grupper. I den första av dessa återfinns det flertal tillfällen då en stat, eller en maktstående dynasti, genom militär erövring, politiskt intrigspele, eller giftermål sökt etablera en dominans över andra europeiska stater för att därigenom etablera ett enat Europa under sin egen ledning. Sådana försök att ena genom imperialism har ofta utåt sett motiverats med behovet av att skapa enhet och stabilitet: Hegemoni som fredsordning.

I den andra gruppen återfinns de många visionerna om att ena Europa genom någon form av samarbete mellan de skilda statsbildningarna, en vision som enbart vid ett fåtal tillfällen kommit att ges en konkret formulering bland politiska beslutsfattare. Motiven bakom dessa drömmar står genomgående att finna i viljan att undvika den destruktiva som har följt av de ständigt återkommande konflikterna mellan Europas stater samt i behovet av att skapa inre enighet gentemot verkliga eller inbillade yttre fiender.

Denna grova indelning mellan imperiebyggande och enande genom samarbete är givetvis inte klar och renskuren. Gränslinjen är i verkligheten diffus. En stats dominans över andra kan, efter det att den väl etablerats, upprätthållas genom ett system som formellt sett har formen av ett mellanstatligt samarbete men som i realiteten innebär ett lydndsforhållande. Ett aktuellt historiskt exempel är de relationer som etablerades mellan Sovjetunionen och flera av Östeuropas stater efter det andra världskriget. Likaså kan en ursprunglig samarbetsstruktur innebära att en, eller flera, stater etablerar en hegemoni inom denna.

1 Enande genom imperialism

De historiska exemplen på att genom imperialism söka ena Västeuropa är flera. Det äldsta, och det enda som kan sägas ha uppnått sitt mål, är det Romerska imperiet som kring vår tideräknings början kontrollerade, förutom Nordafrika och främre Orienten, även hela Syd- och Västeuropa fram till Rhen och övre Donau.¹ Den romerska expansionen stoppades med vapenmakt av germanska folkgrupper vid Rhen år 9 – slaget vid Teutoburgerwald: en händelse som kom att få oerhört stor betydelse för den fortsatta europeiska historien då det därigenom etablerades en gränslinje mellan romansk och germansk kultur.

Det romerska imperiet hölls samman av en stark militärmakt och en effektiv centraliserad administration. Innanför dess gränser utvecklades, inom de ledande skikten, en relativt enhetlig kultur och ett gemensamt grundläggande rättssystem. En lång period av fred, *Pax Romana*, gynnade utvecklingen av kommunikationer och inom rikets territorium rådde ett enhetligt myntsystem samt ett relativt fritt handelsutbyte. Vidare utgjorde det romerska imperiet den världsliga ram inom vilken den europeiska kristendomen utvecklades. Från att ha varit en förföljd och marginaliserad rörelse kom denna monoteistiska tro, mot slutet av 300-talet, att etableras som romersk statsreligion.

Efter det romerska imperiets delning år 395 och Västroms fall år 476 kom ett flertal såväl kyrkliga som världsliga härskare att söka legitimera sina maktanspråk genom att upprätthålla en fiktion om att de företrädde det forna imperiet. I öster hävdades detta maktanspråk av den bysantinska kejsarmakten i Konstantinopel – det andra Rom. Den östra kristendomen, och den bysantinska kulturen, kom under de följande århundradena, genom en omfattande mission åt norr och öster, att spridas i Östeuropa. I Västeuropa skedde en i tiden parallell missionsverksamhet med utgångspunkt i den romerska kyrkans lärosatser. Genom kris-

1 Det romerska imperiet expanderade åt norr främst under Julius Caesars galliska kampanjer 58–50 f. Kr. Britannien införlivades med imperiet genom en invasion 43 e. Kr.

För en mycket god beskrivning av Europas tidiga historia se:

Linnér, Sture: »Europas födelse», Vitterhetsakademiens skriftserie om Europa, Natur och Kultur, Stockholm 1991.

tendomens splittring kom Europa därigenom successivt att delas i två skilda kulturkretsar: den katolska och den ortodoxa.²

Efter flera sekel av politisk oro i Västeuropa kom det universella makanspråket att hävdas av den frankiske härskaren Karl den store, som i slutet av 700-talet genom militära erövringar samlade, och utvidgade, den västra kristenheten i ett *imperium christianum*. Ett rike som legitimerades av den romersk-katolska kyrkan genom att den världslige kejsaren döptes i Rom, juldagen år 800. Därigenom kom ett katolskt Västeuropa att utdefinieras, avskilt från det grekisk-ortodoxa bysantinska riket, från den muslimska världen i söder och från det hedniska Nord-europa. Då det karolingiska riket behandlades som privategendom kom det emellertid successivt att delas upp mellan kommande generationers arvtagare. Imperiet föll därför snart sönder genom en serie riksdelningar³ och det feodala system som därefter utvecklades i Västeuropa kom att leda till en fragmenterad samhällsstruktur där storgodsen utgjorde relativt isolerade enheter. Ur den östra, tyska, delen av det delade karolinska riket kom dock en ny riksbyggning att uppstå vid 900-talets mitt. Den tyske härskaren Otto I utvidgade under denna period sitt välde till den italienska halvön där han konfronterades med det östliga, bysantinska, kejsardömet och uppträdde till den romerske påvens förmån. Återigen knöts därmed ett förbund mellan den romersk-katolska kyrkan och en världslig härskare. Ett förbund som bekräftades år 962 genom kröningen av Otto I till romersk kejsare⁴. Detta skeende kom att få stor vikt för Västeuropas framtida utveckling då det accentuerade gränsen längs Rehn mellan det frankiska och tyska Europa. Därmed lades grunden till två dominerande västeuropeiska kontinentala makter, den tysk-romerska kejsarmakten och det västra frankerriket vilket i sin tur utvecklades till det franska kungadömet.

2 Den slutliga delningen mellan den romersk-katolska och den ortodoxa kyrkan ägde rum 1054. Den direkt utlösande orsaken var den så kallade filioque-striden rörande uttrycket för Jesu gudomliga väsen i trosbekännelsen. Se: Klasson, Christofer: »Ortodoxa kyrkan», Almqvist & Wiksell, Stockholm 1973, ss. 29–49.

3 Genom fördraget i Verdun, 843, sönderföll det karolingiska imperiet i tre riken: Det östfrankiska (germanska), det västfrankiska (romanska) samt, mellan dessa, det Lothringiska riket (ung. från nuvarande Nederländerna till norra Italien). Ang. det karolingiska imperiet se: McKitterick, Rosamund: »The Frankish kingdoms under the Carolingians 751–987», Longman, London 1983.

4 Först under början av 1500-talet kom rikets självbenämning att bli »Det heliga romerska riket av tysk nation», Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation. Namnet uttrycker anspråk på arvsrätt efter de romerska härskarna men samtidigt även en stark geografisk begränsning till det romerska rikets tyska delar.

Det Tysk-romerska riket var emellertid, till skillnad från Frankrike, en relativt löslig statsbildning som, från den senare delen av medeltiden och fram till 1806⁵, existerade mest till namnet. Endast under kortvariga perioder med starka härskare utgjorde riket en mer fast sammanhållen enhet. I detta sammanhang skall främst nämnas dynastin Habsburg som, främst genom strategiska giftermål under 1400-talets senare del och början av 1500-talet, kunde utvidga sitt inflytande till att omfatta merparten av den europeiska kontinenten förutom Frankrike.⁶ Den habsburgska dynastins försök att konsolidera det Tysk-romerska riket och etablera en stark centralmakt grusades emellertid genom motstånd från Frankrike och dess allierade under det trettioåriga kriget. Genom freden i Westfalen 1648⁷ lades så grunden för utvecklingen av tre kontinentala västeuropeiska stormakter: Frankrike, Brandenburg/Preussen samt det habsburgska Österrike-Ungern.

I generella termer kan den politiska situationen i Europa från det karolinska rikets delning och framåt beskrivas som en avancerad balansakt med ständigt skiftande allianser varigenom ingen makt tilläts bli så stark att den kunde bli helt dominant. Detta maktbalanssystem kunde emellertid inte förhindra att Europa fick erfara två försök till ett imperialistiskt enande av Västeuropa i modern tid. Det första av dessa var den av Napoleon Bonaparte ledda franska expansionspolitiken under åren 1798–1814. Det andra var de tyska försöken att, med våld och hot om våld, under perioden 1933–1945 skapa ett enat nationalsocialistiskt, ekonomiskt integrerat, Europa dominerat från ett maktcentrum i Berlin. Ur ett historiskt perspektiv sökte såväl det kejserliga Frankrike som det tyska tredje riket legitimera sina respektive imperiebyggen genom referenser till det romerska riket.

5 Det Tysk-romerska riket upphörde formellt att existera i och med att den tysk-romerske kejsaren Franz II avsåg sig kejsarvärdigheten 1 augusti 1806. Han fortsatte emellertid som österrikisk regent under namnet Franz I. Den habsburgska dynastins maktanspråk kom därmed att inskränka sig till dess arvlander.

6 Denna dynastiska expansion kom framförallt till stånd under Maximilian I (1459–1519). Habsburgdynastins politik beskrivs kanske bäst genom dess valspråk A.E.I.O.U. uttytt på latin *Austriæ est imperare orbi universo*, (sv. Allt jordligt är Österrike underställt), sammanläst med den samtida hexametern *Bella gerant alii, tu felix Austria nube* (sv. Låt andra föra krig, du, lyckliga Österrike, gifter dig.) Övers. P.C.

7 Israel, Fred L: »Major Peace Treaties of Modern History», Mc Graw-Hill Book Co, New York 1967, ss. 7–49

2 Kyrklig internationalism

Ett tidigt försök att genom samarbete söka ena Västeuropa utgör de initiativ till att inom den romersk-katolska kyrkans hägn under den tidiga medeltiden ena den västliga europeiska kristenheten. Dessa tankar kan härledas från Augustinus av Hippo som argumenterade för upprättande av en »Gudsstat» vars samhällsliv skulle regleras av den kanoniska rätten. Augustinus såg detta dels som en metod att skapa en inre harmoni i den kristna världen och dels som ett skydd mot den icke-rätttroende omvärlden.⁸ Denna kyrkliga internationalism var som starkast under 900- och 1000-talen då kyrkan också var ägare till mellan 1/3 och 1/2 av all jord i Europa.⁹ Framförallt kom den att konkretiseras i den maning till kristen enhet mot det muslimska hotet som utfärdades av påven Urban II vid kyrkomötet i Clermont 1095 vilken ledde till det första korståget som slutade med erövringen av Jerusalem 1099.¹⁰ Det första korståget kom att bli ett framgångsrikt västeuropeiskt samarbetsprojekt och försök till kyrkligt imperiebyggande. Den finländske historikern och filosofen Johannes Salminen har formulerat följande beskrivning:

I korsets tecken hade Europa därmed inlett sitt första koloniala äventyr, ett Europa som redan var överbefolkat och pressat av en allt desperatare jordhunger. Förutom riddare törstande efter guld och ära bådade man upp hela det brokiga klientel som senare skulle följa också Columbus i spåren. Skuldsatta livegna blandade sig med tjuvar och lösdrevare, allt i väntan på att få beta av östra Medelhavets gamla kulturmarker. Träning skaffade sig korsfararna genom att kasta sig över hemmajudarna, och i till exempel Worms och Mainz skulle en stor del av mosaiska församlingen hellre begå självmord än massakreras av Kristi stridsmän. Än grymmare scener skulle utspelas när Jerusalem föll efter fyrtio dagars belägring den 15 juli 1099. Judarna brändes levande inne i sina synagogor samtidigt som slakten på muslimerna gick vidare. När allt var över hade staden helt rensats från icke-kristna element.¹¹

8 Se: S. Aurelii Augustini: »De civitate dei contra paganos», omkring 420. Arbetet är återutgivet på latin samt i engelsk översättning av McCracken, George, E: »Saint Augustine, The city of God against the Pagans», Harvard University Press, Cambridge 1957.

9 Frisch, Hartvig: »Europas Kulturhistoria», Wahlström & Widstrand, Stockholm 1979, Band II, s. 334 ff.

10 För en intressant analys av korstågens sociala uppkomsthistoria se: Elias, Norbert: »Från svärdet till plikten», Atlantis, Stockholm 1991, ss. 52–61.

11 Salminen, Johannes: »Då blev islam vastmanniskans stora trauma», DN/Kultur, 17 december 1993.

Inom den västra kristenheten ägde även en rättslig harmoniseringsprocess rum med början under 1000-talet och under de följande tre århundradena. Denna process var grundad på den romerska rätten så som den nedtecknats i *Corpus Juris Justinianeum* och därefter kommenterats av samtidens rättslärda. Denna gemensamma rätt – *jus communæ* – spreds genom ett omfattande utbyte mellan de europeiska lärosätena¹² och domstolarna. Dessa kontakter inom ledande västeuropeiska befolkningsskikt underlättades vidare av det gemensamma latinska språket.

De följande århundradena kom dock att kännetecknas av en tilltagande maktkamp mellan kyrkliga och världsliga härskare och en därpå följande splittring av kyrkans enhet. Det europeiska statssamfundet kom också att anta en allt mer distinkt form. Detta kännetecknades av stater med klart definierade geografiska gränser och med den interna maktutövningen alltmer koncentrerad till en världslig härskande suverän. På det idémässiga planet kom denna utveckling att finna legitimation hos tänkare som Machiavelli och Bodin vilka tillhandahöll teorier för att stödja den omnipotenta statsmakten. Relationerna mellan dessa stater kom vidare att regleras av ett alltmer sofistikerat mellanstatligt rättssystem grundat på tanken om staternas suveränitet. Som en följd av denna utveckling där olika kyrkliga och världsliga makthavare slutligen allierade sig med varandra för att utkämpa inomeuropeiska konflikter kunde den romersk-katolska kyrkan inte framdeles utgöra en organisatorisk struktur för ett enat Västeuropa.

Den expanderande handeln över världshaven och den europeiska kolonisationen av de amerikanska kontinenterna innebar också tätare möten med företrädare för främmande kulturer i Asien, Afrika och Amerika. Genom detta utdefinierades successivt en allt klarare europeisk identitet: ett identitetsbygge som i många avseenden sökte framhäva den europeiska kultursfären som överlägsen det främmande. Från 1500-talet och framåt etablerades således en gemensam alltmer eurocentrisk världsbild, baserad på ett utvecklingstänkande, där den europeiska kulturen infogades som utvecklings krona. Moderniteten och förnuftet

12 Centralt för denna utveckling var universitetet i Bologna vars verksamhet startade i slutet av 900-talet. Vid 1200-talets början hade detta universitet över 10 000 studenter. Vidare uppges att år 1265 bestod studentkåren av studenter från 17 europeiska nationer. Se vidare: Rashdall, Hastings: »The Universities of Europe in the Middle Ages», Clarendon Press, Oxford 1936, omtryckt 1987, band I, ss. 155–156 samt 180. Se även: Tamm, Ditlev: »Romersk rätt och Europeisk rättsutveckling», Nerenius & Santérus Förlag, Stockholm 1993, ss. 237–291.

utgjorde de centrala elementen i denna europeiska självbild och européerna gav sig därmed själva en civilisatorisk ledarroll.¹³ Den koloniala expansionen ledde givetvis till en konkurrenssituation mellan de europeiska staterna. De ständiga inomeuropeiska konflikterna närde dock även fortsättningsvis tankar om ett långtgående samarbete dem emellan.

3 Tidiga visioner om en inomeuropeisk fredsordning

Även efter den »nya tidens» genombrott presenterades ett flertal initiativ att söka skapa en europeisk enhet på kristen grund. Ett tidigt exempel formulerades av den franske juristen och diplomaten Pierre Dubois som i början av 1300-talet, då kyrkans makt avtagit och Europas politiska karta fragmenterats. Han argumenterade för upprättandet av en konfederation mellan Europas världsliga härskare samt inrättandet av en sekulär mellanstatlig skiljedomstol. Detta var enligt Dubois nödvändigt för att upprätthålla fredliga förhållanden inom Europa och etablera en enad front mot det muslimska turkiska väldet med målsättningen att återerövra det heliga landet.¹⁴

Tankar om behovet av en internationell fredsordning av en öppnare karaktär återfinns hos Erasmus av Rotterdam i essän *Querela Pacis* (1517)¹⁵ och hos Emeric Crucé som i sitt arbete *Le Nouveau Cynée ou*

13 En redogörelse för denna utveckling återfinns i: Gidlund, Janerik; Sörlin, Sverker: »Det europeiska kalejdoskopet», SNS förlag, Stockholm 1993, ss. 36–67.

14 Dubois, Pierre: »De Recuperatione Terre Sancte», omkring 1306 (Sv. Om återerövringen av det heliga landet). Arbetet återfinns återgivet med en kommentar på franska i: »Collection de textes pour servir à l'étude et à l'enseignement de l'histoire», vol. 9, Alphonse Picard, éditeur, Paris 1891. Ett sammandrag på tyska återfinns i: Foerster, Rolf Helmut: »Die Idee Europa 1300–1946», Deutscher Tagebuch Verlag – Dokumente, München 1963, ss. 35–37.

15 Erasmus Roterdamus, Desiderius: »Querela Pacis», 1517 (Sv. Fredsgudinnans klagan). Arbetet är i sammandrag återgivet på tyska i: Foerster, Rolf Helmut: »Die Idee Europa 1300–1946», ss. 51–59.

Discours d'Estat (1623)¹⁶ föreslog upprättandet av en global mellansstatlig federation i vilken ett centralt moment var inrättandet av en permanent internationell skiljedomstol med säte i Venedig. Han underströk vidare vikten av förbättrade kommunikationer och det symbiotiska förhållandet mellan internationell fred och internationell handel. Crucé var slående modern också på det sättet att han förordade en religiös tolerans för att religionen därmed skulle utmönstras som krigsorsak.

Det kanske mest detaljerade förslaget i denna riktning var emellertid den, delvis av Crucé inspirerade, *grand dessein* för en europeisk konfederation som i början av 1600-talet presenterades av den franske statsmannen Maximilien de Béthune Sully. Enligt detta förslag, som uteslöt Ryssland skulle Europa delas upp i femton jämnstarka stater. Dessa stater skulle tillsammans utgöra en kristen europeisk republik, *la République très chrétienne*. Denna skulle ledas av en rådsförsamling bestående av 40 personer, av vilka påven, den tysk-romerske kejsaren samt kungarna av Frankrike, Spanien, och England skulle tillsätta fyra vardera. Vidare föreslog Sully, att sex regionala råd inrättades mot vars beslut besvär skulle kunna föras vid rådsförsamlingen. Varje deltagande stat skulle bidra med trupper till en gemensam armé. Internt skulle denna upprätthålla den etablerade ordningen genom att intervensera i delstaterna inom republiken; dels för att skydda de etablerade härskarna mot revolter och dels för att skydda dess undersåtar mot härskarnas godtycke. Externt skulle republiken föra ett heligt krig mot turkarna för att kasta ut dessa från den europeiska kontinenten.¹⁷

Tankar om behovet av en europeisk fredsordning återfinnas även hos flera av upplysningstidens filosofer. I detta tidevarv utmönstrades dock den gemensamma kristna tron som det centrala identifikationsmomentet och ersattes med ett modernistiskt förnuftstänkande baserat på humanistiska principer.

År 1713 publicerade Abbé de Saint-Pierre en skrift med titeln *Projet de paix perpétuelle* i vilken han drog upp riktlinjer för en union av Europas kristna stater. Bildandet av en sådan union skulle, enligt författaren,

16 Émeric Crucé: »Le Nouveau Cynée ou discours d'Estat représentant les occasions et moyens d'établir une paix générale et la liberté du commerce par tout le monde. Aux monarques et princes souverains de ce temps», Jacques Villery, Paris 1623. Arbetet har återutgivits i originalversionen samt i översättning till engelska av: Balch, Thomas Willing: »The New Cyneas of Émerich Crucé», Allen, Lane & Scott Philadelphia 1909.

17 Se: Puharré, André: »Les projets d'Organisation Européenne d'après le Grand Dessein de Henri IV et de Sully», Union Fédéraliste Inter-universitaire, Paris 1954.

med automatik leda till en upplösning av alla nationella väpnade styrkor och därmed till evig fred. Han underströk vidare vikten av att en gemensam europeisk kultur etableras för att stärka känslan av samhörighet. Denna skrift återpublicerades i omarbetad form 1761 av Jean-Jacques Rousseau och kom därmed att få stor spridning i Europas intellektuella kretsar.¹⁸ Temat »evig fred» anammades och vidareutvecklades av bland annat Immanuel Kant. I sin essä *Zum ewigen Frieden* argumenterade Kant 1795 för det nödvändiga i att etablera en federation av fria stater för upprätthållandet av fredliga mellanstatliga relationer (*foedus pacificum*). Kant menade att en sådan utveckling måste följa av moralens hegemoni över politiken och använde sig av analogin till våldsförbudet i civiliserade inomstatliga rättsordningar. Han underströk vidare särskilt vikten av mellanstatlig handel som ett instrument för fredlig samexistens. Fredsfederationen borde vidare slutligen få en global omfattning och Kant ställde sig kritisk till ett regionalt samarbete som ej var öppet utåt:

There is only one rational way in which states coexisting with other states can emerge from the lawless condition of pure warfare. Just like individual men, they must renounce their savage and lawless freedom, adapt themselves to public coercive laws, and thus form an international state (*civitas gentium*), which would necessarily continue to grow until it embraced all people on earth. But since this is not the will of the nations, according to their present conception of international right (so that they reject in hypothesis what is true in thesis), the positive idea of a world republic cannot be realized. If all is not to be lost, this can at best find a negative substitute in the shape of an enduring and gradually expanding federation likely to prevent war. The latter may check the current of man's inclination to defy the law and antagonize his fellows, although there will always be a risk of it bursting forth anew.¹⁹

Vad Kant däremot inte uttryckligen berörde var den känsliga balansgången mellan nationell suveränitet och de krav på överstatlighet som är central för en sådan form av samarbete.

Ett intressant ställningstagande ifråga om de olika staternas inflytande i en övernationell europeisk fredssammanslutning hade emellertid

18 Rousseau, Jean-Jacques: »Extrait du Projet de Paix Perpetuelle de l'Abbé de Saint Pierre», återutgivet i »Œuvres complètes de J-J Rousseau, Paris 1790, band 7, ss. 339–476.

19 Kant, Immanuel: »Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf», Friedrich Nicolivius, Königsberg 1795. Arbetet återfinns i engelsk översättning i: Reiss, Hans, red: »Kant's Political Writings», Cambridge University Press, Cambridge 1970, ss. 93–115.

gjorts av William Penn redan 1693 i arbetet *Essay Towards the Present and Future Peace of Europe*.²⁰ Penn argumenterade här starkt för tillskapandet av ett överstatligt rättssystem, innefattande ett kollektivt säkerhetssystem, som den enda möjliga vägen att skapa en varaktig fred:

I say, justice is the means of peace, betwixt the government and the people, and one man and company and another. It prevents strife, and at last ends it: for besides shame or fear, to contend longer, he or they being under government, are constrained to bound their desires and resentment with the satisfaction the law gives. The peace is maintained by justice, which is a fruit of government, as government is from society, and society from consent.

Utveckling av detta rättssystem skulle ske inom ramen för en mellanstatlig församling som möttes årligen. Beslut i denna församling skulle kunna ske med kvalificerad majoritet varvid vägda röstetal användes. Dessa vägda röstetal skulle i någon mån återspegla de deltagande staternas relativa inbördes värde. I Penns vision skulle således Tyskland förfoga över 12 röster, Frankrike och Spanien vardera 10, Italien 8, England 6, Sverige, Polen och Nederländerna vardera 4, Portugal, Danmark och Venedig vardera 3, Schweiz 2, och Holstein samt Kurland vardera 1. I det fall Ryssland och Turkiet också inlemmades i statsförbundet föreslog Penn att dessa stater var och en skulle förfoga över 10 röster: ett system som på ett slående sätt påminner om formerna för beslut i det nutida Europeiska Ministerrådet! Penn poängterade vidare att denna vision skulle underlätta handel och samfärdsel inom Europa. I relationen till omvärlden förespråkade han tolerans samtidigt som han gav uttryck för en eurocentrisk syn på världen:

A great presence when they represent the fourth; and now the best and wealthiest part of the known world; where religion and learning, civility and arts have their seat and empire.

Det av Penn tilltänkta statsförbundet skulle också utgöra ett värn mot hotande yttre fiender, framförallt det osmanska imperiet.

Dessa initiativ utvecklades emellertid inom en relativt begränsad krets

20 Penn, William : »Essay Towards the Present and Future Peace of Europe, by the establishment of an European Dyet, Parliament, or Estates», London 1693. Arbetet återfinns återutgivet i: Penn, William: »The Peace of Europe. The Fruits of Solitude and Other Writings», Everyman, J.M. Dent, London 1993, ss. 5–22

av politiker och intellektuella. De kom aldrig att vinna gehör hos dåtidens politiska beslutsfattare som var fullt upptagna med att bedriva en avancerad maktbalanspolitik i ständigt växlande allianser. Under 1800-talets första årtionde kom dock Europa att erfara det franska kejsardömet försök att skapa enighet genom att med vapenmakt etablera ett kontinentalt imperium som till sin utformning lånade vissa yttre element från de ovan beskrivna visionerna.

4 Den napoleonska visionen om ett enat Europa

I Napoleon Bonapartes skrifter från förvisningen på S:t Helena återkommer ofta tanken om behovet av att ena Europa under en stark härskare, en upplyst despot under vars styre det kontinentala Europa skulle sammansmältas och en fredsordning etableras.²¹ Konkret hade de franska ambitionerna under det första kejsardömet som målsättning att utsluta brittiskt ekonomiskt och politiskt inflytande från den europeiska kontinenten. Detta skulle ske genom att en fransk hegemoni etablerades; ett europeiskt imperium med Paris som centrum. Runt 1812 tycktes detta enade kontinentala Europa vara ett faktum. Genom en militär expansion hade de franska arméerna då etablerat ett system av lydriken och allierade stater underordnade kejsarmakten i Paris.²² Som härskare i de upprättade lydrikena placerade kejsaren nära släktingar eller sig

21 I den dagbok från de första årens exil på S:t Helena som sammanställdes av Napoleons handsekreterare Las Cases återkommer den landsförvisade kejsaren gång efter annan till behovet av ett enat Europa under fransk dominans. Många av de tankar om det napoleonska Europas framtida organisation som återfinns här anses emellertid vara efterhandskonstruktioner. Se: de Las Cases, Emmanuel: »Le Mémorial de Sainte-Hélène», återutgiven under redaktion av Dunan, Marcel, Flammarion, éditeurs, Paris 1983. Intressant är också det politiska testamente Napoleon skrev kort före sin död 1821. Detta återfinns återgivet i engelsk översättning i: Herold, Christopher, J: »The Mind of Napoleon», Columbia University Press, New York 1955, ss. 251–256. Se även samma arbete ss. 242–245. Se även Napoleons brev till sin son daterat 17 april 1821, återgivet i: Aubry, Octave: »Napoleon als Schriftsteller», Schwarzwald Verlag, Freudenstadt 1948, ss. 142–149.

22 Rhenförbundet (1806–1813), Helvetiska Republiken (1798–1815), kungarikena Italien (1805–1815), Spanien (lydrike 1808–1812) och Neapel (lydrike 1806–1815), storfurstendömet Warszawa (1807–1815) samt de mindre underordnade furstendömena Erfurt, Lucca, Piombino, Pontecorvo, och Benevento. Allierade med Frankrike var Danmark-Norge (1807–1814), Preussen (1807–1814) och Österrike (1810–1813).

själv. I dessa stater infördes vidare kulturella element med rötter i revolutionen och en borgerlig egendomslagstiftning. I och med införandet av Code Civil avskaffades feodala institutioner och en samhällelig modernisering kom till stånd inom många områden. För stora grupper inom det framväxande borgerskapet i Syd- och Mellaneuropa utgjorde denna modernisering, åtminstone till en början, ett attraktivt element i den franska nyordningen. I fråga om estetik och ceremoniel sökte det napoleonska imperiet ytterligt medvetet återknytta till romerska traditioner för att därmed söka etablera en historisk legitimitet. Imperiets upprätthållande byggde emellertid på militär kontroll och en därigenom påtvingad anpassning till franska intressen. I avsaknad av någon starkare legitimitet föll det därför snabbt samman efter de militära motgångarna vid Borodino och Moskva 1812.

5 Den Heliga Alliansen

Napoleonkrigen kom att utgöra en utlösande faktor för ett samarbete mellan de europeiska nationalstaterna i form av ett kollektivt säkerhetssystem och en serie mellanstatliga konferenser. Vid Wienkongressen 1815 sökte segrarmakterna²³ att restaurera Europas politiska karta med målsättningen att skapa ett stabilt statssystem baserat på historisk legitimitet. Som ett led i denna strävan beslutade de rojalistiska europeiska stormakterna, England, Preussen, Ryssland och Österrike, att dess representanter fortsättningsvis skulle samlas till regelbundna möten – den så kallade europeiska konserten. Parallellt med detta skapades, på initiativ av den ryske tsaren Alexander I, 1815, den Heliga alliansen vars syfte var att söka bevara den bestående ordningen gentemot angrepp från yttre och, framför allt, inre fiender. Det dokument som låg till grund för alliansen hade snarare karaktären av ett allmänt programuttalande än en traktat och var präglad av en romantisk-religiös syn på enväldshärskaren som rättvisans verktyg. Till alliansen anslöt sig därefter successivt samtliga europeiska stater förutom det osmanska imperiet. Detta politiskt betydelselösa förbund kompletterades 1815–1818 med en verklig allians mellan Storbritannien, Preussen, Ryssland och Frank-

23 Portugal, Preussen, Ryssland, Spanien, Storbritannien, Sverige och Österrike. Fredsfördraget återfinns återgivet i: Israel, Fred L: »Major Peace Treaties of Modern History», ss. 519–575.

rike. Denna allians var noga organiserad genom återkommande kongresser. Med Alexander I:s deklARATION som sinnebild blev alliansen under de kommande årtiondena ett effektivt instrument för att upprätthålla de aristokratiska regimerna i Europas huvudstäder. Vid kongressen i Aachen 1818 beslöts att de förbundna nationerna skulle intervensera i Frankrike om den gamla ordningen hotades. Denna interventionsprincip utsträcktes senare, genom Troppau-protokollet 1820, till att omfatta alla Europas stater; ett system som kan beskrivas som en utpräglad stormaktshegemoni. Den heliga alliansens formaliserade fortlöpande konferensdiplomati kom, om än med mycket starka konservativa förtecken, att verka stabiliserande på det europeiska statssystemet, och därmed fredsbevarande.²⁴ Alliansen hade dock spelat ut sin roll som en verklig maktfaktor omkring 1830.

Av speciellt intresse, ur ett integrationsperspektiv, är den början till en funktionell institutionalisering av samarbetet i Europa som också var ett resultat av Wienkongressen. Vid kongressen antogs en principförklaring om fri flodtrafik på internationella floder i Europa. I anslutning till detta upprättades en särskild överstatlig flodkommission för trafiken på Rhen, Schelde, Main, Mosel och Meuse.

6 Europas modernisering; industrialism, nationalism och imperialism

Den andra hälften av 1800-talet kännetecknades av en omvälvande förändringsprocess i Europa. Den vetenskapliga och tekniska utvecklingen möjliggjorde en rationell industriproduktion vilket i sin tur ledde till fundamentala förändringar av förmögenhetsbildningen och en ny väl-situerad borgerlig klass växte fram i de västeuropeiska staterna. De traditionella maktstrukturerna kom därmed successivt att brytas sönder. Genom den »borgerliga revolutionen» breddades den demokratiska basen för statsmakten och liberalismen befäste sitt inflytande på bekost-

24 För en beundrande analys av Wienkongressen se: Kissinger, Henry: »Att återvinna världen», Berghs förlag, Malmö, Stockholm, Düsseldorf 1973.

Se även: Gulick, Edward Vose: »Europe's Classical Balance of Power», Northon & Co, New York 1955.

nad av traditionalismen; borgerskapet övertog makten från bördssaristokratin. Parlamentarism och en oreglerad marknadsekonomi kom att bli moderniseringsprocessens honnörsord. Som en följd av denna utveckling kom emellertid också de sociala spänningarna att förstärkas genom den parallella framväxten av en egendomslös proletär arbetarklass. De europeiska staterna kom därigenom att erfara en politisk polarisering där de borgerliga samhällsklasserna kom att anamma en allt mer konservativ åskådning under trycket från en växande, och allt bättre organiserad, radikal arbetarrörelse. Detta inre spänningsförhållande inom de kapitalistiska samhällssystemen föranledde ett antal revolutionära eruptioner, som Pariskommunen 1871, men i stort kunde de socialistiska rörelserna hållas utanför politiskt inflytande.²⁵ Ett centralt medel för statsmakterna att söka överbrygga dessa sociala motsättningar var att alltmer betona medborgarnas gemenskap genom deras nationstillhörighet på etnisk och språklig grund. Det handlade därmed mer om att skapa nationer än att väcka ett slumrande nationellt medvetande. I sin ofta citerade analys av nationalismen i industrialiserade samhällen skriver Ernst Gellner:

... nationalism is not the awakening of an old, latent, dormant force, though that is how it does indeed present itself... It is, on the contrary, the crystallization of new units, suitable for the conditions now prevailing, though admittedly using as their raw material the cultural, historical and other inheritances from the pre-nationalist world.²⁶

Efter en serie begränsade inomeuropeiska konflikter, Krimkriget 1854–56, de preussiska krigen mot Danmark 1864 och Österrike 1866 samt fransk-tyska kriget 1870–71 kunde en nationell konsolideringsprocess även ske i två av Europas större nationer som tidigare varit splittrade; Italien som enades under kungahuset i Piedmonte 1864 och upprättandet av det andra tyska riket under preussisk dominans 1871.

Den europeiska nationalismen manifesterades genom att de enskilda staterna på olika sätt sökte stärka den nationella identiteten. I denna

25 Dessa motsättningar kom på ett inträngande sätt att ges en samtida analys av Karl Marx och Friedrich Engels, framförallt i den förres arbete *Das Kapital* (1867).

26 Gellner, Ernst: »Nations and nationalism», Blackwell Publishers, Oxford 1983, ss. 48–49. Se vidare i samma arbete speciellt ss. 37–52. Angående nationalismens utveckling i modern tid se även: Hobsbawm, E.J.: »Nations and nationalism», Cambridge University Press, Cambridge 1990.

strävan försåg de sig, var och en, med ett hedersamt, hjältemodigt historiskt förflutet och lät uppföra storslagna nationalromantiska byggnadsverk och monument. Folkets enhet inom nationen betonades vid ofta nyinrättade, nationella högtidsdagar och symboler som nationsflaggan och nationalsången gavs en central mytisk innebörd. Den egna nationens förträfflighet kunde emellertid inte föras i bevis utan externa referenspunkter vilket naturligt föranledde spänningar mellan de västeuropeiska staterna. Som en följd av denna utveckling kom den Europeiska konserten successivt att bryta samman och försöken runt sekelskiftet att, främst genom fredskonferenserna i Haag 1899 och 1907, återuppliva ett konferenssystem för fredens fortbestånd kunde aldrig förverkligas.

Trots detta kom emellertid perioden 1871–1914, *La belle époque*, att bli en tid av relativ fred inom Europa, en fred som kunde vidmakthållas genom en delikat maktbalanspolitik på allt högre rustningsnivåer.

Den ökande ekonomiska aktiviteten, i kombination med den starkt betonade nationalismen, ledde emellertid till en kapplöpningssituation för att etablera kontroll över utomeuropeiska territorier och därmed förknippade resurser, en process som allt för ofta urartade till ekonomiskt rofferi, organiserat förtryck av den lokala befolkningen och i vissa fall folkmord.²⁷ Genom denna kolonisationspolitik etablerade de europeiska stormakterna, under 1800-talets senare del, en i det närmaste total global ekonomisk, militär och politisk dominans.²⁸

Drivkrafterna bakom denna imperialistiska politik var ytterligt komplexa. Såväl ekonomiska som rent inrikespolitiska motiv samspelade samtidigt som politiken präglades av en uttalad socialdarwinistisk inställning till förhållandet mellan kolonisateurer och invånarna i de erövrade territorierna. I grunden finns ständigt ett outtalat likhetstecken mellan ekonomisk tillväxt och en rättighet att göra anspråk på globalt inflytande. Ett antal samtida källor illustrerar detta mycket väl.

27 För en analys av den europeiska 1800-tals imperialismen se: Hobsbawm, E.J: »Imperiernas tidsålder», Tidens förlag, Stockholm 1989. Berlinkonferensen 1885 vid vars bord de europeiska stormakterna styckade upp Afrika och delade kontinenten mellan sig utgör en illustration av den extrema eurocentrism som rådde vid denna tid. Konferensens slutdokument återfinns återgivet i: Israel, Fred L: »Major Peace Treaties of Modern History», ss. 1081–1099.

28 En uppfattning om de europeiska makternas utveckling av global dominans ges av det faktum att år 1800 behärskade de europeiska staterna 35 % av världens landområden, 1914 var motsvarande andel 84 %. Uppgifterna är hämtade ur: Headrick, Daniel R: »The Tools of Empire», Oxford University Press, New York 1981, s. 3.

I *The Oxford English Dictionary* gavs följande definition av begreppet imperialism:

The principle or spirit of empire; advocacy of what are held to be imperial interests. In recent British politics, the principle or policy (1) of seeking, or at least not refusing, an extension of the British Empire in directions where trading interests and investments require the protection of the flag; and (2) of so uniting the different parts of the Empire having separate governments, as to secure that for certain purposes, such as warlike defence, internal commerce, copyright and postal communications, they shall practically be a single state.²⁹

Den brittiske imperiebyggaren Cecil Rhodes uttryckte motiven bakom expansionspolitiken på följande »socialimperialistiska» sätt. Det var, enligt Rhodes, kolonialisternas uppgift att, under hotet om tilltagande protektionism inom den industrialiserade delen av världen, garantera marknader för den brittiska industrin. Endast på detta sätt kunde en social stabilitet bevaras i Storbritannien:

The classes can spend their money under any flag, but the poor masses... can only look to other countries in connection with what they produce. ... The whole world can see that we can make the best of goods in this country, and the countries of the world therefore establish against us, not protective tariffs, but prohibitive tariffs.

... These islands can only support six millions out of their thirty-six millions. ... We cannot afford to part with one inch of the world's surface which affords a free and open market to the manufactures of our countrymen.³⁰

Det socialdarwinistiska tänkesätt som ligger i bakgrunden hos Cecil Rhodes uttrycktes även av den brittiska imperialismens store bard Rudyard Kipling som i poemet »White Man's burden» sökte rättfärdiga den brittiska kolonialpolitiken:

Take up the White Man's burden –
Send forth the best ye breed –
Go bind your sons to exile
To serve your captives' need;
To wait in heavy harness,

29 »The Oxford English Dictionary», Clarendon Press, Oxford, vol V, s. I-86.

30 Millin, Sarah, G: »Rhodes», Chatto & Windus, London 1933, s. 174.

On fluttered folk and wild –
Your new-caught sullen people.
Half-devil and half-child. . .
Take up the White Man's burden –
The savage wars of peace –
Fill the mouth of Famine
And bind the sickness cease . . .³¹

Karl Peters, guvernör i Tyska Östafrika, uttryckte samma sak på ett betydligt mindre poetiskt sätt:

Det finns ingen tid, varken forntid eller framtid, då det inte har varit, eller kommer att vara så att de dugligaste människorna i varje land lägger under sig världen. Detta bör också vi tyskar förstå och det bör inspirera oss att göra likadant.³²

6.1 *Det senare 1800-talets visioner om europeisk enighet*

Den politiska miljö som präglade makthavarna under 1800-talets senare del var knappast en god grogrund för förverkligandet av visioner om ett närmande mellan nationalstaterna genom samarbete. I dåtidens samhällsdebatt återfinns emellertid en uppsjö av idéer och konkret formulerade initiativ för ett etablerandet av en europeisk fredsordning genom någon form av långtgående samarbete. Dessa tankegångar byggde vidare på de visioner som formulerats under de föregående århundradena. Integrationstanken förstärktes också under denna period av den faktiska integration som skedde i form av internationell handel, investeringar, förbättrade kommunikationer och utvecklingen av internationella organisationer.³³

Vid fredskongressen i Paris 1849 propagerade dess ordförande, Victor Hugo, för universell fred och upprättandet av ett Europas förenta stater grundat på politisk demokrati och respekt för individens rättig-

31 Kipling, Rudyard: »The White Man's burden», återgiven i: »Rudyard Kipling's Verse, inclusive edition, 1885–1918», Hodder and Stoughton Ltd, London 1919, s. 371.

32 Bjöl, Erling; Lidin, Olof G. & Malmquist Goran: »Imperialismen», Bonniers Världshistoria, Bonnier Fakta, Stockholm 1986, Band 15, s. 84

33 I sitt arbete »Det europeiska kalejdoskopet», s. 47, gör Jan-Erik Gidlund och Sverker Sorlin foljande iakttagelse: Mellan 1840 och 1914 förekom exempelvis nära 3000 internationella kongresser; många av dem gällde fredsfrågan. Under seklet efter Waterloo skapades över 450 enskilda organisationer i Europa, och 30 stycken som inbegrep regeringar.

heter.³⁴ Ett centralt exempel för den icke-statliga organisationsviljan över nationsgränserna utgör vidare den socialdemokratiska Andra Internationalen (1889) vars verksamhet främst inriktade sig på att förebygga utbrottet av ett storkrig. Grunden för denna verksamhet var att söka etablera en internationell solidaritet inom ramen för arbetarrörelsen och den franske socialistledaren Jean Jaurès uppmanade till generalstrejk i händelse av fara för ett krigsutbrott.

En utvecklad teori om ett framtida federativt Europa framlades av den franske filosofen Pierre-Joseph Proudhon som ansåg att det största problemet i en sådan utveckling var att den riskerade att leda till oöverblickbara politiska enheter. Han såg därför det decentraliserade schweiziska statssystemet som en förebild i kontrast mot det starkt centraliserade Frankrike. Som det federativa systemets kanske främsta fördel framhöll Proudhon dess inneboende fredliga karaktär: en förbundsstat, hävdade han, saknar de imperialistiska tendenser som kännetecknar auktoritära centraliserade stater. Av denna anledning skulle den federativa republiken utgöra en god grundval för en fredlig internationell organisation. Med avseende på Europa kritiserade således Proudhon det statssystem som upprättats genom Wienkongressen. Han menade vidare att en federativ organisation måste byggas upp etappvis genom att geografiskt närliggande, och kulturellt närbesläktade, stater först sluter sig samman. Dessa enheter skulle sedan, i sin tur, sammansluta sig och resultatet bli en konfederation av federationer. Genom detta skulle de nödvändiga förutsättningarna för avrustning och varaktigt fredligt samarbete etableras. En sådan utveckling skulle emellertid ej vara möjlig så länge de centraliserade europeiska stormakterna bestod. Slutligen, hävdade Proudhon, att en social utjämning mellan medborgarna var nödvändig för att skapa ett stabilt federativt system. För att åstadkom-

34 Hugo, Victor: »Discours d'ouverture», Congrès de la paix à Paris, 21–24 augusti 1849. Talet är återgivet i: Scheller, Guy red: »Victor Hugo, œuvres complètes – politique», Robert Laffont, Paris 1985, ss. 299–304. Se även Hugo Victor: »Paris», kapitel V: »Déclaration de paix», återgivet i: Scheller, Guy red: »Victor Hugo, œuvres complètes – politique», ss. 35–43.

ma detta förordade han att produktionssystemet skulle omorganiseras på kooperativ grund.³⁵

I Proudhons efterföljd utvecklade även ryssen Mikhail Bakunin tankar om upprättandet av en europeisk federation. Liksom Proudhon underströk anarkisten Bakunin vikten av att en sådan federation måste byggas på en långt driven decentralisering och de deltagande enheternas självständighet.

Varje individ, varje sammanslutning, varje kommun, varje provins, varje region, varje nation har den absoluta rätten att förfoga över sig själv; att sammansluta sig eller inte sammansluta sig, att alliera sig med vem de vill och bryta allianserna, utan någon hänsyn till vad man kallar hävd eller till vad grannarna tycker.

Rätten till fri anslutning och likaledes till fritt utträde är den främsta, den viktigaste av alla politiska rättigheter, utan den skulle federationen aldrig bli annat än en maskerad centralisation.

Den naturliga invändningen, att denna federativa organisationsprincip skulle komma att leda till söndring och isolationism bemötte Bakunin med sin övertygelse om

att när utträdesrätten en gång är erkänd, kommer utträden i praktiken att bli omöjliga, eftersom de nationella enheterna då upphört att vara resultatet av våld och historisk lögn och i stället är fritt bildade.

En grundläggande förutsättning för denna federativa internationella organisationsprocess var således, enligt Bakunin, att den existerande samhällsordningen först störtades. Slutligen skisserade han även en vision om hur denna internationella samverkan skulle utvecklas från det regionala planet, inom Europa, till en global samarbetsordning på federativ grund.³⁶

Såväl Proudhon som Bakunin underströk vikten av långt driven decentralisering av beslutsprocesserna inom ramen för ett mellanstatligt samarbete mellan fria enheter. Andra samtida tänkare presenterade

35 Proudhon, Pierre-Joseph: »Du principe fédératif» samt »Si les traités de 1815, ont cessé d'exister – actes du futur congrès». Båda arbetena är återgivna i: »(Œuvres complètes de P-J Proudhon», A. Lacroix, Verboeckhoven & Cie éditeurs, Bryssel 1868, band VIII. Se speciellt ss. 67–84, 233–242 samt 243–318.

Se även: Britta Gröndahl: »Pierre-Joseph Proudhon», Frihetliga bokgillet, Stockholm 1959.

36 Se: Guérin, Daniel: »Anarkismen», PAN/Norstedts, Stockholm 1970. Citaten av Bakunin är hämtade ur detta arbete.

dock förslag om en mer långtgående överstatlig integration, genom upp-
rättandet av en europeisk stat av mer traditionell federal typ. Sådana vi-
sioner återfinns bland annat hos italienaren Giuseppe Rogieri³⁷, engels-
mannen James Lorimer³⁸ samt den i Frankrike bosatte ryssen Jacques
Novicow³⁹.

Ytterligare en intressant vision om ett enat Europa från denna tids-
epok återfinns hos Friedrich Nietzsche vars tankevärld präglades av en
misstro mot den demokratiska processen. I sina arbeten uttryckte Nietz-
sche även ett starkt förakt för den inskränkta nationalismen, i synnerhet
inom det tyska Wilhelmska kejsardömet.

Nationalismen har i Frankrike fördärvat karaktären, i Tyskland anden och sma-
ken.⁴⁰

Jag bortser från alla dessa nationella krig, nya »riken» och vad som övrigt står
i förgrunden. Vad som angår mig – ty jag ser det förbereda sig långsamt och dröj-
ande – är det enade Europa.⁴¹

Han menade att de allt starkare internationella europeiska nätverken, i
form av kommunikationer, industri, handel och kultur måste i längden
leda till nationalstatens förintelse och utvecklingen av en homogen och
nomadisk europeisk befolkningsgrupp; den europeiska människan.⁴²
Dessa »framtidens européer» gav Nietzsche följande karaktärsegenska-
per:

... det intelligentaste av slavdjur, mycket arbetsamt, i grunden mycket besked-
ligt, nyfiket ända till excess, mångfaldigt, förvekligt, viljesvagt – ett kosmopoli-
tiskt affekt- och intelligenskaos.⁴³

I sitt arbete *Mänskligt alltför mänskligt* (1878) förutsåg visserligen

37 Rogieri, Giuseppe: »Stati Uniti di Europa», Torino 1878.

38 Lorimer, James: »The Institutes of the Law of Nations, London 1884. Återutgiven i
faksimil av Scientia Verlag, Aalen 1980, speciellt ss. 279–299.

39 Novicow, Jacques: »La Fédération de l'Europe», Ancienne Librairie Germer Baillière
et Cie, Paris 1901.

40 Nietzsche, Friedrich: »Modernität», återgivet i: »Nietzsche's Werke», Taschenausga-
be, C.G. Naumann Verlag, Leipzig 1906, vol 11, s. 80.

41 Nietzsche, Friedrich: »Zu: Völker und Vaterländer», återgivet i: »Nietzsche's Wer-
ke», vol. 8, s. 495.

42 Nietzsche, Friedrich: »Menschliches, Allzumenschliches», återgivet i: »Nietzsche's
Werke», vol. 4, s. 352.

43 Nietzsche, Friedrich: »Der Wille zur Macht», återgivet i: »Nietzsche's Werke», vol.
10, s. 116.

Nietzsche ett demokratiskt europeiskt folkförbund modellerat efter schweizisk modell där varje ingående stat skulle inneha en ställning motsvarande en kanton.⁴⁴ I senare arbeten utvecklade han emellertid ett allt starkare förakt för den nivellerande demokratiska styrelseformen som, enligt Nietzsche ofrånkomligen kommer att uppamma tyranner.⁴⁵ I detta sammanhang myntades uttrycket, »den goda europén», med vilket han avsåg en framtida europeisk härskarkast. Man måste således i Nietzsches begreppsvärld skilja mellan »framtidens européer» och »den goda europén», den förre slav och den senare herre. I konsekvens med sin tanke om att tillvaron i grunden styrs av viljan till makt förutsåg Nietzsche även en fortsatt utveckling av ett världsomspännande välde under europeisk ledning.⁴⁶

7 Den stora europeiska katastrofen

Maktbalansen mellan de europeiska stormakterna upprätthölls fram till 1900-talets första årtionde under allt högre rustningsnivåer och tilltagande protektionism. Endast ett fåtal direkta militära konfrontationer mellan de europeiska staterna ägde rum under denna period, men då i perifera delar av Europa, som Balkanhalvön, eller som begränsade konflikter bortom haven i samband med den koloniala expansionen. Att ett stormaktskrig i längden var oundvikligt var emellertid en föreställning som allt starkare kom att slå rot inom de ledande skikten i de flesta av Europas huvudstäder. Steg för steg delades Europa upp i två skilda stormaktsallianser: »Trippelalliansen» (1882) innefattande Tyskland, Österrike-Ungern samt Italien och »Trippelententen» (1907) genom vilken Storbritannien allierade sig med arvfien Frankrike och Ryssland. Den mest centrala av de faktorer som ledde till att denna utveckling anses allmänt vara den mer expansiva politik som det tyska kejsardömet inledde mot slutet av 1800-talet, den så kallade världspolitiken *Weltpo-*

44 Nietzsche, Friedrich: »Menschliches Allzumenschliches», återgivet i: »Nietzsche's Werke», vol. 4, s. 351–354

45 Nietzsche, Friedrich: »Bortom Godt och Ondt», Albert Bonniers förlag, Stockholm 1904, ss. 205–236.

46 En analys av begreppet »den gode européen» återfinns i: Johansson, Melker: »Nietzsche och det Tredje riket», Kooperativa förbundets bokförlag, Stockholm 1943, ss. 225–241. De svenska översättningarna av de återgivna citaten av Nietzsche är hämtade ur detta arbete.

litik⁴⁷ vars innebörd i högstämmd slagordsform var *Heute Deutschland, Morgen die ganze Welt*. I denna politik ingick uppbyggnaden av en tysk högsjöflotta som utgjorde en uppenbar utmaning mot framförallt brittiska, men även franska, politiska och ekonomiska intressen. Tanken om krigets oundviklighet befastes vidare i många inflytelserika kulturella kretsar som i kriget såg en eftersträvarnsvärd heroisk reningsprocess. Den italienske futuristen Filippo Tommaso Marinetti skrev 1909:

Vi vill förhålliga kriget – världens enda hygien- militarismen, patriotismen, anarkisternas destruktiva handling, de sköna idéer för vilka man dör; samt föraktet för kvinnan.⁴⁸

I denna överhettade situation, präglad av högstämmd nationalism, intensiv kapprustning och inre social oro, kunde vilken incident som helst leda till en militär stormaktskonfrontation i det fall en enda stat i något av allianssystemen valde att ta saken på allvar. Som en enskild företeelse var skottet i Sarajevo endast ett meningslöst politiskt mord. Omständigheterna gjorde att det utlöste en europeisk katastrof. Förespråkarna för en europeisk internationalism dränktes snart i mullret från de mobiliserade trupperna och de stora socialistpartierna avstod från att utlysa en förutsedd generalstrejk. Den franske socialistledaren, och fredsvivaren, Jean Jaurès konstaterade att: *Once war has broken out we can take no further action*.⁴⁹

Europas unga män samlades villigt under fanorna och marscherade till ljudet av militärorkestrar ut för att slakta eller slaktas, en händelse som gavs en förfärande förförisk beskrivning av den brittiske poeten Rupert Brooke:

Now, God be thanked Who has matched us with His hour,
And caught our youth and wakened us from sleeping,
With hands made sure, clear eye, and sharpened power,
To turn as swimmers into cleanness leaping,
Glad from a world grown old and cold and weary,

47 För en detaljerad analys av denna utveckling se: Geiss, Imanuel: »German Foreign Policy, 1871–1914», Routledge & Kegan Paul, London 1976, spec. ss. 60–83.

48 Ur det Futuristiska manifestet, publicerat i den franska dagstidningen *Le Figaro* 20 februari 1909. I svensk översättning återfinns manifestet i: Qvarnström, Gunnar: »Moderna manifest», Almqvist & Wiksell, Stockholm 1973, ss. 11–16.

49 Haupt, George: »Socialism and the Great War, The Collapse of the Second International», Clarendon Press Oxford 1972, s. 175.

Leave the sick hearts that honour could not move,
 And half-men, and their dirty songs and dreary,
 And all the little emptiness of love!⁵⁰

8 Ett nytt och instabilt Europa

Som en följd av den industriella och tekniska utvecklingen under det föregående århundradet kom kriget att överträffa alla föreställningar om destruktiv kraft.⁵¹ De politiska förändringar som kriget förde med sig blev också fundamentala. De två stora imperierna i östra Europa, Ryssland och Österrike-Ungern bröt samman. I Ryssland kunde det väl organiserade Bolsjevik-partiet under krigets slutskede gripa makten med målsättningen att söka röja undan den etablerade maktstrukturen och ersätta denna med ett samhälle byggt på marxist-leninistiska principer. Det multietniska Österrike-Ungern föll samman under trycket från de olika nationaliteternas strävan efter oberoende och det tyska kejsardömet föll samman för att ersättas med ett federalt republikanskt statssystem. 1918 års segrarmakter lät återigen rita om Europas politiska karta med målsättningen att skapa ett stabilt statssystem. Den främsta principen för denna rekonstruktion var nationalitetsprincipen som kan sägas vara fragmenterande då dess tillämpning ledde till upprättandet av ett antal nya europeiska nationalstater inom det forna habsburgska imperiets territorier och det ryska imperiets periferi. Även de västeuropeiska staternas intervention på det tsartrogna vita gardets sida i det ryska inbördeskriget 1918–1922 bör också ses som ett led i dessa strävanden att återupprätta ett stabilt Europa. Detta då den revolutionära socialismen uppfattades som ett uppenbart hot mot den etablerade sociala ordningen i väst. Tillsammans med Österrike-Ungern belades Tyskland med skuldbördan för kriget. Dessa två stater ålades att betala ett krigsska-

50 Brooke, Rupert: »Peace», ur diktsamlingen: »1914 & other Poems», Sidgwick & Jackson, London 1915, s. 11.

För en övergripande redogörelse för det europeiska kulturklimatet kring det första världskrigets utbrott se: Hughes, Stuart H: »Consciousness and Society», The Harvester Press, London 1979, ss. 336–391.

51 De direkta förlusterna till följd av krigshandlingarna 1914–1918 har uppskattas till 13 miljoner människor. Dessa fordelades på Ryssland 3,5; Tyskland 2,3; Österrike 1,5; Frankrike 1,9; Storbritannien 1; Italien 0,5 samt USA 0,2. Uppgifterna är hämtade ur: Torbacke, Jarl: »Den stora katastrofen», Bonniers världshistoria, Bonnier Fakta Bokförlag, Stockholm 1986, band 16, s. 293.

destånd samt acceptera kvantitativa och kvalitativa rustningsbegränsningar. Tyskland framtogs vidare sina koloniala utomeuropeiska besittningar. Rhenlandet demilitariserades och det råvarurika Saarland underställdes internationell förvaltning. Områdets framtid avsågs att avgöras genom en folkomröstning 1935 och fram till dess gavs Frankrike rätt att exploatera dess kol- och malmfyndigheter.

Slutligen infogades, på amerikanskt initiativ, i fredsfördragen en stadga för upprättandet av ett internationellt globalt kollektivt säkerhetssystem för fredens fortbestånd – Nationernas förbund.⁵² Detta kompletterades senare med Locarnoavtalet (1925), varigenom Versaillesfredens gränser mellan Tyskland, Belgien och Frankrike bekräftades och garanterades, samt det allmänna förbudet mot aggressiv våldsanvändning i Briand-Kelloggpakten (1928).

I verkligheten kom emellertid detta system inte att motsvara de teorier som var dess grund. De nyupprättade staterna Tjeckoslovakien, Polen, Jugoslavien och Rumänien hade alla inom sina territorier stora etniska minoriteter av grannlänternas befolkning. De var vidare, med undantag för Tjeckoslovakien, ekonomiskt och politiskt ytterligt instabila. Dessa randstater, som skulle utgöra en stabiliserande buffertzona i Central-europa, kom därför i praktiken att fungera som ett upplösande element i mellankrigstidens Europa.⁵³

NF kom aldrig att få den avsedda karaktären av en global fredsordning i och med att USA inte inträdde som medlem och att Storbritannien 1924 avstod från att ratificera det så kallade Genèveprotokollet som innebar en förstärkning av det kollektiva säkerhetssystemet. Sovjetunionen, vars politiska system ansågs utgöra ett hot mot den sociala ordningen i Europa stod i motsatsställning till samtliga övriga europeiska stater, med undantag av Bulgarien. Sovjetstaten kom därför att i stort isoleras och kunde inträda i NF först 1934. I Tyskland, som inträdde i NF 1926, kom Versaillesfredens villkor aldrig att accepteras som rättmätiga och de revanschistiska krafterna i samhället var mycket starka. Nederlaget, i vad som i det allmänna tyska medvetandet varit ett försvarskrig, ansågs som obegripligt då de militära styrkorna vid fredsslut-

52 Versaillesfördraget, 28 juni 1919 mellan de allierade makterna och Tyskland samt St Germainfördraget mellan de allierade makterna och Österrike, 10 september 1919. Fördragstexterna återfinns återgivna i: Israel, Fred L: »Major Peace Treaties of Modern History», ss. 1265–1533 samt ss. 1535–1726.

53 Se: Polonsky, Antony: »The Little Dictators. The History of Eastern Europe since 1918», Routledge & Kegan Paul, London/Boston 1975.

tet stod kvar på franskt och belgiskt territorium. Ur denna föreställning föddes den så kallade dolkstötslegenden om det civila samhällets förräderi mot de obesegrade tyska militära styrkorna och därmed också en misstro mot den civila demokratiska politiska processen. Denna verklighetsuppfattning medförde vidare att NF, som av många sågs som ett instrument för att fjättra Tyskland vid Versaillesfredens villkor, inte uppfattades som ett legitimt instrument för fredens upprätthållande. Såsom ett flertal historiker visat medförde inte det första världskriget någon avgörande förändring av den tyska självuppfattningen om Tysklands rätt till maktutveckling. Den tyska utrikespolitiken kom därmed även efter 1918 att präglas av föreställningen om att en stat som upphörde att vilja expandera sitt territorium var dömd till undergång, ett synsätt som var helt oförenligt med tanken om en internationell fredsordning⁵⁴

De europeiska segrarmakterna hade dubbla syften med fredsslutet: dels att försvaga Tyskland och dels att isolera Sovjetunionen. Frankrike och Storbritannien kom emellertid delvis att ha olika prioriteringar vad det gällde dessa syften. Medan regeringen i Paris under större delen av 1920-talet helt inriktade sig på en utrikespolitik riktad mot Tyskland betonade den brittiska regeringen hotet av att ett alltför försvagat Tyskland kunde medföra risker för upprättandet av en kommunistisk, eller auktoritärt nationalistisk regim i Berlin.⁵⁵ Londonregeringens främsta prioritet kom således att bli viljan att isolera Sovjetunionen. Den uppenbara faran med denna politik var att Tyskland och Sovjetunionen skulle drivas samman mot en ohelig allians, vilket också delvis skedde genom Rapallofördraget 1922. På grundval av detta fördrag inleddes ett hemligt militärt samarbete mellan Tyskland och Sovjetunionen varigenom Tyskland gavs möjligheter att kringgå de rustningsbegränsningar landet ålagts genom Versaillesfördraget.

Som ett uttryck för sin bristande tillit till NF byggde Frankrike, för att försäkra sig mot en tysk revanschpolitik, upp ett omfattande allianssys-

54 Se övergripande: Johansson, Alf W: »Den nazistiska utmaningen», Tidens Förlag, Stockholm 1988, s. 11. För en detaljerad analys se: Graml, H: »Europa zwischen den Kriegen», Deutscher Taschenbuch Verlag, München 1969, ss. 55–82.

55 Ett kommunistiskt kuppförsök, »Spartakistupproret», ägde också rum i Berlin i januari 1919 men slogs ned av det tyska riksvärnet. I mars 1920 genomfördes en högernationalistisk kupp i Berlin, »Kapp-kuppen». Kuppmakarna tvingades emellertid att ge upp efter det att landet lamslagits av en generalstrejk. Det tyska riksvärnet ingrep inte mot kupp-makarna vid detta tillfälle.

tem i Östeuropa vilket innefattade Polen (1921), Tjeckoslovakien (1924), Rumänien (1926) samt Jugoslavien (1926). Den franska politiken hade vidare som målsättning att så långt som möjligt söka kvarhålla Tyskland i ett svaghetstillstånd för att därigenom tillgodose sina säkerhetskrav. Medlet för detta var skadeståndsbetalningarna. Det ovillkorliga kravet på att dessa skulle erläggas, som vid Tysklands betalningsoförmåga ledde till en fransk ockupation av Ruhrområdet 1923–1925, kom dock att bli ett tveeggat vapen då det bidrog till det tyska valuta-sammanbrottet 1923. Den franska politiken kom därmed att spela tyska revanschistiska strömningar i händerna. Den hårda linjen gentemot Tyskland kom vidare att leda till ansträngda relationer med Storbritannien som önskade en återuppbyggnad av den tyska industrin och en normalisering av relationerna med Berlin. Efter det att en fransk-tysk uppgörelse om krigsskadeståndsfrågan kom till stånd 1924 inleddes emellertid en avspänning inom Europa som erhöll ett konkret uttryck genom Locarnopakten 1925.⁵⁶ Den franska utrikespolitiken kom därefter att skifta fokus och inrikta sig på en förstärkning av NF och initiativ till upprättandet av ett långtgående samarbete mellan de europeiska staterna. Den oerhörda vikt samtiden förknippade med detta politiska närmande mellan Frankrike och Tyskland demonstreras av att Aristide Briand och Gustav Stresemann erhöll Nobels fredspris 1926, samma år som Tyskland inträdde i NF.⁵⁷

8.1 *Pan-Europa och Briandplanen*

Krigets oerhörda förödelse av den europeiska kontinenten, och fredsslutets allt mer uppenbart ofullkomliga konstruktion, utgjorde ett starkt motiv för att söka åstadkomma ett närmare samarbete mellan de europeiska nationalstaterna.

Bland de mest inflytelserika förespråkarna för en långtgående europeisk integration under denna period återfinns den österrikisk/japanske greven Richard von Coudenhove-Kalergi som var Paneuroparörelsens

56 Israel, Fred L: »Major Peace Treaties of Modern History», ss. 2385–2392.

57 Angående de stora förhoppningar som många av samtidens européer hyste för denna avspänning mellan Frankrike och Tyskland se som exempel: Mann, Thomas: »Appell till förnuftet, Tal i Beethovensalen i Berlin 17 oktober 1930», återgivet i Mann Thomas: »Europa vakna !», Albert Bonniers förlag, Stockholm 1938, ss. 9–34.

förgrundsgestalt.⁵⁸ Rörelsen, som utgick från Wien, hade som målsättning att verka för ett upprättande av ett politiskt och ekonomiskt statsförbund i Europa, dock utan det brittiska imperiet eller Sovjetunionen. De tankar som rörelsen stod för kom att stödjas av breda politiska kretsar i Europa under senare delen av 1920-talet.⁵⁹

I stora stycken kan Kalergis vision beskrivas som en överföring av traditionella nationalistiska tankeströmmar på ett paneuropeiskt plan.

Der europäische Patriotismus ist durch die Paneuropabewegung erwacht. Ihre Anhänger bekennen sich nicht zum Internationalismus, sondern zum europäischen Patriotismus. Sie betrachten alle Europäer als Mitbürger und Landsleute; einen europäischen Krieg als Bürgerkrieg; europäische Zollschränken als überflüssige Schikanen; nationalen Chauvinismus als Ausdruck der Halbbildung.⁶⁰

Kalergi kritiserade uttryckligen det nationalsocialistiska rastänkan-det.⁶¹ Han menade dock att Europa är förbundet med den »vita rasen» och pekade på existensen av en europeisk mångfacetterad rasgemenskap.⁶² Även i detta sammanhang framstår Kalergi som en förespråkare för en starkt eurocentrisk världsbild:

Ännu äger dock Europa det kvalitativt främsta människomaterialet i världen. De framåtsträvande amerikanerna äro européer, som utplanterats i en annan politisk miljö. Europas folk äro icke senila, däremot är deras politiska system överlevat.⁶³

58 Richard von Coudenhove-Kalergi (1894–1972) bildade i Wien 1923 den Paneuropeiska unionen vars syfte var att verka för ett upprättande av ett europeiskt statsförbund. Rörelsens budskap spreds främst genom dess tidskrift »Paneuropa». Efter att under det andra världskriget ha levit i exil i Schweiz och USA tog Coudenhove-Kalergi initiativet till bildandet av en europeisk parlamentarikerunion i vilken han själv var generalsekreterare fram till 1952.

59 Det skall främst nämnas att den franske utrikesministern Aristide Briand var rörelsens hederspresident. Även bland en rad andra inflytelserika europeiska politiker tycks Kalergis idéer ha funnit stöd. Se: Coudenhove-Kalergi, R.N: »Paneuropa», Albert Bonniers förlag, Stockholm 1930, ss. 7–12.

60 Coudenhove-Kalergi, R.N: »Europa erwacht !», Paneuropa Verlag, Zürich, Wien, Leipzig 1934, s. 293.

61 Coudenhove-Kalergi, R.N: »Judefrågan», Albert Bonniers förlag, Stockholm 1939. I detta arbete förordade Kalergi att den Västeuropeiska judiska befolkningen skulle assimileras i de folk bland vilka de levde samt att en judisk stat skulle upprättas i Nordrhodesia. Till denna stat skulle den östeuropeiska judiska befolkningen kunna utvandra.

62 Coudenhove-Kalergi, R.N: »Europa erwacht !», ss. 260–274.

63 Coudenhove-Kalergi, R.N: »Paneuropa», s. 14.

Pan-Europa skulle således byggas på en gemensam europeisk kulturell identitet och dess ideologiska förebilder i det närliggande förgångna var de sinsemellan disparata enhetsförespråkarna Kant, Bonaparte och Nietzsche. Den primära åtgärden för att skapa denna europeiska enhet var att överbrygga konflikten mellan Frankrike och Tyskland. Som ett konkret steg mot Pan-Europa föreslog Kalergi etablerandet av en europeisk tullunion inom vilken en inre marknad skulle etableras.⁶⁴

Präglad av tidstypiska europeiska tankegångar underströk han vikten av att utveckla ett paneuropeiskt kolonialvälde i Afrika – Eurafrika:

Europa är Afrikas huvud, Eurafrika Europas kropp. Afrikas framtid beror på vad Europa kan göra därav. Afrika skulle kunna erbjuda Europa råmaterial för dess industrier, livsmedel för dess befolkning, emigrationsområden för dess övertaliga befolkning, arbetstillfällen för dess arbetslösa och marknader för dess avsättning. Europa skulle kunna utnyttja Afrikas urskogar, bevattna dess stäpper, exploatera dess naturrikedomar, utrota dess farsoter, uppfostra dess befolkning, utbygga dess vattenfall, ställa dess områden i förbindelse med världssamfärdseln. Så utgör Afrika i flera hänseenden det naturliga och idealiska komplementet till Europa.⁶⁵

Rörelsens drivkrafter var de traditionella: Dels det uppenbara behovet av att skapa en inomeuropeisk fredsordning och dels behovet av enighet till skydd för yttre fiender. Kalergi menade att behovet av en inre europeisk fredsordning, mot bakgrund av den politiska instabiliteten och vapenteknologins utveckling, var akut. Detta förhållande accentuerades vidare av de tekniska landvinningarna på kommunikationsområdet:

Genom denna ständiga inknappning av de relativa avstånden bli länderna allt mindre och folken komma allt närmare varandra. Om icke den politiska tekniken anpassar sig efter kommunikationsmedlens utveckling, måste spänningen dem emellan resultera i fruktansvärda katastrofer. Folkens närmande i tid och rum måste följas av ett politiskt närmande, om sammanstötningar skola förhindras.⁶⁶

De yttre fiendernas konkreta skepnader var det bolsjevikiska Sovjetunionen och det mer diffusa hotet från den asiatiska kulturkretsen un-

64 Coudenhove-Kalergi, R.N: »Paneuropa», s. 147–162

65 Coudenhove-Kalergi, R.N: »Paneuropa», ss. 76–77. Se vidare angående en paneuropeisk kolonisation av Afrika ss. 75–88.

66 Coudenhove-Kalergi, R.N: »Paneuropa», s. 24.

der japansk ledning. Kalergi pekade även på att Europas förlorade globala dominans var en följd av den europeiska oenigheten. Pan-Europa var därför nödvändigt för att Europa skulle kunna mäta sig med de regionala stormakterna USA, Japan, Storbritannien och i framtiden även Sovjetunionen.

I framtiden skulle således världen, enligt Kalergi, vara organiserad i fem regionala världsmakter; Sovjetunionen, Pan-Amerika, det Brittiska imperiet, Japan/Kina samt Pan-Europa. Mellan dessa skulle en stabil maktbalans kunna etableras och de fem stora skulle sinsemellan upprätthålla en kontinuerlig dialog inom ramen för NF.

Visionen om ett västeuropeiskt enande genom samarbete kom, efter den franska politiska omsvängningen vis à vis Tyskland under mitten av 1920-talet, för första gången att ges en konkret politisk formulering: I september 1929 presenterade den franske utrikesministern Aristide Briand, inför NF:s Generalförsamling ett förslag om upprättande av ett utvecklat europeiskt samarbete för fredens fortbestånd⁶⁷ Förslaget, som tog sin utgångspunkt i Paneuroparörelsens idéer, var relativt vagt formulerat. Det förordade upprättandet av ett mellanstatligt samarbete under iakttagande av de deltagande staternas suveränitet. Förslaget erhöll emellertid ett svalt mottagande bland övriga europeiska stater och mot bakgrund av den politiska utvecklingen kom det mycket snart att framstå som en utopi.

Den senare delen av mellankrigstiden kom att kännetecknas av ekonomisk recession, politisk instabilitet, tilltagande protektionism och allt starkare nationalistiska yttringar. I de flesta europeiska stater etablerades under denna period en totalitär statsledning med mer eller mindre

67 En kommission med uppgift att, på grundval av Briandplanen, undersöka möjligheterna för bildandet av en europeisk union tillsattes inom NF i november 1930. Se: OJLN, 1930, ss. 1779–1781.

För en ingående beskrivning av det politiska spelet kring Briand-planen se: Pegg, Carl H: »The Evolution of the European Idea, 1914–1932», The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London 1983.

En redigerad version av Briand-planen är återgiven i: Vaughn, Richard: »Postwar integration in Europe-Documents of Modern History», Edward Arnold Publishers, London 1976, ss. 11–12.

öppet expansionistiska ambitioner.⁶⁸ Allvarligast kom situationen i Tyskland att bli där den nationalsocialistiska regimen uttryckte en extrem form av nationalism baserad på myten om den ariska rasen och dess naturgivna överlägsenhet.

Säkerhetssystemen som byggts upp visade sig snart vara alltför svaga för att kunna parera effekterna av denna utveckling. De rustningsbegränsningar som Tyskland underkastats överskreds öppet med medgivande från segrarmakterna och landet utträdde, tillsammans med Japan, ur NF 1933.⁶⁹ I strid mot Versaillesfördraget och Locarnopakten lät Tyskland, i mars 1936 återmilitarisera Rhenlandet. Mot bakgrund av NF:s misslyckande i att utgöra en garant för fredens fortbestånd⁷⁰ gjordes, främst på franskt initiativ, försök till att etablera ett militärt allianssystem mellan Frankrike, Sovjetunionen och Storbritannien. Tyskland kunde dock med övriga europeiska staters motvilliga acceptans genomdriva en annektion av Österrike och delar av Tjeckoslovakien 1938. Den av Storbritannien initierade appeasementpolitiken kunde emellertid inte infria sin deklarerade målsättning: *peace in our time*. I augusti 1939 slöt Tyskland och Sovjetunionen en tioårig icke-aggressionspakt och ridån öppnades för den andra akten i Europas moderna tragedi. Den europeiska befolkningen kom därmed att få genomlida de oerhörda följderna av det tyska försöket att, genom imperialism, söka ena Europa på nazistisk botten.

68 Europa hade strax före krigsutbrottet 1939 tjugosju stater varav endast Belgien, Danmark, Eire, Frankrike, Island, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien, Sverige och eventuellt Finland kunde benämnas parlamentariska demokratier. Kort därefter återstod endast Eire, Schweiz, Storbritannien och Sverige då de övriga antingen ockuperats av, eller allierat sig med det tredje riket.

För en intressant samtida analys av demokratins sönderfall i Italien, Tyskland och Österrike se: Tingsten, Herbert: »Den nationella diktaturen», Albert Bonniers förlag, Stockholm 1936.

69 1937 lämnade även Italien NF.

70 NF:s legitimitet som ett effektivt instrument för fredens upprätthållande kom framförallt att försvagas av dess oförmåga att agera gentemot den japanska aggressionen i Manchuriet vilken inleddes 1931. Se: Willoughby, W: »The Sino-japanese Controversy and the League of Nations», The Johns Hopkins Press, Baltimore 1935, omtryckt av Greenwood Press, New York 1968. Denna svaghet accentuerades genom organisationens agerande gentemot Italien efter landets invasion av Abessinien 1935. För en samtida analys se: Fenwick, C.G: »The 'failure' of the League of Nations», AJIL 1936, ss. 506–509.

9 Den nazistiska visionen om ett enat Europa

Upprättandet av en nyordning för Europa var ett centralt och ständigt återkommande tema i den tyska krigspropagandan. Inom det tredje Riket utvecklades också doktriner om Tysklands plikt, och rättighet, att leda Europa för att därmed skapa en fredsordning.⁷¹ Detta *Neuroropa* - EU? skulle organiseras i enlighet med den för nationalsocialismen grundläggande rasprincipen. Med ledning av denna skulle en ny skiktning inom och mellan de europeiska nationerna etableras. Det tredje riket skulle styras av en aristokrati rekryterad från den »ariska rasen». Underordnade denna härskande befolkningsgrupp skulle det finnas befolkningsklasser av mer eller mindre rasligt underlägsna individer vars uppgift var att underdånigt utföra enklare arbetsuppgifter. För vissa befolkningsgrupper, som judar och zigenare, lämnades ingen plats i denna ras-hierarki; de skulle fördrivas eller utrotas.

Analogt med denna rasprincip skulle också den europeiska kartan omvandlas. Kärnan i detta nya Europa skulle vara det storgermanska riket – *das Großgermanischer Reich* – vilket, förutom traditionellt tyska områden, även skulle omfatta de germanska folken i Skandinavien, Baltikum och Holland. Direkt underlydande detta storgermanska rike skulle östra Europa, fram till Ural, fogas som en koloni där nyodlingsområden och ekonomiska expansionsmöjligheter skulle erbjudas den härskande befolkningsgruppen. Stater som Storbritannien, Finland, Frankrike, Italien och Spanien skulle fortbestå som nationer under förutsättning att de underordnade sig det nya rikets dominans. Ett steg på vägen mot detta mål var etablerandet av ett europeiskt *Großwirtschafts-*

71 Se som exempel: Ganzer, Karl Richard: »Das Reich als europäische Ordnungsmacht», *Schriften des Reichsinstituts für Geschichte des neuen Deutschlands*, Hanseatische Verlagsanstalt, Hamburg 1941. Schmitt, Carl: »Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte», *Deutschen Rechtsverlag* Berlin 1940, arbetet är återutgivet av Duncker & Humboldt, Berlin 1991, ss. 49–63. Schmitt, Carl: »Der Reichsbegriff im Völkerrecht», 1939, återutgiven i: »Positionen und Begriffe, im Kampf mit Weimar-Gen-Versailles 1923–1939», Duncker & Humboldt, Berlin 1988, ss. 303–312.

traum för ett handelspolitiskt utnyttjande av de stater som underkastats tysk ockupation.⁷²

Även inom det tredje riket söktes en historisk legitimation för expansionspolitiken, främst genom referenser till arvet från det Tysk-romerska riket.⁷³ Liksom det napoleonska imperiet var det tyska herraväldet över den europeiska kontinenten baserat på militär kontroll. I avsaknad av annan legitimitet än repression upplöstes det som en följd av militära motgångar.

72 För ingående analyser se: Rich, Norman: »Hitler's War Aims», André Deutsch Ltd, London 1973–74, vol 2 »The establishment of the new order». Se även Johansson, Alf W: »Den nazistiska utmaningen», Tidens förlag, Stockholm 1988, ss. 77–78, samt: Foerster, Rolf Helmut: »Europa, Geschichte einer politischen Idee», Nymphenberger Verlags-handlung, München 1967, ss. 310–312. Angående principerna för kolonisationen av det ryska territoriet se speciellt: Picker, Henry: »Hitlers bordssamtal», Bokförlaget Prisma, Stockholm 1984.

73 En kommission med uppgift att, på grundval av Briandplanen, undersöka möjligheterna för bildandet av en europeisk union tillsattes inom NF i november 1930. Se: OJLN, 1930, ss. 1779–1781.

För en ingående beskrivning av det politiska spelet kring Briand-planen se: Pegg, Carl H: »The Evolution of the European Idea, 1914–1932», The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London 1983.

En redigerad version av Briand-planen är återgiven i: Vaughn, Richard: »Postwar integration in Europe-Documents of Modern History», Edward Arnold Publishers, London 1976, ss. 11–12.

II Den västeuropeiska integrationen efter det andra världskriget

1 Den politiska miljön

De europeiska stater som varit direkt inblandade i krigshandlingarna, och utsatts för krigets materiella och mänskliga förödelse, var vid krigsslutet inrikespolitiskt instabila och ekonomiskt svaga. Av detta följde naturligt att de ur ett globalt perspektiv marginaliserades. En avvecklingsprocess av de brittiska och franska kolonialväldena inleddes och den internationella arenan kom framdeles att domineras av Amerikas förenta stater och Sovjetunionen. Motsättningarna mellan dessa två stormakter kom vidare att till hög grad paralysera det globala kollektiva säkerhetssystem som 1945 upprättats inom ramen för Förenta Nationerna.¹

1.1 *Kallt krig i ett delat Europa*

Den krigstida alliansen mellan västmakterna och Sovjetunionen kom, kort efter det att den gemensamma fienden tvingats till villkorslös kapitulaton, att brytas och ersättas av en tilltagande, starkt ideologiskt färgad, polarisering.² Av detta följde att en, i stort sett global, militär/politisk maktbalans etablerades. Detta »kalla krig» mellan öst och väst

1 Den svenska språkversionen av Förenta Nationernas stadga återfinns i SÖ 1946:1.

2 Bakgrunden till det kalla kriget har varit föremål för många ingående analyser. En god introduktion till denna materia återfinns i: Warner, Geoffrey: »The study of Cold War Origins», publicerad i: Armstrong, David ; Goldstein, Erik: »The end of the Cold War», Frank Cass & Co Ltd, London 1990, ss. 13–26.

medförde en delning av Europa i skilda intressesfärer vars gränslinjer etablerats genom överenskommelser mellan de allierade under krigets slutskede.³

Det kalla kriget kom att utvecklas under en allt tilltagande ömsesidig misstro. Mot bakgrund av de enorma sovjetiska förlusterna under kriget⁴ var en av de främsta målsättningarna för de styrande i Kreml att etablera säkra gränser västerut. Detta skedde främst genom installerandet av moskvatrogna regimer i Östeuropas huvudstäder.

Det tilltagande sovjetiska inflytandet i Östeuropa, och de inhemska kommunistpartiernas verksamhet, uppfattades i de västeuropeiska staterna som ett tilltagande hot mot upprätthållandet av parlamentarisk demokrati och ett marknadsekonomiskt system. Denna hotbild förstärktes genom en serie händelser under det sena 1940-talet. Av dessa bör särskilt nämnas det kommunistiska maktövertagandet i Tjeckoslovakien 20 februari 1948⁵, Berlinblockaden 24 juni 1948 – 12 maj 1949 samt den första sovjetiska kärnvapensprängningen i augusti 1949.⁶

3 Med Roosevelts medgivande reste Churchill i oktober 1944 till Moskva och träffade där en informell överenskommelse med Stalin rörande graden av inflytande i vissa av de stater som befriats från tysk ockupation:

	Storbritannien och USA	Sovjetunionen
Rumänien:	10 %	90 %
Grekland	90 %	10 %
Bulgarien	25 %	75 %
Jugoslavien	50 %	50 %
Ungern	50 %	50 %

Den reella innebörden av dessa procentsatser stod vid detta tillfälle knappast klar för vare sig Churchill eller Stalin. Emellertid återspeglar de den reella militära situationen vid tiden för överenskommelsen vilken senare kom att vara avgörande för den fortsatta utvecklingen i dessa stater. Frågan om Polens territoriella och politiska ställning kom att avgöras först vid konferenserna i Jalta och Potsdam.

Se: Churchill, Winston: »Triumph and Tragedy», The Riverside Press, Cambridge, Mass. 1953, ss. 226–228, 365–387, 647–667.

4 Att kvantifiera det lidande som åsamkades under kriget låter sig givetvis inte göras. Det uppskattade antalet döda till följd av kriget ger emellertid i någon mån en uppfattning om krigshandlingarnas effekter. Enligt sovjetiska beräkningar dödades ca 20 miljoner sovjetmedborgare varav 7 miljoner civila. Storbritannien förlorade 386 000 medborgare varav 60 000 civila och USA förlorade sammanlagt 259 000 man i Europa och Stilla Havet. Se: »Historical Encyclopedia of World War II», New York 1981, s. 131 ff.

5 Angående »Pragkuppen» se: Posse, Amelie: »När järnridån föll över Prag», Natur och Kultur, Stockholm 1968 samt Persson, Anders: »Kuppen i Prag», Ordfronts förlag, Stockholm 1990.

6 Denna händelse kom mycket överraskande för USA och dess allierade i Västeuropa. Provsprängningen i augusti 1949 skedde åtminstone fyra år före vad som förutspåts i väst.

I Washington formulerade president Truman i mars 1947 en utrikespolitisk grundsyn – Trumandoktrinen – vars innebörd var att USA avsåg att ge ekonomisk och militär assistans till alla stater som hotades av ett kommunistiskt maktövertagande. Trumandoktrinen tillkom specifikt i samband med att presidenten 12 mars 1947, med positivt resultat, anhöll om att kongressen skulle bevilja \$ 400 000 000 i ekonomisk och militär hjälp till Grekland och Turkiet för att förhindra ett kommunistiskt maktövertagande i dessa länder. Inför kongressen deklarerade dock Truman generellt att:

... it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures.⁷

Truman beskrev senare denna händelse på följande sätt:

the turning point in America's foreign policy, which now declared that whenever aggression, direct or indirect, threatened the peace, the security of the United States was involved.⁸

Denna princip kom att ges en klarare formulering genom en välkänd artikel av George Kennan som i tidskriften *Foreign Affairs*, under signaturen X, analyserade karaktären av Sovjetmakten ur ett historiskt perspektiv:

Now the maintenance of this pattern of Soviet power, namely, the pursuit of unlimited authority domestically, accompanied by the cultivation of the semi-myth of implacable foreign hostility, has gone far to shape the actual machinery of Soviet power as we know it today ...

In these circumstances it is clear that the main element of any United States policy towards the Soviet union must be that of a long-term, patient but firm and vigilant containment of Russian expansive tendencies.⁹

Den sålunda formulerade uppdämningspolitiken gentemot Sovjetunio-

7 The Department of State Bulletin 16 (March 16, 1947), ss. 534–37. Se vidare: LaFeber, Walter: »The Truman Doctrine» i: DeConde, Alexander red: »Encyclopedia of American Foreign Policy», Charles Scribener's Sons, New York 1980, vol III, ss. 980–985.

8 Harry S. Truman: »Memoirs», The New American Library of World Literature, New York 1965, vol. 2 s. 129. Angående de bedömningar som låg bakom Trumandoktrinen se samma arbete ss. 115–134.

9 X (Kennan, George): »The Sources of Soviet Conduct», *Foreign Affairs*, 1946/47, ss. 566–582.

nen kom att vara vägledande för amerikansk utrikespolitik fram till slutet av 1960-talet.

Mot bakgrund av denna ökade internationella spänning, och analogt med Trumandoktrinen, fanns det ett starkt intresse i Washington att verka för en snabb ekonomisk återuppbyggnad i Västeuropa. Detta borde också, enligt den amerikanska administrationens syn, kombineras med ett närmare ekonomiskt och säkerhetspolitiskt/militärt samarbete mellan staterna i Västeuropa.

1.2 *En fredsordning inom Västeuropa?*

Utöver de motiv för ett närmare samarbete mellan de västeuropeiska staterna som var grundade på den tilltagande spänningen mellan öst och väst, och därmed genererade integrationsfrämjande påtryckningar från Washington gentemot beslutsfattarna i de västeuropeiska huvudstäderna, fanns vid det andra världskrigets slut en inomeuropeisk opinion för ett organiserat samarbete mellan Europas stater. Konkret hade dessa viljeyttringar kommit till uttryck redan under krigets slutskede då ett flertal europeiska motståndsrörelser lät publicera en deklaration om den gemensamma avsikten att sträva efter att upprätta en europeisk federativ union.¹⁰

Mycket på grund av de europeiska statsmakternas svaga ställning under de första efterkrigsåren kom denna opinion främst att utvecklas som en transnationell europeisk opinionsrörelse. Det främsta motivet även för denna rörelse var säkerhetspolitiskt: den europeiska kontinenten hade under en mycket kort historisk period fått erfara två förödande krig och den grundläggande orsaken till dessa krig stod att finna i de europeiska nationalstaternas oförmåga till samarbete. Genom en långtgående integration mellan dessa stater, framförallt mellan Tyskland och Frankrike, skulle framtida krig kunna förhindras.

Den europeiske statsman som under efterkrigstiden först offentligt presenterade tanken om ett enat Europa var Winston Churchill som i ett välkänt tal vid universitetet i Zürich 19 september 1946 argumenterade för den säkerhetspolitiska nödvändigheten av att etablera:

... a kind of a United States of Europe. In this way only will hundreds of millions

10 Denna deklaration är återgiven i: Vaughn, Richard: »Postwar integration in Europe- Documents of Modern History», ss. 16–20.

of toilers be able to regain the simple joys and hopes which make life worth living.

I Churchills vision om ett enat Europa ingick emellertid inte Sovjetunionen eller Storbritannien:

We British have our own Commonwealth of Nations . . . And why should there not be a European group which could give a sense of enlarged patriotism and common citizenship to the distracted peoples of this turbulent and mighty continent and why should it not take its rightful place with other great groupings in shaping the destinies of men ? . . . In all this urgent work, France and Germany must take the lead together. Great Britain, the British Commonwealth of Nations, mighty America, and I trust Soviet Russia-for then indeed all would be well-must be the friends and sponsors of the New Europe and must champion its right to live and shine.

Det första, omedelbart nödvändiga, steget var således att skapa »a partnership between France and Germany» och det var Frankrike som i Churchills vision skulle utöva det europeiska moraliska ledarskapet. Vidare skall det noteras att han, i berömmande ordalag, knöt an till mellankrigstidens initiativ för samarbete mellan de europeiska nationalstaterna: Paneuroparörelsen och Briand-planen. Den konkreta innebörden av ett Europas Förenta Stater enligt Churchill var ett långtgående mellanstatligt samarbete där han även förutsåg att de tyska delstaterna skulle kunna delta som separata enheter.¹¹

Under Churchills ordförandeskap avhöll, i maj 1948, en sammanslutning av organisationer vilka alla verkade för ett enat Europa en kongress i Haag.¹² Vid kongressen demonstrerades visserligen stora skillnader i uppfattningen om hur ett framtida europeiskt samarbete borde utformas, allt från ett traditionellt mellanstatligt samarbete utan överstatliga element till upprättandet av en politisk federation inom vilken de europeiska staterna skulle ingå som delstater. Trots motsättningarna kunde

11 »A Speech at Zürich University, 19 September 1946» Se: Churchill, Randolph, S, red: »The Sinews of Peace, Post-war speeches by Winston S. Churchill», Casell and Company, London 1948, ss. 198–202.

12 Den officiella beteckningen på denna sammanslutning var i engelsk språkdrakt: The International Committee for the Co-ordination of European Unity Movements.

Denna innefattade ett brett spektrum av organisationer; politiska partier, parlamentariska grupper, kvinnoorganisationer, universitetssammanslutningar.

Vid kongressen deltog nära tusen personer från 19 europeiska stater.

dock kongressdeltagarna ena sig om att utfärda ett slutdokument.¹³ Detta uppmanade till sammankallandet av en europeisk folkförsamling som i sin tur skulle utarbeta ett förslag om en europeisk union samt om inrättandet av en domstol med uppgift att kontrollera efterlevnaden av ett framtida fördrag till skydd för de mänskliga rättigheterna. Vidare kan noteras att vid världsskyrkokonferensen i Amsterdam samma år pläderade också amerikanen John Foster Dulles för en europeisk federation så som ett medel för att bevara Europas kristna nationer.¹⁴

Det fanns således snart efter krigsslutet starka krafter vilka verkade för tillskapandet av ett långtgående regionalt samarbete mellan de väst-europeiska staterna. Vad det gällde de konkreta metoderna för hur detta samarbete borde utvecklas var emellertid uppfattningarna vitt skilda.

2 Något om teorier för mellanstatlig samverkan

Termen integration används allt för ofta som en benämning för varje form av mellanstatlig samverkan. Denna användning av begreppet är emellertid, enligt min mening olycklig. Det kan visserligen, med rätta, hävdas att varje form av mellanstatligt avtal medför en begränsning av de avtalsslutande staternas handlingsfrihet. Ur ett folkrättsligt perspektiv utgör dock kompetensen att ingå avtal med andra stater ett uttryck just för statens suveränitet.¹⁵ Det kan vidare hävdas att allt intensivare mellanstatliga ekonomiska och kulturella relationer över tiden ger upphov till en sammansmältningseffekt av vilken följer ömsesidigt beroende och en *de facto* integration.

Enligt min mening bör emellertid integrationsbegreppet ges en snävare innebörd: »Integration» kan härledas från latinets »integer» vilket

13 »Resolution of the Political Committee of the Congress of Europe at the Hague», May 1948. Dokumentet återfinns återgivet i: Patijn, S: »Landmarks in European Unity», A W Sijthoff, Leyden 1970, ss. 37–41.

14 Adenauer, Konrad: »Minnen 1945–1953», Natur och Kultur, Stockholm 1965, s. 192.

15 Jfr den permanenta internationella domstolens avgörande i målet Wimbledon P.C.I.J. Reports, Ser A, s. 25 (1923): *No doubt any convention creating an obligation of this kind places a restriction upon the exercise of the sovereign rights of the State, in the sense that it requires them to be exercised in a certain way. But the right of entering into international engagements is an attribute of State sovereignty.*

betyder »hel». Innebörden av verbet integrera är »att sammanfoga delar till en helhet». I ett folkrättsligt perspektiv är således den stringenta innebörden av »integration» en process genom vilken ett antal suveräna stater låter sig sammansmältas i någon form av överstatlig enhet. Deltagande i en integrationsprocess innebär därmed suveränitetsavståenden för de deltagande staterna vilka låter sig underordnas en gemensamt upprättad institutionell struktur – en överstatlig organisation.¹⁶ Detta synsätt överensstämmer även med den grundläggande definition av integrationsbegreppet som utarbetats av Ernst B. Haas:

Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states. The end result of a process of political integration is a new political community, superimposed over the pre-existing ones.¹⁷

I generaliserad form kan tre, sinsemellan olika, teorier för mellanstatligt samarbete urskiljas i den moderna europeiska debatten varav de två först beskrivna innebär integration i reell mening.

2.1 *Federalism*

Visionen om en europeisk integration på federal grund har tagit sina förebilder från USA och, kanske framförallt, från Schweiz. De deltagande europeiska nationalstaterna skulle därmed komma att utgöra delstater i ett Europas Förenta Stater. Vägen för upprättande av en sådan europeisk federation skulle gå över sammankallandet av en representativ europeisk folkförsamling med uppgift att konstitutionera sig som ett federalt parlament.

Liksom en enhetsstat utgör federationen en, i princip, oupplöslig statsbildning. Det existerar dock en grundläggande principiell skillnad mellan enhetsstaten och federationen: i den förra tillkommer all makt

16 Jag ansluter mig här till den syn på integrationsbegreppet som presenterats i: Lysén, Göran: »EG och dess institutioner: Ett statsrättsligt perspektiv», Iustus förlag, Uppsala 1993, ss. 44–47. Angående ett resonemang kring överstatliga organisationers kännetecken se: Schermers, Henry G: »International Institutional Law», A.W Sijthoff Leiden 1972 ss. 19–24.

17 Haas, Ernst B: »Uniting of Europe», Stanford University Press, Stanford 1958, s. 16.

den centrala statsapparaten, vilken i sin tur kan delegera vissa kompetenser till lokala och regionala institutioner. I den senare är det, ur ett teoretiskt och i vissa fall också ett reellt perspektiv, delstaterna som delegerat vissa kompetenser till federationen. Federalismen kan därmed ges en integrativ karaktär, såtillvida att det federala systemet kan fungera som ett verktyg för ett successivt närmande mellan förut självständiga enheter.¹⁸

Grundläggande för federalismen är således en uttrycklig maktdelning mellan å ena sidan delstaterna och å andra sidan den federala statsmakten. Principerna för denna maktdelning är vanligtvis fastlagda i en federal konstitutionell lagstiftning. För sådana angelägenheter som bedöms vara gemensamma etableras legislativ, administrativ och judiciell kompetens på federal nivå. Typiska sådana områden är medborgarrätt, utrikespolitik, utrikeshandelspolitik, försvarspolitik, övergripande ekonomisk politik och inre säkerhetstjänst. Inom områden där federal kompetens ej etablerats föreligger kompetens på delstatsnivå. Så länge den federala nivån agerar inom de ramar som fastställts genom konstitutionell lagstiftning gäller att federala beslut har företräde framför beslut på delstatsnivå. Det federala systemet har således en elastisk karaktär beroende på omfånget av de kompetenser som etablerats på federal nivå.

2.2 *Funktionalism och neofunktionalism*

Förgrundsgestalten för den funktionalistiska skolan för internationell integration är David Mitrany¹⁹ som redan 1932 framlade starka argument för behovet av ett långtgående globalt mellanstatligt samarbete inom ramen för funktionella internationella organisationer. Denna teori, som förespråkar en successiv integrationsprocess, förfinades och utvecklades under kommande årtionden. För att undvika ett politiskt kontroversiellt angrepp mot etablerade suveräna stater måste mellanstatlig samverkan, enligt Mitrany, först inledas inom områden som är av en icke-kontroversiell natur och där det råder en intressegemenskap

18 Det omvända förhållandet är givetvis också möjligt, det vill säga att en federal struktur används för att återföra kompetenser till regionerna i den före detta enhetsstat. Jfr: Lenaerts, Koen: »Constitutionalism and the Many Faces of Federalism», AJCL, 1990, ss. 205–263.

19 Se främst samlingsvolymen, Mitrany, David: »The Functional Theory of Politics», Martin Robertson & Company, London 1975.

mellan de deltagande staterna. Det nätverk av organisationer, var och en specialiserad på frågor inom ett visst funktionellt område, som sålunda inrättas skall, enligt den funktionalistiska skolan, leda till ett ökat ömsesidigt beroende mellan de deltagande staterna. Tanken är att denna tilltagande interdependens i sin tur skall generera motiv för ytterligare utveckling av samarbetet. Behovet av nationell suveränitet skall därigenom gradvis vittra bort och fördelarna med allt mer omfattande internationella lösningar bli uppenbara, något som i sin tur minimerar risken för internationella konflikter. I förenklade termer kan den funktionalistiska integrationsprocessen beskrivas som en erosionsprocess vilken över tiden skall leda till att behovet av nationalstaten vittrar bort. Mitrany argumenterar vidare mycket starkt för att denna funktionalistiska integration måste vara global och öppen för alla stater som önskar delta. Ett öppet regionalt samarbete rörande regionalt avgränsade frågor som järnvägstransporter, kulturellt samarbete etc. kan visserligen, enligt Mitrany, utgöra ett önskvärt element i den funktionalistiskt organiserade världsordningen men detta endast under förutsättning att samarbetet inte ger upphov till nya, territoriellt avgränsade enheter som söker agera autonomt på den internationella politiska arenan:

Continental unions would almost have to invent extraneous danger or antagonism so as to stimulate internal unity; ideological unions would of course have those ghosts already made. We should be thrown back upon a balance of power between groups much more formidable than those which broke the back of the European Concert in 1914.²⁰

Mitrany's teorier kom framförallt att bli vägledande vid upprättandet av FN och dess rika flora av specialiserade underorgan. Den funktionalistiska integrationsteorin kom emellertid också, att i modifierad form, spela en central roll för den fortsatta regionala utvecklingen i Västeuropa.

Västeuropeiska integrationsförespråkare som Jean Monnet och Walter Hallstein kom under åren efter det andra världskrigets slut att, på ett praktiskt plan, söka anpassa den funktionalistiska teorin för ett regionalt europeiskt samarbete. De teoretiska grundvalarna för denna *neofunktionalistiska* integrationsteori kom därefter att närmare utvecklas

20 Mitrany, David: »Territorial, Ideological or Functional Integration», Memorandum till det brittiska utrikesministeriet 1941. Publicerat i: Mitrany, David: »The Functional theory of politics», ss. 108–113

av bland annat Ernst B. Haas²¹ och Leon N. Lindberg²². Neofunktionalismen utgår från Mitrany's idé om en fortlöpande integrationsprocess som är ett resultat av en allt ökande interdependens mellan de deltagande staterna. Denna integration tar lämpligen sin början i ett ekonomiskt samarbete som sedan successivt kommer att leda till etablerandet av en politisk union. Medborgarnas, och de politiska beslutsfattarnas lojalitet skall därigenom komma att överflyttas från nationalstaten till den överstatliga enheten.

Inom den neofunktionalistiska teoribildningen betonas således de överstatliga elementen betydligt starkare än hos företrädare för den traditionella funktionalismen. Till skillnad från Mitrany pekar neofunktionalisterna ej på någon motsättning mellan en långt utvecklad regional integration och utvecklingen av fred och ökat välbefinnande på ett globalt plan.

2.3 *Minimalism*

Denna benämning syftar på ett traditionellt mellanstatligt, och folkrättsligt grundat, samarbete utan inrättande av överstatliga institutioner. Den grundläggande beslutsformen är enhällighet, de deltagande staterna bibehåller sin suveränitet och har samtliga kontroll över samarbetets utveckling. Det är därmed inte fråga om integration i termens egentliga mening.

3 De första konkreta stegen

I takt med det kalla krigets upptrappning var det av allt större vikt för de två globala stormakterna att binda upp medlemmarna inom dess respektive block i fasta samarbetsstrukturer med målet att stärka dess motståndskraft och offensiva potential. De västeuropeiska staternas gemensamma yttre hotbild utgjorde därmed ett faktum som, under amerikansk ledning, förde dem närmare varandra. Samtidigt kom även frå-

21 Haas, Ernst B: »Uniting of Europe». Haas, Ernst B: »Beyond the Nation State», Stanford University Press, Stanford 1964.

22 Lindberg, Leon N: »The political dynamics of European Economic Integration», Stanford University Press, Stanford 1963.

gan om Tysklands framtid i Europa att generera argument för ett väst-europeiskt samarbete.

3.1 OEEC

Analogt med Trumandoktrinen²³ presenterade den amerikanske utrikesministern George Marshall, i ett tal vid Harvarduniversitetet, i juni 1947 ett initiativ för ett omfattande, och långfristigt, amerikanskt ekonomiskt åtagande för att stödja en gemensam europeisk ansträngning med målet att uppnå ekonomisk självförsörjning. Även om talet innehöll underförstådda varningar adresserade till Sovjetunionen och dess allierade sökte Marshall i någon mån distansera sig från Trumandoktrinen:

Our policy is directed not against any country or doctrine but against hunger, poverty, desperation and chaos . . .

Any government that is willing to assist in the task of recovery will find full cooperation, I am sure, on the part of the United States Government. Any government which attempts to block the recovery of other countries cannot expect help from us. Furthermore, governments, political parties, or groups which seek to perpetuate human misery in order to profit therefrom politically or otherwise will encounter the opposition of the United States.

Marshall påpekade vidare nödvändigheten av ett utvecklat samarbete mellan de europeiska mottagarstaterna:

It is already evident that, before the United States Government can proceed much further in its efforts to alleviate the situation and help start the European world on its way to recovery, there must be some agreement among the countries of Europe as to the requirements of the situation and the part those countries themselves will take in order to give proper effect to whatever action might be undertaken by this Government.²⁴

Trots den politiska neutraliteten i Marshalls tal kom Marshallhjälpen att verka för att den politiska tudelningen av Europa bekräftades. De

23 Angående Trumandoktrinen se under 1.1 ovan.

24 Tal vid Harvarduniversitet 5 juni 1947. Återgivet i Department of State Bulletin 16 (June 15, 1947), s. 1160.

Se även: DePorte, Anton W: »Europe Between the Superpowers -The Enduring Balance, s. 135.

amerikanska stödåtgärderna erbjöds visserligen till samtliga europeiska stater som led av sviterna efter kriget. Den tvåhundra man starka sovjetiska delegation som deltog vid planeringskonferensen i Paris reste dock snart hem då de med stödåtgärderna förknippade politiska villkoren bedömdes som oacceptabla. De östeuropeiska stater som erbjudits stöd kom därefter att avböja efter direktiv från Moskva.²⁵

Det ekonomiska stödet till Västeuropa kom också att kompletteras av negativa ekonomiska sanktioner gentemot Sovjetunionen och dess allierade. Under 1947 inleddes, från amerikansk sida, ett handelsembargo gentemot dessa stater för en stor grupp varor som bedömdes vara av strategiskt värde. Till denna politiskt motiverade embargopolitik anslöts successivt även länderna i Västeuropa. Detta skedde främst genom att anslutning till embargopolitiken kom att utgöra ett villkor för erhållande av medel inom ramen för Marshallhjälpen.²⁶ Embargopolitiken formaliserades 1949 genom inrättandet av *The Co-ordinating Committee-CoCom* med uppgift att samordna exportpolitiken gentemot staterna inom de sovjetiska och kinesiska maktsfärerna. Genom denna utveckling kom handelsutbytet mellan Öst- och Västeuropa att krympa dramatiskt under perioden 1948–1950.²⁷

I december 1947 godkände den amerikanska kongressen detta omfattande ekonomiska hjälpprogram under benämningen *European Recovery Program (ERP)*. Från amerikansk sida administrerades hjälpen genom *US Economic Cooperation Administration (ECA)*. På initiativ från Washington upprättades i april 1948 även en organisation på mottagar-sidan för koordination av insatserna i Europa. I detta organ, med benämningen *Organization for European Economic Cooperation OEEC*, deltog samtliga europeiska stater som mottog ekonomiskt stöd inom ramen för Marshallplanen.²⁸ I Sovjetunionen inrättades, i januari 1949,

25 Se vidare: Hogan, Michael J: »The Marshall Plan, America Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947–1952», Cambridge University Press, Cambridge 1987, speciellt ss. 45–69.

26 Foreign Assistance Act 1948, sektion 117 (d). Lagtexten återfinns återgiven i: AJIL, no 2 1949, Official Documents, ss. 64–93. Se även Diebold, William Jr: »East-West Trade and the Marshall Plan», Foreign Affairs, 1947/48, ss. 707–722.

27 Angående denna ekonomiska embargopolitik se: Adler-Karlsson, Gunnar: »Västerns ekonomiska krigföring, 1947–1967», Rabén & Sjögren, Stockholm 1970.

28 Convention for European Economic Cooperation, Paris 16 April 1948, Texten återfinns återgiven i: AJIL, no 2 1949, Official Documents, ss. 94–111. Parter till konventionen var: Belgien, Danmark, Eire, Frankrike, Grekland, Island, Italien, Luxemburg, Norge, Nederländerna, Portugal, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Turkiet, Österrike samt över-

ett ekonomiskt samarbetsorgan för Östeuropa: Rådet för ömsesidig ekonomisk hjälp, SEV. En delning av Europa i två skilda ekonomiska system hade därmed organisatoriskt etablerats.²⁹

Den amerikanska administrationens förhoppningar att genom OEEC skapa ett instrument för en långtgående integration i Västeuropa kom emellertid inte att förverkligas. Främst på grund av brittiskt motstånd mot att ge organisationen en starkare institutionell struktur med överstatlig kompetens kom OEEC att få en strikt mellanstatlig karaktär av traditionellt snitt. Inom ramen för OEEC kunde dock grunden för ett närmare ekonomiskt samarbete mellan staterna i Västeuropa läggas. Förutom att de deltagande regeringarna erhöll en ökad ömsesidig kännedom om de ekonomiska förhållandena i varandras hemländer genomfördes inom ramen för OEEC en viss liberalisering av villkoren för handeln mellan medlemsstaterna. Av speciell vikt för att skapa förutsättningar för en expanderande handel i Västeuropa var inrättandet av ett multilateralt system för betalningar. Ett sådant kom till stånd 1950 genom beslut i OEEC om tillskapande av den Europeiska betalningsunionen inom vars ram full konvertabilitet mellan de flesta västeuropeiska valutorna hade etablerats till 1958.³⁰

Den liberalisering av direkta handelshinder som skedde inom ramen för OEEC var dock relativt begränsad och speciellt inriktad på sänkningar av de kvantitativa restriktionerna för handeln med industrivaror. I fråga om tullsänkningar fanns det ett motstånd mot en långtgående liberalisering, framförallt i de europeiska stater som hade relativt höga tullnivåer. Bakgrunden till detta var att tullsänkningar, enligt Mest-Gynnad-Nations-principen (MGN) uttryckt i GATT artikel I, ej kunde genomföras på ett sådant sätt att de var diskriminerande ur ett globalt perspektiv. Varje intern europeisk tullsänkning skulle därmed även bli tillämplig för import från utomeuropeiska stater utan krav på ömsesidighet. Detta utgjorde i sig ett motiv för att upprätta en regional prefe-

kommendanterna för de franska, brittiska, och amerikanska ockupationszonerna i Tyskland.

29 SEV saknade, fram till 1957, en fastare institutionell struktur och kom till en början främst att fungera som en ram för återkommande mellanstatliga konferenser rörande handel och ekonomisk samverkan inom östblocket.

30 Angående den Europeiska betalningsunionen se vidare: Kaplan, Jacob; Schleiminger, Günther: »The European Payments Union», Clarendon Press, Oxford 1989.

rensregim i form av ett frihandelsområde eller en tullunion vilket utgjorde tillåtna undantag från MGN-principen i enlighet med GATT artikel XXIV.³¹

3.2 Försvarssamarbete – Brysselpakten och NATO

I mars 1948, en månad efter det kommunistiska maktövertagandet i Prag, ingick Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Storbritannien en automatisk defensiv försvarsallians – Brysselpakten³². Alliansens huvudsyfte var att skapa en enad front mot vad som uppfattades som ett omedelbart hot om en kommunistisk expansion, ledd från Moskva. Förutom alliansförpliktelsen omfattade Brysselpakten även överenskommelser om ekonomiskt och kulturellt samarbete på mellanstatlig nivå.

Detta västliga försvarssamarbete utvecklades i april 1949 i och med upprättandet av NATO genom vilket även USA och Kanada knöts till Brysselpaktens medlemsstater, samt ytterligare fem västeuropeiska stater, genom en militär alliansförpliktelse.³³ Samarbetet inom ramen för Brysselpakten kom därefter att fortsätta på sparläga i skuggan av

31 Se: »Förhandlingarna 1956–1958 om ett europeiskt frihandelsområde», Kungl. Utrikesdepartementet, Stockholm 1959, ss. 7–10.

32 »Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence», Bryssel 17 mars 1948. Fördragstexten återfinns återgiven i: AJIL, no 2 1949, Official Documents, ss. 59–63. Den grundläggande alliansförpliktelsen återfinns i Brysselfördragets artikel IV: *If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their power.*

33 De ursprungliga medlemsstaterna i NATO var, förutom USA och Kanada: Belgien, Danmark, Frankrike, Island, Italien, Luxembourg, Nederländerna, Norge, Portugal samt Storbritannien.

»The North Atlantic Treaty» Washington DC 4 april 1949, Texten återfinns återgiven i: AJIL, no 4 1949, Official Documents, ss. 159–161. Alliansförpliktelsen i NATO-fördragets artikel 5 är vid en textuell analys svagare än motsvarande förpliktelse i Brysselpakten: *The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all, and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually, and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.*

NATO vid vars bord alla europeiska säkerhetspolitiska frågor av betydelse framgent kom att behandlas.

3.3 *Europarådet*

Haagkongressens budskap hörsammades främst av regeringarna i Frankrike och Belgien som initierade vidare diskussioner med de övriga signatärerna till Brysselpakten om ett förverkligande av dess visioner. Efter det att även Danmark, Eire, Italien, Norge och Sverige inbjudits till överläggningar kunde stadgan för Europarådet undertecknas i maj 1949.³⁴ Stadgan var en mödosamt utarbetad kompromiss. Under förhandlingarna hade främst Storbritannien, men även de skandinaviska staterna, motsatt sig alla initiativ till att organisationen skulle ges överstatlig prägel. Europarådet kom också, i allt väsentligt, att få karaktären av en mellanstatlig organisation. Den eftergift som de mer federalistiskt sinnade staterna kunde få Storbritannien att acceptera bestod i upprättandet av en rådgivande parlamentarisk församling vars delegater skulle utses av de nationella parlamenten.³⁵ Förutom den Rådgivande församlingen upprättades en beslutsfattande Ministerkommitté, av traditionell mellanstatlig typ, samt ett ständigt sekretariat.

Europarådets ideologiska bas erhöll sin utgångspunkt i de motiv som var avgörande för dess upprättande. Genom att gemensamt värna om demokratiska ideal och mänskliga rättigheter skulle de västeuropeiska staternas motståndskraft mot totalitära krafter från såväl vänster som höger stärkas. Det främsta exemplet på hur denna målsättning tidigt omsattes till ett konkret normsystem är *Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* vilken tillkom 1950³⁶ och därefter har utvecklats genom ett antal tilläggsprotokoll. För kontroll av medlemsstaternas efterlevnad av reg-

34 »Statute of the Council of Europe», 5 maj 1949. Texten återfinns återgiven i: AJIL, no 4 1949, Official Documents, ss. 162–172.

35 Upprättandet av den rådgivande parlamentariska församlingen utgjorde en innovation vad det gäller strukturen för internationella organisationer. Det skall dock noteras att det var först 1951 som en uttrycklig bestämmelse om att delegaterna till den Rådgivande församlingen skall utses av de nationella parlamenten intogs i stadgan för Europarådet, artikel 25 (a). Angående Europarådets tidiga utveckling se vidare: Robertson, A.H: »The Council of Europe, Its Structure, Functions and Achievements», Stevens & Sons, London 1961.

36 Fördragstexten återfinns i: 1950, ETS, no 5. Se även: »Recommendation to the Committee of Ministers on the Draft Convention for the Protection of Human Rights and Fun-

lerna i denna konvention inrättades även en specialiserad internationell domstol, liksom sekretariatet, med placering i Strasbourg. I övrigt kan organisationen beskrivas som ett allmänpolitiskt mellanstatligt samarbetsorgan där endast försvarsfrågor uttryckligen utesluts från dagordningen.

För de federalistiska krafter som varit dominerande vid Haagkonferensen kom utformningen av Europarådets organisation att utgöra en besvikelse. Detta då det tidigt stod klart att organisationens parlamentariska församling aldrig skulle komma att bli den konstituerande församling som federalisterna hade hoppats skulle utgöra den drivande kraften mot utvecklingen av ett Europas Förenta Stater.³⁷

4 Integrationstankens genombrott – en fråga om Tysklands position i Europa

Vid de allierades konferens i Potsdam i juli 1945 uppnåddes en principöverenskommelse om att det besegrade Tyskland, i avvaktan av ett fredsfördrag, skulle behandlas som enhet av ockupationsmakterna. Vid konferensen hade även den polska västgränsen fastställts provisoriskt. Utgångspunkten för ett framtida fredsavtal skulle emellertid vara Tyskland med 1937 års gränser. Några konstruktiva förhandlingar om ett fredsavtal kunde emellertid, som en följd av de tilltagande stormaktsmotsättningarna, aldrig komma till stånd. Västmakterna intog den principiella hållningen att Tyskland endast kunde enas genom fria val i hela landet. Den därigenom utsedda regeringen skulle därefter sluta ett fredsavtal med segrarmakterna varigenom landets gränser slutgiltigt fast-

damental Freedoms», Consultative Assembly of the Council of Europe, Ordinary session 1950, Documents, part III, Strasbourg 1950, ss. 1028–1045.

37 Detta förhindrade emellertid inte att Europarådet, framförallt under dess första verksamhetsår kom att bli ett forum för långtgående initiativ rörande europeisk sammanfattning. Som exempel kan nämnas den Rådgivande församlingens resolutioner rörande spridning av den europeiska idén vilka bland annat innefattar begreppet fri rörlighet för personer, ett europapass, europeiska frimärken etc. Consultative Assembly of the Council of Europe, Ordinary session 1950, Documents, part III, ss. 946–961.

ställdes. Från sovjetisk sida hävdades däremot att den överenskomna västra gränslinjen för Polen var definitiv och att ett enat Tyskland måste vara ett neutralt Tyskland vilket ej accepterades i Väst.³⁸ Denna grundläggande oenighet mellan segrarmakterna kom att leda till en tilltagande tudelning av Tyskland inom ramen för uppbyggnaden av två mot varandra riktade stormaktssfärer.

I maj 1948 sammanslogs de amerikanska, brittiska och franska ockupationszonerna till en ekonomisk enhet med en egen valuta och i juni samma år beslöt västmakterna att upprätta en västtysk förbundsstat. Den blockad av Berlins västra sektorer som inleddes av Sovjetunionen i juni 1948 utgjorde ett försök att hindra denna utveckling. Denna sovjetiska makt demonstration misslyckades emellertid och kom istället att påskynda delningen av Tyskland.

24 maj 1949 upprättades den Tyska Förbundsrepubliken, bestående av de brittiska, amerikanska och franska ockupationszonerna, med undantag för Saarland, och delningen av Tyskland bekräftades från Sovjetunionens sida, i oktober, genom det formella upprättandet av den Tyska Demokratiska Republiken, med Östberlin som huvudstad. Förbundsrepubliken erhöll, genom ikraftträdandet av dess Grundgesetz, strukturen för en suverän federal statsbildning.³⁹ Den första västtyska regeringen hade dock, i reellt politiskt hänseende, ett starkt begränsat manövreringsutrymme och var i alla väsentligheter beroende av godkännande för sitt handlande från ockupationsmakterna.⁴⁰

I Frankrike, och i Beneluxländerna, rådde en reserverad inställning till upprättandet av en suverän tysk stat. Regeringen i Paris accepterade visserligen återupprättandet av en tysk statsbildning men sökte samtidigt vidtaga effektiva åtgärder för att omöjliggöra en tysk militär återupprustning. Utöver det att Förbundsrepubliken ålades kvantitativa och kvalitativa begränsningar för dess väpnade styrkor hade de västallierade, genom inrättandet av Ruhrmyndigheten, 1948, försäkrat sig om en internationell kontroll över stålindustrin i Ruhrområdet.⁴¹ Då industriproduktionen i denna region var av mycket stor betydelse för hela

38 Se: Churchill, Winston: »Triumph and Tragedy», ss. 647–683.

39 »Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland», Bundesgesetzblatt, no 1, 23 maj 1949.

40 »Occupation Statute for Germany», 8 april 1949. Texten återfinns återgiven i: AJIL, no 4 1949, Official Documents, ss. 172–174.

41 »Agreement for Establishment of an International Authority for the Ruhr», 28 april 1948. Texten återfinns återgiven i: AJIL, no 3 1949, Official Documents, ss. 140–153.

det tyska näringslivet utsträckte sig Ruhrmyndighetens kontrollmakt i praktiken över merparten av näringslivet i Förbundsrepubliken. I Väst-tyskland kom Ruhrmyndighetens verksamhet att kritiseras mycket hårt, men från olika utgångspunkter, av både socialdemokratin och högernationella grupper. Trots denna uttalade opposition genomdrev regeringen Adenauer, i november 1949, ett västtyskt tillträde till Ruhrmyndigheten i utbyte mot att demonteringen av industrianläggningar inom Förbundsrepubliken inställdes.⁴² Detta accepterades av de västallierade då frågan om demontering av den västtyska industrin i tilltagande grad kom att kopplas samman med västmakernas säkerhetsbehov snarare än att behandlas som en fråga om betalning av ett tyskt krigsskadestånd. I sin argumentation pekade också den västtyska regeringen på att en fortsatt demontering av den västtyska tunga industrin stod i uppenbar strid mot Marshallplanens målsättningar.⁴³

Än mer kontroversiellt var emellertid det franska försöket att, med stöd från USA, bryta ut det råvarurika Saarland ur Tyskland och ekonomiskt integrera denna region med Frankrike genom de så kallade Saar-konventionerna från 3 Mars 1950.

Saarland ockuperades av franska styrkor 1945. Två år senare arrangerade den franska ockupationsregimen parlamentsval i regionen varefter kristdemokraten Johannes Hoffman utsågs till premiärminister för det autonoma Saarland. Det nyvalda parlamentet accepterade ett system med inre autonomi i kombination med att dess utrikes- och finanspolitik styrdes från Paris. Denna ekonomiska anslutning av Saarland till Frankrike godkändes i december 1947 av USA och Storbritannien. Genom Saarkonventionerna utarrenderades gruvorna i Saarland till Frankrike under 50 år och det saarländska järnvägsnätet integrerades med det franska. Saarland erhöll därmed karaktären av en autonom region inom den franska republiken. Den saarländska regimen kom dock snart att förlora sitt stöd inom regionen och kritiserades mycket hårt i Förbundsrepubliken.

Den förutsedda förlusten av detta traditionellt tyska område kom att ge upphov till en mycket het debatt inom Förbundsrepubliken med en uppenbar risk för att högernationella grupper i Tyskland skulle kunna

42 Grunden för den Tyska förbundsrepublikens tillträde till stadgan för Ruhrmyndigheten var den så kallade Petersbergsöverenskommelsen, 22 november 1949, mellan regeringen Adenauer och representanter för ockupationsmakterna.

43 Adenauer, Konrad: »Minnen 1945–1953», ss. 233–234.

komma att få ett allt starkare stöd.⁴⁴ Parallellerna till mellankrigstidens situation var här uppenbara.

4.1 *Den Europeiska Kol- och Stålgemenskapen*

De säkerhetspolitiskt motiverade krav, i form av omfattande territoriella och ekonomiska suveränitetsavståenden, som Frankrike och de övriga västallierade ställde på den nya tyska staten hotade att äventyra alla förhoppningar om ett nära och vänskapligt förhållande mellan Förbundsrepubliken och övriga västeuropeiska stater. Detta stod i motsatsförhållande till det allmänna politiska klimatet i Västeuropa och i USA som vid denna tidpunkt, mot bakgrund av de tilltagande spänningarna med Sovjetunionen, talade för västeuropeisk enighet och ekonomisk återuppbyggnad. Ur detta perspektiv var ett ekonomiskt starkt, och allierat, Västtyskland en primär målsättning.

Det är endast mot denna bakgrund som innebörden av den plan för en integration av den västeuropeiska kol- och stålproduktionen, vilken presenterades av den franske utrikesministern Robert Schuman vid en hastigt sammankallad presskonferens i Paris 9 maj 1950, kan förstås till fullo. Schuman framhöll vid presskonferensen att ett enat Europa måste byggas gradvis och grundas på konkret samarbete. En grundläggande förutsättning var emellertid att överbrygga de långvariga motsättningarna mellan Tyskland och Frankrike. Det ankom därför på dessa stater att ta initiativ. De säkerhetspolitiska motiven för etablerandet av en kol- och stålgemenskap framhölls uttryckligen:

Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier, sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe. La mise en commun des production de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la fédération européenne et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes. La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterà que toute guerre entre

44 Adenauer, Konrad: »Minnen 1945–1953«, ss. 274–289.

la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible.⁴⁵

Argumentationen bakom Schumanplanen var till stora delar inspirerad av ett memorandum utformat av Jean Monnet 4 maj 1950. I detta memorandum sökte Monnet finna en väg ur de låsningar som uppkommit genom de kolliderande franska och amerikanska säkerhetspolitiska intressena. Han varnade dock uttryckligen för att en integration av Förbundsrepubliken i Västeuropa skulle öka polariseringen i det kalla kriget:

The German situation is rapidly becoming a cancer that will be dangerous to peace in the near future, and to France immediately, if its development is not directed towards hope for the Germans and collaboration with the free peoples. This situation cannot be dealt with by the unification of Germany for that would require an agreement between the USA and the USSR, which for the moment is impossible to conceive. It cannot be dealt with by integrating Western Germany with the West,

- because the West Germans would thereby put themselves, vis a vis the East, in the position of having accepted separation, whereas unity must necessarily be their constant objective;
- because integration raises the question of arming Germany, and will lead to war by provoking the Russians;
- because of insoluble political problems.

And yet the Americans will insist on the integration of the West,

- because they want something to be done and have no other idea at hand;
- because they doubt French solidarity and dynamism. Some think it necessary to start establishing a replacement for France.

We must not try to solve the German problem which cannot be solved in the present situation. We must change the context by transforming it . . .

We must therefore abandon the forms of the past and enter the path of transformation, both by creating common basic economic conditions and by setting up new authorities accepted by the sovereign nations.⁴⁶

45 Schumandeklarationen är återgiven i: Patijn, S: »Landmarks in European Unity», ss. 46–52.

För en samtida analys se: Vernon, Raymond: »The Schuman Plan», AJIL 1953, no 2, ss. 183–202.

46 »Memorandum sent by Jean Monnet to Robert Schuman and Georges Bidault», i sin helhet återgivet på engelska i: Vaughn, Richard: »Postwar integration in Europe-Documents of Modern History», ss. 51–56. Angående utarbetandet av Schumanplanen se: Monnet, Jean: »Memoirs», Librairie Arthème Fayard, Paris 1976, ss. 341–392.

Monnet stod också bakom utformningen av traktatstexten för den Europeiska Kol- och Stålgemenskapen, EKSG. Han kunde i detta sammanhang utnyttja sin mycket stora erfarenhet från internationellt arbete bland annat inom Nationernas Förbund. Han var vidare en aktiv deltagare i det kortlivade initiativet för upprättandet av en fransk-brittisk union i juni 1940 och i inrättandet av den internationella Ruhrmyndigheten. Monnet kom även senare att vara ordförande i den Höga myndigheten inom EKSG 1952–1955.

Schumans utspel kan beskrivas som ett neofunktionalistiskt initiativ rörande upprättandet av en övernationell regim för produktion och handel med kol och stål i Frankrike och Västtyskland. Deltagande i detta samarbete skulle vidare vara öppet för andra europeiska stater. Schumanplanen innebar att medlet för att uppnå Frankrikes primära säkerhetspolitiska målsättning ändrades från unilateral ockupationspolitik till ett multilateralt samarbete. Genom detta kunde Frankrikes intressen tillgodoses på ett för Förbundsrepubliken godtagbart sätt. Sett ur detta specifika sammanhang, var förslaget i stora stycken ett politiskt genidrag som snabbt kom att vinna gehör i såväl Förbundsrepubliken som i andra västeuropeiska stater.

Ur ett integrationsteoretiskt perspektiv innebar Parisfördraget för upprättandet av den Europeiska kol- och stålgemenskapen⁴⁷ ett nydande genombrott. Organisationen gavs en överstatlig struktur, främst genom upprättandet av en självständig, från medlemsstaterna oberoende, förvaltningsmyndighet – Hög Myndighet (fr. Haute Autorité) – med kompetens att, inom de ramar som fördraget angivit⁴⁸, ta beslut med bindande verkan för såväl medlemsstaterna som för enskilda rättssubjekt inom dessa.⁴⁹ Vidare upprättades ett mellanstatligt råd med upp-

47 Fördraget för upprättande av den Europeiska kol- och stålgemenskapen undertecknades i Paris 18 april 1951 av Frankrike, Tyska förbundsrepubliken, Italien, Nederländerna, Belgien och Luxemburg. Traktaten trädde i kraft 25 juli 1952 då även konventionen om Ruhrmyndigheten upphävdes.

Saarland anslöts till EKSG genom Frankrikes tillträde till EKSG-fördraget. Genom en brevväxling mellan de västtyska och franska regeringarna i samband med undertecknandet av EKSG-fördraget klargjordes dock att Förbundsrepublikens tillträde till fördraget inte innebar ett accepterande av Saarlands dåvarande status. Denna brevväxling kom därefter att fogas som en bilaga till fördragstexten.

Frågan om Saarlands status kunde slutligen lösas genom en folkomröstning 1955 då de tidigare förbudna, pro-tyska partierna segrade. Efter följande förhandlingar med Frankrike kom Saarland att inlemmas i den tyska förbundsrepubliken 1 januari 1957.

48 Legalitetsprincipen fastslås genom EKSG-fördraget artikel 5.

49 EKSG-fördraget, artiklarna 8–17.

gift att koordinera medlemsstaternas och den Höga myndighetens politik inom kol- och stålsektorn.⁵⁰ Konkret gavs Rådet främst uppgiften att uttala sig om, eller i vissa fall förhandsgodkänna, den Höga myndighetens beslut.⁵¹ Enbart inom ytterst begränsade områden, och under extraordinära omständigheter, gavs Rådet kompetens att direkt ingripa i organisationens verksamhet genom beslut med bindande verkan.⁵² Kontrollen av fördragsefterlevnaden hos organisationens organ, och dess medlemsstater, lämnades till en övernationell domstol⁵³ och slutligen inrättades en parlamentarisk församling med censurmakt gentemot den Höga Myndigheten.

Termen »Gemenskap», ty. *Gemeinschaft*, fr. *Communauté*, var omsorgsfullt vald för att tillkännage att det rörde sig om ett långtgående samarbete inom ett avgränsat funktionellt område. Därmed kunde benämningar med större federal laddning som »överstatlig» och »union» undvikas.⁵⁴

Kol- och stålgemenskapens tillkomst måste ses mot bakgrund av den mycket speciella politiska situation som rådde i Europa under den senare delen av 1940-talet. Genom en ekonomisk integration inom ett begränsat område kunde ett svårbemästrat säkerhetspolitiskt problem lösas. Givetvis fanns det även ekonomiska fördelar med att på detta sätt sammanföra den franska minettmalmen och det tyska kolet från Ruhrområdet. Dessa ekonomiska fördelar utgjorde emellertid inte det primära motivet för upprättandet av EKSG. Den ekonomiska integrationen tycks snarare ha utgjort ett medel för att uppnå en säkerhetspolitisk

50 EKSG-fördraget, artikel 26.

51 Beslut i Rådet kan, enligt olika bestämmelser i EKSG-fördraget, ske antingen med enhällighet eller med kvalificerad majoritet. Omröstningsreglerna återfinns i fördragets artikel 28.

52 EKSG-fördraget, artiklarna 58 och 59.

53 EKSG-fördraget, artiklarna 31–45.

54 I sitt arbete »Europe in the Making» beskriver Walter Hallstein detta semantiska val på följande sätt: *We have, in the meantime, found a word. At the suggestion of Friedrich Ophuels, we choose the word 'Community'. It expresses what we are about. The problem we faced at this point was: what form should the union of Europe take? We had three choices open to us: unitary, international and supranational or 'Community'... the use of the word supranational appears to some to imply that we are bent upon destroying national identities. The 'Community' concept, by contrast, implies – and rightly – that states renounce merely a part of their sovereignty, or rather that they put parts of their national sovereignty into a common pool which is controlled by 'Community' institutions whose decisions are in fact their own.* Hallstein, Walter: »Europe in the Making», George Allen & Unwin Ltd, London 1972, ss. 38–39.

målsättning.⁵⁵ I EKSG-fördragets preambeltext framgick också uttryckligen de säkerhetspolitiska målsättningarna:

[The signatory parties]

CONSIDERING that world peace can be safeguarded only by creative efforts commensurate with the dangers that threaten it,

CONVINCED that the contribution which an organized and vital Europe can make to civilization is indispensable to the maintenance of peaceful relations,

RECOGNIZING that Europe can be built only through practical achievements which will first of all create real solidarity, and through the establishment of common bases for economic development,

ANXIOUS to help, by expanding their basic production, to raise the standard of living and further the works of peace,

RESOLVED to substitute for age-old rivalries the merging of their essential interests; to create, by establishing an economic community, the basis for a broader and deeper community among peoples long divided by bloody conflicts; and to lay the foundations for institutions which will give direction to a destiny henceforward shared,

HAVE DECIDED to create a European Coal and Steel Community...

Inom det begränsade ekonomiska område som samarbetet inom EKSG omfattade kom organisationen att bli framgångsrik. För det fortsatta samarbetet mellan Västeuropas stater innebar dess tillkomst ett genombrott. Detta då den organisatoriska struktur som skapades i och med upprättandet av EKSG kom att utgöra modell för det vidare integrationsarbetet inom EEG och EURATOM.

4.2 *Initiativ till försvarsgemenskap och politisk gemenskap*

Framgången med upprättandet av EKSG ledde inom kort till att en serie förslag om ett utvecklat samarbete mellan de sex EKSG-medlemmarna kom att se dagens ljus. Två av dessa kom att utvecklas så långt att de gavs formen av fördragstexter: *Treaty establishing a European Defence Community - EDC*, för upprättande av en europeisk försvarsgemenskap samt *Draft Statute for a European Political Community - EPC*, för upp-

55 För en ekonomisk-historisk analys av EKSG:s bildande se: Jörnmark, Jan: »Coal and Steel in Western Europe 1945–1993», Publications of the Department of Economic History of the University of Göteborg, Göteborg 1993, ss. 78–88.

rättande av europeisk politisk gemenskap.⁵⁶ Gemensamt för dessa två initiativ var att de avsåg att inrätta ett långtgående överstatligt samarbete inom områden som är ytterligt centrala i en suverän nationalstat.

Initiativet till försvarsgemenskapen presenterades från fransk sida i oktober 1950 genom den så kallade Plevenplanen.⁵⁷

Bakgrunden till förslaget står främst att finna i den tilltagande västeuropeiska rädslan för en sovjetisk expansion som följde efter Koreakrigets utbrott i slutet av juni 1950. Jämförelsen mellan det delade Korea och det delade Tyskland låg nära till hands och Konrad Adenauer var inte ensam om sin uppfattning att:

Världens öde kommer inte att avgöras i Korea utan i Europas hjärta. Jag är övertygad om att Stalin har samma plan för Europa som för Korea. Vad som händer där utgör en generalrepetition för vad som finns i lager för oss här.⁵⁸

I augusti samma år lanserade Winston Churchill idén om upprättandet av en gemensam europeisk armé inför Europarådets konsultativa församling⁵⁹. Från Washington deklarerades att ett ökat antal amerikanska trupper skulle komma att stationeras i Västeuropa, och samtidigt underströks i detta sammanhang även vikten av en västtysk återupprustning inom ramen för NATO.⁶⁰ Frankrike opponerade sig mycket starkt mot varje form av upprättande av en självständig tysk försvarsmakt och Plevens förslag måste ses som ett försök att tillgodose såväl Frankrikes, som övriga västeuropeiska staters, säkerhetspolitiska intressen. Metoden liknade den som Schuman använt sig av: Frankrike accepterade en, av västsidan önskad, tysk återupprustning men endast om de tyska styrkorna till fullo integrerades i en gemensam västeuropeisk armé under

56 Utkasten till fördragstext återfinns återgivna i: Documents on International Affairs 1952, ss. 116–169.

57 Frankrikes försvarsminister René Pleven presenterade förslaget till upprättandet av en europaarmé inför den franska nationalförsamlingen 24 oktober 1950. Journal Officiel, Débats, 25 octobre 1950, no 1043, ss. 7118–7119. Anförandet är även återgivet i: Patijn, S: »Landmarks in European Unity», ss. 72–85.

58 Monnet, Jean: »Mémoires», s. 395. Översättning Per Cramér. Se även Adenauer, Konrad: »Minnen 1945–1953», ss. 324–325.

59 I samband med ett fördömande av den nordkoreanska aggressionen presenterade Churchill, 11 augusti 1950, en motion om upprättandet av en europeisk armé, agerande under demokratisk europeisk kontroll och i samverkan med USA och Kanada. Motionen antogs av Europarådets rådgivande församling. Consultative Assembly of the Council of Europe, Ordinary session 1950, Documents, part III, s. 776.

60 Angående de amerikanska påtryckningarna för en tysk militär upprustning se: Adenauer, Konrad: »Minnen 1945–1953», ss. 415–417.

kontroll av ett europeiskt försvarsministerium. Denna västeuropeiska armé skulle vidare utgöra en integrerad del av en den atlantiska styrka om vars upprättande NATO fattat beslut om i december 1950.⁶¹

Arbetet med utformningen av fördraget kom, liksom två år tidigare, även vid detta tillfälle att ledas av Jean Monnet⁶² och efter långdragna förhandlingar hade samtliga EKSG:s medlemsstater, i maj 1952, undertecknat fördraget för upprättandet av EDC. Fördragstexten kom emellertid att kritiserats mycket hårt. Kritiken inriktade sig främst på den bristande demokratin i organisationens beslutsorgan och på avsaknaden av ett nödvändigt politiskt samarbete för att formulera en gemensam försvarspolitik och militär strategi samt en därtill anknuten gemensam utrikespolitik. För att avvärja denna kritik kom fördragets artikel 38 rörande organisatorisk reform att tillämpas trots att fördraget ännu ej var ratificerat.⁶³ Med stöd av denna artikel kunde en parlamentarisk *ad-hoc* församling, under ordförandeskap av belgaren Paul-Henri Spaak, inkallas och ges till uppgift att utarbeta ett förslag till stadgar för en europeisk politisk gemenskap – EPC. Det följande utkastet till stadgar innebar en sammansmältning av EKSG och EDC inom ramen för EPC. Förslaget avsåg vidare att upprätta den organisatoriska strukturen för samordning av medlemsstaternas säkerhets- och utrikespolitik. Det förutsåg också en framtida utveckling av det ekonomiska samarbetet mot en gemensam europeisk marknad.⁶⁴

Vid den tid då förslaget till stadgar för EPC presenterades hade emellertid intresset för ett utvecklat militärt samarbete svalnat hos flera av de stater som undertecknat EDC-fördraget. Vapenstilleståndet i Korea i juli 1954 och den begynnande *détente* mellan öst och väst som följt efter Stalins död i mars 1953 medförde att den hotbild som utgjort grunden för initiativet till EDC nu nedtonats. I flera stater hade dessutom tvek-

61 The Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE) etablerades med säte i Paris och Dwight D. Eisenhower utnämndes som den förste Supreme Allied Commander Europe (SACEUR)

62 Monnet, Jean: »Mémoires», ss. 393–434.

63 63 Se vidare: Briggs, Herbert, W: »The proposed European Political Community», AJIL 1954, ss. 110–122.

64 I de instruktioner EDC:s *ad-hoc* församling erhölet från Ministerrådet angavs att den även skulle studera sambandet mellan den politiska gemenskapen och behovet av ett närmare ekonomiskt samarbete. Detta resulterade i den så kallade Beyenplanen, uppkallad efter den dåvarande holländske utrikesministern. I denna plan, vilken publicerades i formen av två PM 1952–1953, förordades en fortlöpande sektoriell integration av de västeuropeiska staternas ekonomiska aktiviteter. Detta initiativ kom fem år senare att utgöra en inspirationskälla för tillkomsten av Romfördraget.

samheterna inför ett så avgörande suveränitetsavstående tilltagit. Initiativet till upprättandet av EDC och EPC kom effektivt att begravas i augusti 1954 då den franska nationalförsamlingen, med en rösts övervikt, beslöt att uppskjuta behandlingen av frågan utan angivande av dag för dess fortsatta behandling. Ett flertal faktorer låg bakom denna förändrade franska inställning. Det fanns i vissa politiska kretsar en rädsla för att den tyska Förbundsrepubliken med tiden skulle komma att dominera EDC-samarbetet. Därmed skulle EDC inte utgöra det tilltänkta instrument för en militär passivisering av Tyskland som det var avsett till. Frankrikes negativa attityd till en ratifikation av fördragen för EDC och EPC påverkades vidare av det franska nederlaget vid Dien-Bien-Phu i maj 1954. Den franska regeringen sökte därefter, med någon form av ära i behåll, att avveckla sina intressen i Sydostasien och var därvid betjänt av sovjetiska diplomatiska kanaler. För att lyckas med detta krävdes att relationerna till Sovjetunionen var så goda som möjligt. En fransk ratifikation av EDC/EPC-fördragen skulle tveklöst ansträngt dessa relationer mycket hårt.⁶⁵

De amerikanska kraven på en västtysk upprustning kvarstod emellertid och det var ett primärt intresse hos de västallierade att agera innan de sovjetiska propåerna om ett tyskt enande under militär neutralitet erhöll stöd i den västtyska opinionen.⁶⁶ Frågan om formerna för den Västtyska återupprustningen kom därför att lösas genom att den befintliga organisatoriska struktur som upprättats genom Brysselpakten utnyttjades. Genom de överenskommelser rörande Tyskland som ingicks i Paris i oktober 1954 modifierades Brysselpakten på ett sådant sätt att Västtyskland och Italien kunde inträda som alliansmedlemmar.⁶⁷ Alliansen gavs också en fast organisatorisk struktur med benämningen *Västeuropeiska unionen* – VEU vilken försågs med ett ministerråd samt en parlamentarisk rådgivande församling. Förbundsrepubliken ålades att iakttaga kvantitativa och kvalitativa rustningsbegränsningar.⁶⁸ Uppgiften att

65 En grundlig deskription, och analys, av de politiska processerna rörande förslaget om den europeiska försvarsunionen återfinns i: Fursdon, Edward: »The European Defence Community: A History», The MacMillan Press Ltd, London 1980.

66 Se: De Porte, A. W: »Europe Between the Superpowers», ss. 154–165. Jämför den politiska process som ledde till överenskommelsen mellan Sovjetunionen och de västallierade om Österrikes återupprättande som en suverän, men neutraliserad, stat i maj 1955. Se: Cramér, Per: »Neutralitetsbegreppet», Norstedts, Stockholm 1990, ss. 105–113.

67 »Protocol Modifying and Completing the Brussels Treaty», 23 oktober 1954. AJIL, no 3 1955, Official Documents, ss. 126–132. Avtalet trädde i kraft 5 maj 1955.

68 »Protocol on the Control of Armaments», 23 oktober 1954. AJIL, no 3 1955, Official

kontrollera efterlevnaden av dessa begränsningar lämnades till ett nyinrättat organ för rustningskontroll inom VEU.⁶⁹ Vidare anslöts Västtyskland till NATO och landets trupper underställdes denna organisations gemensamma kommandostruktur.⁷⁰ I och med Parisöverenskommelsernas ikraftträdande, 5 maj 1955, hävdades ockupationen av det västtyska territoriet och Förbundsrepubliken erhöll därmed en reell ställning som suverän stat.⁷¹ Vidare medgav Frankrike att frågan om Saarlands framtid skulle avgöras genom en folkomröstning. Enligt utfallet i denna anslöts Saarland till Förbundsrepubliken 1 januari 1957. I en övergripande konvention om relationerna mellan Förbundsrepubliken och de tre västallierade fastslogs att det långsiktiga syftet, i avvaktan på ett fredsavtal, var ett återförenat Tyskland, integrerat i en europeisk gemenskap:

Pending the peace settlement, the Signatory States will cooperate to achieve, by peaceful means, their common aim of a reunified Germany enjoying a liberal-democratic constitution, like that of the Federal Republic, and integrated within the European Community.⁷²

Genom dessa åtgärder kunde de amerikanska kraven på en tysk återupprustning tillgodoses samtidigt som Frankrike och övriga västeuropeiska stater tillförsäkrades en kontroll över den västtyska militära kapaciteten. Förbundsrepubliken erhöll vidare en suverän position och

Documents, ss. 134–140. Förbundsrepubliken förpliktigades att ej tillverka kärnvapen samt kemiska och biologiska stridsmedel. De kvalitativa begränsningarna rörde även konventionella vapentyper som missiler och fartyg över vissa angivna prestanda samt bombflygplan.

69 Agency for the Control of Armaments of the WEU.

70 »Protocol to the North Atlantic Treaty on the accession of the Federal Republic of Germany», 23 oktober 1954, AJIL, no 3 1955, Official Documents, ss. 126–128.

En kritisk folkrättslig analys av Parisöverenskommelserna återfinns i: Briggs, Herbert, W: »The Final Act of the London Conference on Germany», AJIL 1955 ss. 148–165.

71 »Protocol on the Termination of the Occupation Regime in the Federal Republic of Germany», AJIL, no 3 1955, Official Documents, ss. 55–56.

72 »Convention on Relations between the three Powers and the Federal republic of Germany», 23 oktober 1954, artikel 7 (2), AJIL, no 3 1955, Official Documents, ss. 57–68. En liknande långsiktig målsättning hade även uttryckts i Förbundsrepublikens grundlag 1949: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Präambel: *Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat das Deutsche Volk...*

kunde därefter, på likställd grund, aktivt deltaga i en fortsatt västeuropeisk integrationsprocess.

Mycket som en reaktion på denna utveckling av en starkare västlig försvarsstruktur etablerades, på sovjetiskt initiativ i maj 1955, en multilateral försvarsallians i Östeuropa – Warszawapakten.⁷³ Delningen av Europa i skilda stormaktssfärer kom därmed återigen att bekräftas på det organisatoriska planet.⁷⁴

5 Västeuropeisk integration i två fåror

5.1 *Den första frånan: EEG och EURATOM*

Efter det att förslagen för upprättandet av en försvarsgemenskap och en gemensam säkerhetspolitik punkterats i den franska nationalförsamlingen dröjde det mindre än ett år till dess att nya initiativ för en fortsatt utveckling av samarbetet mellan de sex EKSG-medlemmarna presenterades.

Tidigt 1955 presenterade Benelux-staterna ett memorandum för en fortsatt ekonomisk integration genom upprättandet av en gemensam marknad mellan de sex. Vidare föreslogs ett utvecklat samarbete i frågor rörande fredlig användning av kärnenergi. Inom det förra området kunde förslagsställarna hänvisa till positiva erfarenheter av den tull-

73 »Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance«, 15 maj 1955. Fördragstexten återfinns återgiven i: AJIL, no 4 1955, Official Documents, ss. 194–200. Avtalssslutande stater var: Albanien, Bulgarien, Polen, Rumänien, Sovjetunionen, Tjeckoslovakien, Ungern, Östtyskland.

I preambeltexten framgår explicit reaktionen på den västtyska upprustningen och etablerandet av VEU: ...*Taking into consideration at the same time the situation obtaining in Europe as the result of ratification of the Paris agreements, which provide for the formation of a new military grouping in the shape of the »Western European Union« together with a remilitarized Western Germany, and for the integration of Western Germany in the North Atlantic bloc, which increases the threat of another war and creates a menace to the national security of peaceloving states.*

74 Som ett kuriosum skall det noteras att Sovjetunionen, sannolikt med avsikt att förhindra en västtysk återupprustning, ansökte om medlemskap i NATO i mars 1954.

union som trätt i kraft 1948 mellan Beneluxstaterna.⁷⁵ Inom det senare området var intresset för ett långtgående samarbete främst betingat av behovet av att söka minska beroendet av import av olja från Mellersta östern.

I juni 1955 möttes utrikesministrarna i EKSG:s sex medlemsstater i Messina för att diskutera detta memorandum. Vid Messinakonferensen antogs ett principbeslut om att upprätta en västeuropeisk ekonomisk gemenskap. I konferensens slutkommuniké gavs vidare uttryck för viljan att långsiktigt fortsätta utvecklingen av en västeuropeisk enhet med stormaktspolitiska ambitioner:

[The Governments of the six participating States] believe that the time has come to make a fresh advance towards the building of Europe. They are of the opinion that this must be achieved, first of all, in the economic field. They consider that it is necessary to work for the establishment of a united Europe by the development of common institutions, the progressive fusion of national economies, the creation of a common market and the progressive harmonisation of their social policies. Such a policy seems to them indispensable if Europe is to maintain her position in the world, regain her influence and prestige and achieve a continuing increase in the standard of living of her population.⁷⁶

Konferensen lämnade vidare som uppgift till en ministerkommitté, under ledning av Paul-Henri Spaak, att vidare utreda de konkreta formerna för detta fortsatta samarbete. Spaak kunde i april följande år presentera en omfattande rapport⁷⁷ där starka ekonomiska argument framfördes för etablerandet av en ekonomisk gemenskap, innefattande en gemensam marknad och reglerad av en enhetlig ekonomisk politik. Ur teknisk synpunkt hade Spaakrapporten inspirerats av två närliggande förebilder: avtalet om upprättande av en tullunion mellan Beneluxländerna från 1944 samt den aldrig ikraftträdde Havanna-stadgan för upprättandet av internationell handelsorganisation inom FN:s ram från 1947. Konkret innebar Spaakrapporten ett förslag om upprättande av en tullunion i enlighet med GATT artikel XXIV samt initierandet av en gemensam politik inom ett flertal områden med direkt anknytning till

75 Se även not 64.

76 »Resolution adopted by the Foreign Ministers of the Member States of the ECSC at the Messina Conference 1 and 2 June 1955», Her Majesty's Command Papers, 9525, 1955. Såsom återgivet i: Patijn, S: »Landmarks in European Unity», ss. 101–107.

77 »Rapport des Chefs de Délégations aux Ministres des Affaires Étrangères» (Secretariat of the Intergovernmental Conference, Brussels, April 21, 1956).

den gemensamma marknadens funktion. Vid sidan av detta allmänna ekonomiska samarbete föreslogs vidare inrättandet av en separat organisatorisk struktur för ett nära samarbete mellan de sex medlemsstaterna i EKSG i frågor rörande kärnenergi.⁷⁸

Vad det gällde de institutionella frågorna förordade rapporten en lösning som var en något modifierad version av den organisatoriska struktur som inrättats genom EKSG-fördraget. Det skall noteras att Spaak-rapporten, av uppenbara taktiska politiska skäl efter EDC-kollapsen, inte mer ingående behandlade frågan om de deltagande staternas suveränitetsavstående eller argumenterade för en fortsatt, mer allmän, politisk integration. Rapportens förslag kan, med den ovan presenterade integrationsteoretiska terminologin, beskrivas som neofunktionalistiskt.

Vid ett möte mellan de sex utrikesministrarna i Venedig i maj 1956 antogs Spaakrapporten som underlag för fortsatta förhandlingar om att utarbeta fördragstexter för en europeisk ekonomisk gemenskap och en europeisk atomenergigemenskap. Dessa förhandlingar kom att ske mot bakgrunden av två internationella kriser – den sovjetiska inmarschen i Ungern och det misslyckade gemensamma fransk/brittiska angreppet mot Suez – som under diskussionerna kontinuerligt levererade argument för en västeuropeisk sammanhållning.

I juli 1956 lät den egyptiska regimen nationalisera Suez-kanalen och i oktober invaderade israeliska styrkor Sinaihalvön. Som en följd av en sekretessbelagd överenskommelse med Israel gick Frankrike och England 5 november 1956 till anfall mot Suez. Denna invasion stöddes emellertid ej av USA och de fransk-brittiska styrkorna drogs snart tillbaka. Suez-krisen ledde till en uppenbar risk för en konfrontation med Sovjetunionen och utgjorde vidare ett uppenbart hot mot Västeuropas energiförsörjning vilket underströk vikten av en gemensam utveckling av teknologi för utvinning av kärnenergi.⁷⁹ Denna ökade internationella spänning spädades också på av händelser i Europa: I månadsskiftet oktober/november invaderade den Röda armén, med en omfattande militärinsats, Ungern och störtade den demokratiska regim som etablerats under ledning av Imre Nagy. Under hotet om att denna konflikt skulle sprida sig var västmakterna ovilliga att bistå den ungerska regimen begäran om hjälp. Inte desto mindre inenbar situationen i Ungern att den västeuropeiska rädslan för en sovjetisk expansion tilltog.

78 Angående EURATOM se vidare: Scheinman, Lawrence: »Euratom: Nuclear Integration in Europe», *International Conciliation*, No 563, 1967.

79 Angående effekterna av Suezkrisen för utvecklingen av EURATOM se: Monnet, Jean: »Mémoires», ss. 489–498.

Vidare skall det noteras att den tvärnationella politiska och fackliga lobbygrupp som under hösten 1955 skapats av Jean Monnet, *the Action Committee for the United States of Europe*, kom att generera ett avsevärt politiskt tryck gentemot de västeuropeiska politiska beslutsfattarna under denna period.⁸⁰

Förhandlingarna avslutades genom att fördragen för upprättande av den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen – EEG och den Europeiska Atomenergigemenskapen – EURATOM kunde undertecknas i Rom 25 mars 1957. Båda fördragen kom snart därefter att ratificeras av de sex medlemsstaterna i EKSG för att, för obegränsad tid,⁸¹ träda i kraft 1 januari 1958.

Vad det gäller omfattning och organisatorisk struktur överensstämde dessa fördrag i allt väsentligt med de förslag som framlagts i Spaakrapporten. Båda de nya organisationerna försågs med en övernationell domstol och en parlamentarisk församling vars funktioner avsågs att fullgöras av motsvarande organ som upprättats inom ramen för EKSG.⁸² Vidare inrättades, för var och en av de två nya organisationerna, en självständig överstatlig Kommission och ett mellanstatligt Ministerråd.

Trots att flera stater under förhandlingarna fäst större vikt vid atomenergisamarbetet än vid upprättandet av en ekonomisk gemenskap utgjorde Romfördraget för upprättandet av EEG den centrala fördragstexten för det fortsatta samarbetet mellan medlemsstaterna medan fördragen för EURATOM, och EKSG, kan beskrivas som särregleringar för begränsade samarbetsområden. Som en samlingsbeteckning för de tre organisationerna kom därefter successivt benämningen de Europeiska Gemenskaperna – EG – att införas.

80 Se: Monnet, Jean »Memoirs», Collins, London 1978, ss. 405–430.

81 Romfördragets artikel 240, EURATOM-fördragets artikel 208. EKSG-fördraget slöts däremot för en femtioårig tidsperiod. Se EKSG-fördraget artikel 97.

82 Enligt de tre fördragen för upprättande av EKSG, EURATOM och EEG försågs de tre organisationerna var och en med en uppsättning institutioner; en parlamentarisk församling, ett ministerråd, en domstol och en kommission (hög myndighet). Emellertid ingicks en speciell konvention, parallellt med fördragen om upprättande av EURATOM och EEG, enligt vilken en gemensam församling och en gemensam domstol inrättades för de tre organisationerna.

Se: *Convention on Certain Institutions Common to the European Communities*, artiklarna 1–4.

Fördragstexten är återgiven i: »Treaties establishing the European Communities», ss. 809–822.

5.1.1 Romfördraget för upprättande av EEG

Samarbetet inom ramen för EEG gavs en mycket vid omfattning, till hela det ekonomiska området:

The Community shall have as its task, by establishing a common market and progressively approximating the economic policies of Member States, to promote throughout the Community a harmonious development of economic activities, a continuous and balanced expansion, an increase in stability, an accelerated raising of the standard of living and closer relations between the States belonging to it.⁸³

Det avsågs vidare att utgöra grundvalen för en framtida fortlöpande regional europeisk integrationsprocess. Denna neofunktionalistiskt präglade tanke uttrycktes i fördragets preambeltext i ordalag som numera har erhållit en i det närmaste klassisk status:

[The High Contracting Parties]

DETERMINED to lay the foundations of an ever closer union among the peoples of Europe...

RESOLVED by thus pooling their resources to preserve and strengthen peace and liberty, and calling upon the other peoples of Europe who share their ideal to join in their efforts.

HAVE DECIDED to create a European Economic Community...⁸⁴

Fördragstexten gavs vidare en klar ideologisk hemvist då den fastställde att fri konkurrens skulle utgöra en fundamental princip för det ekonomiska samarbetet.⁸⁵

Konkret ställde fördraget upp regler för en mycket långtgående ekonomisk integration i form av en gemensam marknad, motsvarande en nationell hemmamarknad.⁸⁶ Denna skulle etableras under en över-

83 Romfördragets artikel 2.

84 Romfördragets preambel st. 1 samt 8–9.

85 Romfördraget artiklarna 2, 3 (f), notera dock artikel 222 enligt vilken fördragets bestämmelser på intet sätt skall påverka äganderättsförhållandena i medlemsstaterna.

86 I en analys av formerna för ekonomisk integration etablerar Bela Balassa följande skala för att definiera en allt högre grad av ekonomisk integration: 1 *Frihandelsområde* enligt GATT artikel XXIV (4). 2 *Tullunion* enligt GATT artikel XXIV (5). 3 *Gemensam marknad* vilken innefattar såväl fri rörlighet för produkter (varor och tjänster) som för produktionsfaktorer (kapital och personer). 4 *Ekonomisk union* vilken utöver en gemensam marknad även innefattar en långtgående samordning av ekonomiska och sociala principer. 5 *Fullständig ekonomisk integration* vilken förutsätter en enhetlig penning-, skatte-, social- och konjunkturpolitik för vars utformning en gemensamt upprättad över-

gångsperiod om maximalt 15 år.⁸⁷ Begreppet »den gemensamma marknaden» innefattade upprättandet av en tullunion, i enlighet med GATT artikel XXIV (5). Tullunionen utgjorde den nödvändiga förutsättningen för att etablera en regim för fri rörlighet för varor inom marknadens territorium. Avsikten var dock att inom den gemensamma marknaden etablera en djupare integration, även omfattande fri rörlighet för tjänster samt för produktionsfaktorerna personer och kapital. Som nödvändiga element i marknadsintegrationen angav fördragstexten även grundläggande regler för inrättande av en gemensam konkurrenspolitik, transportpolitik, jordbrukspolitik samt utrikeshandelspolitik. Slutligen stadgades även att medlemsstaternas nationella rättsordningar skulle harmoniseras i den mån den gemensamma marknadens funktion påfordrade detta.⁸⁸

Som grundläggande principer för samarbetet i sin helhet förband sig medlemsstaterna att efterleva förbudet mot all diskriminering på grundval av nationella skäl⁸⁹ samt att visa lojalitet mot fördragsmålets förverkligande och de gemensamma institutionernas agerande.⁹⁰

Genom fördraget etablerades även mer lösliga samarbetsformer för samordning av medlemsstaternas politik inom områden som ej direkt omfattades av, men ansågs intimt förknippade med, den gemensamma marknaden. Exempel på sådana områden var allmän ekonomisk politik och socialpolitik. Det skall vidare noteras att det i Romfördraget intogs speciella stadganden rörande icke-europeiska stater och territorier inom medlemsstaternas forna, eller fortfarande existerande, kolonialväldet. För dessa öppnades en möjlighet till speciell association.⁹¹

De tre organisationernas skilda målsättningar återspeglades i skillnader i karaktären i dess respektive fördragstexter. Medan fördragen för

statlig myndighet skall svara. Se: Balassa, Bela: »The Theory of Economic Integration», George Allen & Unwin Ltd, Watford 1962, ss. 1–3.

87 Romfördraget, artikel 8(6)

88 Begreppet »den gemensamma marknaden» definierades inte uttryckligen i fördragstexten. Angående dess innebörd se exempelvis: Kapteyn. PJG; Verloren van Thematt, P: »Introduction to the Law of the European Communities», Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer 1990, ss. 82–85. I doktrinen finns dock skiljaktiga meningar om vilka av fördragets materiella delar som skall anses omfattas av begreppet.

89 Romfördragets artikel 7.

90 Romfördragets artikel 5.

91 Romfördragets artiklar 131–136.

upprättande av EKSG och EURATOM utgjorde detaljregleringar för begränsade områden innehöll Romfördraget huvudsakligen relativt allmänna målsättningar samt bestämmelser för de gemensamma institutionernas agerande. Romfördraget erhöll därför karaktären av ett ramfördrag vilket, för att dess målsättningar skulle kunna förverkligas förutsatte utvecklingen av sekundära, preciserande, rättsregler. Ansvaret för denna rättsutveckling gavs till de gemensamma institutionerna vilka genom fördraget försågs med kompetenser för detta ändamål. Således gavs den överstatliga Kommission och det mellanstatliga Ministerråd som upprättades i enlighet med Romfördraget betydligt mer omfattande uppgifter, och större handlingsfrihet, än motsvarande organ inom EKSG och EURATOM. Utöver kontroll av fördragefterlevnaden och fortlöpande administration av den ekonomiska gemenskapens verksamhet anförtröddes Kommissionen en exklusiv kompetens att utarbeta förslag till ny sekundär lagstiftning.⁹² Kommissionen, med skyldighet att enbart agera för gemenskapens bästa, avsågs därmed att bli navet i den fortsatta integrationsprocessen. Vidare gavs det mellanstatligt sammansatta Ministerrådet kompetens att, i ett första skede med enhällighet och, efter en övergångsperiod i ökande omfattning med kvalificerad majoritet, antaga sekundär lagstiftning. I denna lagstiftningsprocess gavs den parlamentariska församlingen endast en konsultativ funktion.

Fördraget angav tre olika former för dessa sekundära rättsakter: Förordningar, vilka har generell karaktär och skall utgöra direkt tillämplbar rätt i samtliga medlemsstater. *Direktiv* vilka är adresserade till en eller flera medlemsstater och förpliktar adressaterna att inom en viss tidsrymd (implementeringsfrist) anpassa dess nationella lagstiftning i enlighet med de villkor som angivits i direktivet. Direktivet ställer således krav på införlivandeåtgärder på nationell nivå och syftar till att åstadkomma en harmonisering av de nationella rättsordningarna i medlemsstaterna. Den tredje formen av bindande rättsakter är *beslut* vilka är bindande enbart för den utpekade adressaten.⁹³

Slutligen etablerades en exklusiv kompetens för Gemenskapernas Domstol att tolka det gemensamt upprättade rättssystemet.⁹⁴

Detta system syftade till en successiv integrationsprocess genom att de

92 Romfördragets artikel 155. Notera dock att Ministerrådet, enligt artikel 152, gavs möjlighet ge Kommissionen i uppdrag att vidtaga åtgärder. I detta fall kan situationen närmast liknas vid ett beredningstvång i Kommissionen.

93 Romfördragets artikel 189.

94 Romfördragets artiklarna 164–188 samt 219.

gemensamma institutionerna, på grundval av de kompetenser de givits genom fördraget, skulle komma att antaga allt fler preciserande sekundära rättsakter. För att undvika hållrum i rättssystemet skulle medlemsstaternas nationella kompetenser i stort sett kvarstå fram tills dess att en preciserande regel antagits rörande det aktuella rättsområdet. Genom Romfördraget hade därmed etablerats ett juridiskt system för successiv överföring av nationell kompetens inom centrala politikområden av ekonomisk karaktär till en regional organisation av neofunktionalistisk karaktär.

Den överstatliga karaktären i detta samarbete förstärktes vidare av att medlemsstaterna, till skillnad från i traditionella internationella organisationer, inte var formellt jämlika. Detta förhållande framkom främst i de graderade röstetalen för medlemsstaterna i Ministerrådets lagstiftande beslutsprocess, där beslut i många frågor i en nära framtid avsågs att ske med kvalificerad majoritet. Denna gradering avsåg att, med en relativt stor överrepresentation för de mindre medlemsstaterna, återspegla det relativa styrkeförhållandet mellan medlemmarna.⁹⁵ Graderingen utgjorde en politisk kompromiss mellan två grundläggande synsätt: å ena sidan det folkrättsliga enligt vilka alla stater är formellt suveräna och jämlika och å andra sidan det federala synsättet som utgår från alla medborgares jämlikhet inom federationen.

Vad det gäller den gemensamma marknadens funktion överfördes således centrala legislativa, administrativa och dömande kompetenser från medlemsstaterna till de gemensamt upprättade institutionerna. Denna kompetensöverföring hade i och för sig vissa likheter med inrättandet av en federal struktur. Det skall dock understrykas att kompetensen att anta sekundär lagstiftning ej placerades hos den parlamentariska församlingen utan hos det mellanstatliga Ministerrådet varigenom medlemsstaterna garanterades kontroll över integrationsprocessens utveckling. Vidare fastslog fördraget inte någon klar princip rörande förhållandet mellan EG-rätten och de nationella rättsordningarna i medlemsstaterna. Enligt fördragets artikel 5 förband sig medlemsstaterna att efterleva påbudet om lojalitet mot fördragsmålen och de gemensamma institutionernas agerande:

95 Vid beslut med kvalificerad majoritet fördelades de totalt 17 rösterna på följande sätt mellan medlemsstaterna: Belgien 2, Frankrike 4, Italien 4, Luxemburg 1, Nederländerna 2, Tyska Förbundsrepubliken 4. Gränsen för kvalificerad majoritet sattes vid 12 röster.

Member States shall take all appropriate measures, whether general or particular, to ensure fulfilment of the obligations arising out of this Treaty or resulting from action taken by the institutions of the Community. They shall facilitate the achievement of the Community's tasks. They shall abstain from any measure which could jeopardize the attainment of the objectives of this Treaty.

Denna allmänna lojalitetsförpliktelse, av karaktären *pacta sunt servanda*, etablerade emellertid inte, vid en textuell tolkning, någon hierarkisk statsrättslig struktur av federal modell enligt vilken gemenskapsrätten gavs företräde framför nationell rätt.⁹⁶

5.2 *Den andra frånan: från Maudlingförhandlingarna till EFTA*

Utvecklingen av ett långtgående ekonomiskt samarbete mellan Benelux-länderna, Frankrike, Italien och Västtyskland skapade givetvis reaktioner bland de övriga medlemsstaterna i OEEC. På brittiskt initiativ startades i juli 1956 förhandlingar inom OEEC rörande upprättandet av ett frihandelsområde innefattande samtliga OEEC-medlemmar inom vilket de sex medlemsstaterna i EG skulle delta som en ekonomisk enhet.⁹⁷ Dessa förhandlingar, ofta kallade Maudlingförhandlingarna efter den brittiske förhandlingsledaren, pågick fram till 1958 och utgjorde det sista konkreta försöket före början av 1970-talet att skapa ett institutionaliserat ekonomiskt samarbete mellan de mer federalistiskt sinnade kontinentala staterna och de västeuropeiska stater som, av olika skäl, önskade stå utanför ett överstatligt samarbete.⁹⁸ Förhandlingarna bröt emellertid samman i november 1958 på grund av starkt franskt motstånd mot det föreslagna frihandelsområdet.

I litteraturen framförs ett antal förklaringar till Maudlingförhandlingarnas sammanbrott. Pär Hallström pekar i sitt arbete »Europeisk gemenskap och politisk union», på ett antal problemområden där skillnaderna mellan såväl faktiska ekonomiska förhållandena i de västeuro-

96 Jämför som exempel »Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland», artikel 31: *Bundesrecht bricht Landesrecht*.

97 Det skall noteras att redan Spaak-rapporten innehöll ett förslag om att den där skisserade ekonomiska gemenskapen skulle infogas i ett vidare västeuropeiskt frihandelssamarbete.

98 För en officiell svensk redogörelse se: »Förhandlingarna 1956–1958 om ett europeiskt frihandelsområde», Kungl. Utrikesdepartementet Stockholm 1959.

peiska staterna som uppfattningarna i Västeuropas huvudstäder om hur ett samarbete borde struktureras var så stora att de ej kunde överbryggas. Hallström redogör bland annat för de stora problemen med att finna former för att sammanlänka de agrara ekonomierna i Sydeuropa med de industrialiserade i norr. Han pekar vidare på de stora skillnaderna i den brittiska och den franska synen på vilka handelsvillkor som det tänkta frihandelsområdet borde tillämpa mot de europeiska staternas koloniala besittningar. Hallströms redogörelse är en utmärkt inventering av de mycket stora problem som förhandlingsdelegationerna hade att ta itu med. Dessa problem utgjorde emellertid inte den direkta orsaken till att Maudlingförhandlingarna havererade. De flesta kontroversiella områden hade under förhandlingarnas gång fått en lösning och projektet förordades under våren 1958 av samtliga EG-medlemmar utom Frankrike, vars dåvarande regering emellertid tycktes vara villig till fortsatta förhandlingar. Situationen ändrades emellertid drastiskt i och med Algerietkrisen och den fjärde republikens fall i juni 1958. Charles de Gaulle, som därefter tillträdde som konseljpresident med extraordinära maktbefogenheter, var av principiella skäl en mycket stark opponent till ett brittiskt inlemmande i ett europeiskt ekonomiskt samarbete. Detta föranledde att Frankrike, trots protester från övriga EG-medlemsstater, vid en presskonferens 14 november 1958, lät meddela att landet inte kunde acceptera det föreslagna västeuropeiska frihandelsområdet. De franska generalernas uppror i Alger och de därav följande inrikespolitiska konsekvenserna i Frankrike kom därigenom att få mycket stora konsekvenser för västeuropeiska integrationens utveckling.⁹⁹

Dörren för de övriga OEEC-staterna att etablera ett institutionaliserat nära samarbete med EG var därmed stängd. Sju av dem; Danmark, Norge, Portugal, Schweiz, Storbritannien, Sverige och Österrike beslutade emellertid i juli 1959 att fullfölja planerna på upprättandet av ett frihandelsområde dem emellan. I januari 1960 undertecknade representanter för dessa stater den så kallade Stockholmskonventionen för upprättandet av *European Free Trade Association* -EFTA vilken trädde ikraft i maj samma år. Genom konventionen upprättades ett frihandelsområde i enlighet med GATT artikel XXIV (4). I korthet var EFTA:s

99 Hallström, Pär: »Europeisk gemenskap och politisk union», ss. 70–75. Se även Viklund, Daniel: »Att förstå EG-Sveriges framtid i Europa», Norstedts, Stockholm 1987, ss. 35–36. Haggblöf, Gunnar: »Engelska år, 1950–1960», Norstedts, Stockholm 1974, ss. 227–231. Haggblöf, Ingemar: »Drommen om Europa», Norstedts, Stockholm 1987, ss. 115–173.

målsättning att gynna den ekonomiska utvecklingen i medlemsstaterna genom en avveckling av tullar och kvantitativa restriktioner för handeln med industrivaror inom frihandelsområdet.¹⁰⁰ Vidare stadgades uttryckligen att EFTA avsåg att söka utveckla samarbetet med EG.¹⁰¹ EFTA gavs en relativt enkel institutionell struktur som byggde på de erfarenheter som samlats under samarbetet inom OEEC. Sålunda upprättades ett ministerråd, ett ständigt sekretariat med säte i Genève, och en rad stående samarbetskommittéer. Organisationen gavs en mellanstatlig karaktär av traditionellt snitt där beslut endast kan tas med enhällighet.¹⁰²

Genom Maudlingförhandlingarnas sammanbrott befästes skillnaderna i synsätt på formerna för hur det västeuropeiska ekonomiska samarbetet borde bedrivas och under en lång tid framåt kom detta att fortskrida inom två skilda organisatoriska strukturer.

Två av de övriga medlemsstaterna i OEEC, Grekland och Turkiet, kom att sluta associationsavtal med EEG, i juli 1961 respektive september 1963. Finland anslöt sig som associerad medlem till EFTA i mars 1961. Som en följd av denna utveckling var det uppenbart att OEEC hade spelat ut sin roll och organisationen rekonstruerades i december 1961 genom Pariskonventionen för upprättandet av *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD).

6 1960–1970, en brytningstid mot avspänning

På det stormaktspolitiska planet inleddes perioden 1960–1970 med ökade spänningar för att därefter, med kortvariga avbrott,¹⁰³ övergå i en successiv utveckling mot détente. Detta förlopp återspeglades i den väst-

100 Stockholmskonventionens artiklar 2, 3, 10 och 11.

101 Stockholmskonventionens preambel, st. 4.

102 Ett enskilt undantag utgör dock bestämmelserna i konventionens artikel 31 enligt vilken Rådet, med majoritetsbeslut, kan få till stånd en undersökning av ett påstått avtalsbrott.

103 Framförallt utgjorde Warszawapaktens invasion av Tjeckoslovakien i augusti 1968 ett flagrant, men relativt isolerat, avbrott i denna avspänningstrend. I ett tal i november 1968 etablerade den sovjetiske kommunistiske partiledaren Leonid Breznev den så kallade Breznjevdoktrinen enligt vilken det förlåg en rätt för de socialistiska staterna att intervensera i det fall det socialistiska systemet hotades i ett socialistiskt land. Denna doktrin,

europiska integrationsprocessen vars utveckling kom att präglas av stagnation. En grundläggande orsak till detta stillestånd var vidare oförenligheten mellan å ena sidan Frankrikes vision om ett Europa mellan Atlanten och Ural, och å andra sidan de övriga medlemsstaternas önskemål om ett brittiskt inträde i EG samt en förstärkning av NATO.

De Gaulles fall 1969 markerade emellertid en viss förändring av den franska utrikespolitiken vilket möjliggjorde en utvidgning av EG:s medlemskrets samt nya initiativ till en fördjupning av samarbetet. Frankrikes omsorg om den nationella beslutsautonomin kom dock även fortsättningsvis att utgöra ett hinder för utvecklingen av samarbetets överstatliga karaktär på den politiska nivån.¹⁰⁴

6.1 *En politisk union? – Fouchetplanen*

De första åren under 1960-talet kännetecknades av en tilltagande internationell spänning, vars främsta konkreta uttryck var uppförandet av Berlinmuren under den andra Berlinkrisen 1961–62 och Kubakrisen 1962. Västeuropas säkerhetspolitiska läge påverkades vidare fundamentalt av den förändring av den amerikanska militära strategin som inleddes kort efter det att John F Kennedy installerats som president 1961. Förändringen innebar att doktrinen om massiv vedergällning övergavs till förmån för doktrinen om flexibelt svar vilket ställde högre krav på de västeuropeiska staternas konventionella försvarsstyrkor.

Detta tilltagande spänningsförhållande mellan öst och väst föranledde en serie initiativ för att inleda ett närmare politiskt samarbete mellan de sex staterna inom EG. Vid EG-toppmötet i Bad Godesberg i juli 1961¹⁰⁵ togs, mot denna bakgrund, beslut om att tillsätta en kommitté

grundad på idén om det socialistiska samhällssystemets irreversibla karaktär, stod i uppenbar strid mot grundläggande folkrättsliga principer.

104 En detaljerad redogörelse av den västeuropeiska integrationsprocessens utveckling fram till 1966 återfinns i: van der Groeben, Hans: »The European Community, The formative years», The European Perspectives Series, Brussels 1985.

105 Se: »Communique of the Summit Conference of the Member States of the EEC; Bad Godesberg, 18 July 1961» återgiven i: Patijn, S: »Landmarks in European Unity», ss. 120–123. I kommunikén tillkännagavs att det förutsedda samarbetet skulle omfatta utrikespolitik, kultur, undervisning och forskning. Vidare poängterades vikten av ett starkare samarbete inom ramen för NATO.

för att utarbeta ett konkret förslag för upprättandet av ett institutionaliserat politiskt samarbete mellan de sex. Ett sådant förslag presenterades av den så kallade Fouchetkommittén i september 1961.

Fouchetplanen om en politisk union var ett konkret förslag till fördrag om upprättandet av ett formaliserat mellanstatligt politiskt samarbete mellan de sex. Samarbetet skulle omfatta såväl ekonomisk politik som utrikespolitik om vars utformning beslut skulle ske med enhällighet. Syftet var således ett samarbete på folkrättslig grund men där staterna skulle åläggas en lojalitetsförpliktelse att deltaga i förutsedda möten och avstå från ett enskilt agerande i strid med samarbetets målsättningar.¹⁰⁶

Någon enighet om utformningen av det framtida politiska samarbetet kunde emellertid inte uppnås och kommitténs förslag kom snart att föras bort från den politiska dagordningen. De centrala frågor som vållade meningsskiljaktigheten rörde främst förhållandet mellan den tilltänkta unionen och samarbetet inom NATO samt i vilken utsträckning unionen skulle ges en överstatlig karaktär. Från fransk sida hävdades krav på fortsatt nationell beslutsautonomi och en uttalad vilja att begränsa brittiskt och amerikanskt inflytande. För Beneluxstaterna, som samtidigt förordade ett brittiskt inträde i EG, var detta en oacceptabel utveckling som riskerade att etablera en alltför stark fransk-tysk dominans. De menade därför att det säkerhetspolitiska samarbetet måste vara underställt NATO och VEU samt att den politiska unionen borde ges en uttalat federal karaktär.¹⁰⁷

En starkt bidragande orsak till den bristande enigheten mellan de sex var att den spända situationen visavi Sovjetunionen vid denna tidpunkt avtagit och övergått i en period av *détente*.¹⁰⁸ Därmed avtog även enig-

106 Fouchetplanen är återgiven i: Siegler, Heinrich: »Europäische politische Einigung, Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen 1949–1968», Ziegler & Co, Bonn, Wien & Zürich, ss. 114–117. Ett reviderat förslag presenterades i januari 1962, se: Siegler, Heinrich: »Europäische politische Einigung, Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen 1949–1968» ss. 124–126.

107 Som en följd av denna situation presenterade Belgien och Nederländerna initiativ för att inleda ett utvecklat politiskt samarbete inom ramen för VEU, där även Storbritannien deltog. Både Spaakplanen (1964) och Harmelplanen (1967) strandade emellertid på franskt motstånd.

108 Denna avspänningsprocess tog ett avgörande steg framåt i augusti 1963 då USA, Sovjetunionen och Storbritannien ingick ett partiellt provstoppsavtal: »Treaty banning nuclear weapon tests in the atmosphere, in outer space and under water», Partial Test Ban Treaty (PTBT) 480 UNTS 43. Se även: DePorte, Anton W: »Europe between the superpowers», ss. 175–177.

heten mellan staterna inom det västra av de två maktblocken och som en följd av den minskade samstämmigheten svalnade intresset för ett fördjupat multilateralt politiskt samarbete. Denna process förstärktes delvis även av att de två starkaste makterna inom de europeiska gemenskaperna, Tyskland och Frankrike, bilateralt stärkte sitt inbördes förhållande vilket manifesterades genom det vänskaps- och samarbetsavtal¹⁰⁹ som slöts mellan dessa stater i januari 1963.

Den självständiga franska hållningen bekräftades vidare genom att landet avböjde de amerikanska inviterarna att upprätta en gemensam kärnvapenstyrka inom ramen för NATO för att istället forcera utvecklingen av en autonom fransk kärnvapenkapacitet. Slutligen lämnade Frankrike också den gemensamma kommandostrukturen inom NATO 1966.¹¹⁰

Fouchetplanen kom dock, oenigheten till trots, att få en avgörande betydelse som inspirationskälla för debatten under de kommande tre årtiondena.

6.2 *Utveckling inom EG och EFTA*

Under hösten 1961 ansökte Storbritannien, tätt följt av Danmark, Norge och Eire, om att inleda medlemskapsförhandlingar med EG. De övriga EFTA-medlemmarna, Portugal, Schweiz, Sverige och Österrike sökte i samma tidsperiod inleda förhandlingar med EG om association. Förhandlingarna mellan Storbritannien och EG påbörjades i november 1961, men avbröts abrupt av den franska regeringen i januari 1963. Då Storbritanniens medlemskap var en grundläggande förutsättning för alla andra EFTA-staters förhandlingar om anslutning, eller association, till EG innebar detta att EG och EFTA framgent kom att utvecklas parallellt. Motiven bakom det franska motståndet mot ett brittiskt inträde utvecklades av Charles de Gaulle vid en presskonferens 14 januari 1963. Han hänvisade där främst till de stora skillnaderna mellan Storbritan-

109 Traktattexten är återgiven i: Patijn, S: »Landmarks in European Unity», ss. 144–156.

Avtalet upprättar ett formaliserat samarbete rörande utrikespolitik, försvar samt utbildning och forskning.

110 För en analys av den gaullistiska politiken under denna period se: Demker, Marie: »I nationens intresse ?, Gaullismens partiideologi 1947–1990», Nerenius & Santérus bokförlag, Stockholm 1993.

nien och de sex kontinental EG-staterna vad det gällde ekonomisk och politisk struktur:

England in effect is insular, she is maritime, she is linked through her exchanges, her markets, her supply lines to the most diverse and often the most distant countries; she pursues essentially industrial and commercial activities, and only slight agricultural ones. She has in all her doings very marked and very original traditions. In short, the nature, the structure, the very situation (conjuncture) that are England's differ profoundly from those of the continentals.¹¹¹

Dessa skillnader, menade de Gaulle, riskerade att lamslå utvecklingen inom EG. Vidare framfördes farhågor om att ett brittiskt medlemskap skulle medföra en alltför nära anknytning till USA.¹¹² Därmed kom arbetet inom de båda västeuropeiska samarbetsblocken att utvecklas var för sig under denna period.

Inom EFTA hade man mycket snart framgångsrikt förverkligat organisationens grundläggande målsättning; att etablera ett frihandelsområde för industrivaror. Tullavvecklingsarbetet kunde avslutas redan i slutet av 1966, tre år före vad som stipulerats i Stockholmskonventionen.¹¹³

Konsolideringsprocessen inom EG tog ett steg framåt 1965 då medlemsstaterna, genom Fusionsfördraget¹¹⁴, ingick en överenskommelse om en institutionell sammansmältning av de tre samarbetsorganisationerna EKSG, EEG och EURATOM. Genom Fusionsfördraget, vilket trädde i kraft 1967¹¹⁵ upprättades en gemensam Kommission och ett gemensamt Ministerråd. De tre olika organisationerna kom dock, trots att de nu hade en helt gemensam institutionell struktur, även fortsättnings-

111 I engelsk översättning som återgivet i Patijn, S: »Landmarks in European Unity», ss. 133–143. Originaltexten återfinns i: Textes et Notes no 39/IP, 23 janvier 1963. Direction des services d'information et de presse du Ministère des Affaires Étrangères, Paris.

112 Se Kitzinger, Uwe: »Spelet kring europamarknaden», Aldus/Bonniers, Stockholm 1966, ss. 164–167.

För det specifika svenska perspektivet se: Viklund, Daniel: »Spelet om frihandelsavtalet – En kritisk studie i svensk utrikespolitik 1959–1972», Rabén & Sjögren, Stockholm 1977, ss. 28–32.

113 Se Stockholmskonventionen artiklarna 3 och 10. Även avvecklingen av de kvantitativa handelshindren mellan EFTA:s medlemsstater kunde forceras och fullbordades i mitten av 1965.

114 »Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities». Fördragstexten återfinns återgiven i: »Treaties establishing the European Communities», ss. 823–851.

115 OJ No 152, 1967, s. 1.

vis att utgöra skilda juridiska personer. Det förutsedda evolutionära samarbetet inom ramen för EEG kom emellertid att stöta på oväntade svårigheter. Tullunionen mellan de sex medlemsstaterna var visserligen fullt ut etablerad, i enlighet med Romfördragets regler, i juli 1968¹¹⁶ och 1966 hade de sex kunnat enas om villkoren för en gemensam marknad för jordbruksprodukter. Den fortsatta integrationsprocessen kom dock att bromsas upp som en följd av att möjligheterna till beslut med kvalificerad majoritet i Ministerrådet i allt väsentligt omintetgjordes i och med en politisk överenskommelse mellan medlemsstaterna, ingången i Luxemburg 1966. Denna politiska lösning kom dock, i vissa avseenden, att kompenseras av EG-domstolens utveckling av konstitutionella principer för EG-rättens förhållande till medlemsstaternas nationella rättsordningar.

6.2.1 Nationellt veto i Ministerrådet

Under övergångsperioden för etablerande av den gemensamma marknaden var avsikten, i enlighet med Romfördraget, att beslutskraven inom allt fler samarbetsområden skulle överföras från krav på enhällighet till kvalificerad majoritet. Denna tilltänkta utveckling, som skulle innebära en successiv förstärkning av samarbetets överstatliga karaktär, kom i slutet av 1965 att vålla en svår konstitutionell kris inom EG. Vid årsskiftet 1965/66 inträdde det tredje stadiet av övergångsperioden, vilket bland annat innebar att rådsbeslut i frågor rörande jordbrukspolitiken, transportpolitiken och utrikeshandelspolitiken framgent skulle fattas med kvalificerad majoritet istället för med enhällighet.¹¹⁷ Inför denna utveckling hävdade den franska regeringen att den ej var villig att acceptera att beslut med kvalificerad majoritet skulle ske i frågor av vitalt intresse för en eller flera medlemsstater. Konkret innebar detta ställningstagande ett förordande av en allmän vetorätt i Ministerrådet. Mot detta opponerade sig övriga medlemsstater och, framför allt, Kommissionen. Då någon enighet om denna fråga ej kunde uppnås hemkallade den franska regeringen, i slutet av juni 1965, sin representation i Mini-

116 Se: »Declaration by the European Commission on the occasion of the achievement of the Customs Union on 1 July 1968», Bull. EC7/68, ss. 5–8. Tullarna mellan medlemsstaterna hade avvecklats fullt ut 1 juli 1968 och den gemensamma yttre tullmuren – Common Customs Tariff (CCT) – etablerats 18 månader före den tidsplan som faststälts i fördraget.

117 Romfördraget artiklarna 43(2), 75(1) samt 111(3).

sterrådet och bedrev därefter, under ett halvt års tid, den »tomma stolens politik».

Den direkta orsaken till Frankrikes agerande vid denna tidpunkt var det förslag till förstärkning av EG-samarbetets övernationella prägel genom att tillskapa ett system för självständig finansiering av EG-institutionernas verksamhet, som presenterats av Kommissionen.

Charles de Gaulle gav vid en presskonferens i september 1965 följande uttryck för den ytterligt kritiska franska synen på en förstärkning av EG-samarbetets överstatliga karaktär där Kommissionens verksamhet jämfördes med västeuropeiska imperiebyggare ur historien:

This claim held by a technocracy, for the most part foreign, destined to infringe upon France's democracy in settling problems that dictate the very existence of our country, obviously could not suit our purposes once we were determined to take our destiny into our own hands...

...what we wanted yesterday and what we want today is a community that is fair and reasonable...

Reasonable: that means that nothing which is important at present in the organization, and later in the operation of the Common Market of the Six, should be decided and, even more, applied, except by the responsible public authorities in the Six States, that is, the governments controlled by the parliaments. Now, we know -heaven knows that we know! -that there is a different concept of a European federation in which, according to the dreams of those who conceived it, the countries would lose their national personalities, and in which, furthermore, for want of a federator -such as in the West, Caesar and his successors, Charlemagne, Otto I, Charles V, Napoleon and Hitler tried to be, each in his fashion, and such as in the East, Stalin tried to be - would be ruled by some technocratic, stateless and irresponsible Areopagus.¹¹⁸

Denna allvarliga konstitutionella kris löstes, i januari 1966, genom den så kallade Luxemburgkompromissen. Även om de övriga medlemsstaterna inte uttryckligen accepterade den franska ståndpunkten innebar denna överenskommelse i praktiken att en nationell vetorätt kom att etableras i Ministerrådets beslutsprocedur.¹¹⁹ Som en följd av detta kom ministerrådsbeslut därefter endast i undantagsfall, och då i frågor av marginell politisk betydelse, att ske genom omröstning. Samarbetets

118 I engelsk översättning som återgivet i Patijn, S: »Landmarks in European Unity», ss. 163–173. Originaltexten återfinns i: Textes et Notes no 139/IP, 20 septembre 1965. Direction des services d'information et de presse du Ministère des Affaires Étrangères, Paris.

119 »Extraordinary session of the Council», Bull. EEC, 3/66, ss. 5–11.

överstatliga karaktär kom därmed att försvagas betydligt och Ministerrådets verksamhet kom för en lång tid framöver att få karaktären av ett traditionellt mellanstatligt samarbete. Som en konkret effekt av denna utveckling följde att de beslut om sekundära EG-rättsliga regler vilka var nödvändiga för ett förverkligande av den gemensamma marknaden fortsättningsvis endast kunde komma till stånd i begränsad omfattning.

6.2.2 Domstolsaktivism

Avsaknaden av dynamik i det mellanstatliga Ministerrådets verksamhet kom dock i viss mån att uppvägas av en ökad aktivitet inom den överstatliga domstolen. Ett stort språng vad det gäller utvecklingen av EG:s rättsliga struktur togs i och med att EG-domstolen i en serie avgöranden fastställde EG-rättens karaktär av en unik rättsordning med en överordnad ställning i relation till medlemsstaternas nationella rättsordningar:¹²⁰

By contrast with ordinary international treaties the EEC Treaty has created its own legal system which, on the entry into force of the Treaty, became an integral part of the legal systems of the Member States and which their courts are bound to apply. By creating a Community of unlimited duration, having its own institutions, its own personality, its own legal capacity and capacity of representation on the international plane and, more particularly, real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the States to the Community, the Member States have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and thus created a body of law which binds both their nationals and themselves.

The integration into the laws of each Member State of provisions which derive from the Community, and more generally the terms and the spirit of the Treaty, make it impossible for the States, as a corollary, to accord precedence to a unilateral and subsequent measure over a legal system accepted by them on a basis of reciprocity. Such a measure cannot therefore be inconsistent with that legal system. The executive force of Community law cannot vary from one State to another in deference to subsequent domestic laws, without jeopardizing the attainment of the objectives of the Treaty set out in Article 5 (2) and giving rise to discrimination prohibited in Article 7.

120 Mål 26/62 *Van Gend & Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR 1, genom vilket EG-rätten tillerkändes företräde framför tidigare tillkommen nationell rätt.

Mål 6/64, *Costa v ENEL*, (1964) ECR 585, genom vilket EG-rätten tillerkändes företräde framför senare tillkommen nationell rätt.

... It follows from all these observations that the law stemming from the Treaty, an independent source of law, could not, because of its special and original nature, be overridden by domestic legal provisions, however framed, without being deprived of its character as Community law and without the legal basis of the Community itself being called into question.

The transfer by the States from their domestic legal system to the Community legal system of the rights and obligations arising under the Treaty carries with it a permanent limitation of their sovereign rights, against which a subsequent unilateral act incompatible with the concept of the Community cannot prevail.¹²¹

Vidare kom EG-rättens federala karaktär att förstärkas i och med att medlemsstaternas domstolar ålades att direkt tillämpa klara och otvetydiga bestämmelser i fördragstexterna. Sådana bestämmelser ansågs också ha direkt rättslig effekt för enskilda rättssubjekt i medlemsstaterna:

... the Community constitutes a new legal order of international law for the benefit of which the states have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and the subjects of which comprise not only Member States but also their nationals. Independently of the legislation of Member States, Community law therefore not only imposes obligations on individuals but is also intended to confer upon them rights which become part of their legal heritage. These rights arise not only where they are expressly granted by the Treaty, but also by reason of obligations which the Treaty imposes in a clearly defined way upon individuals as well as upon the Member States and upon the institutions of the Community.¹²²

I och med denna utveckling kom det EG-rättsliga systemet i många avseenden att lämna sitt folkrättsliga ursprung, för att i ökad omfattning erhålla en konstitutionell karaktär. EG-rätten kom således att framgent, i relevanta delar, ha omedelbar inomstatlig giltighet i medlemsstaterna utan några nationella införlivningsåtgärder. Medlemsstaternas vedertagna nationella teorier för internationella förpliktelsers inomstatliga genomslagskraft kom därmed att sakna betydelse i ett EG-rättsligt sammanhang: enligt de av EG-domstolen etablerade principerna ålades nationella domstolar en skyldighet att tillämpa relevanta EG-rättsliga bestämmelser och ge dessa företräde framför kolliderande normer i de nationella rättssystemen. EG-rätten kom därmed att få karaktären av ett

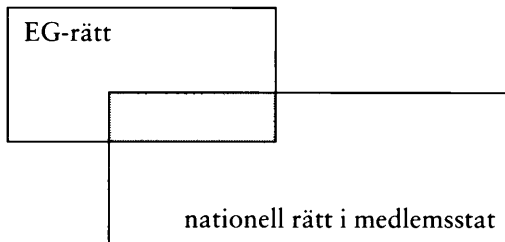
121 Mål 6/64, *Costa v ENEL*, (1964) ECR 585, grunderna 7–13.

122 Mål 26/62 *Van Gend & Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR 1, grund 11.

överstatligt rättssystem, vid sidan av de nationella rättsordningarna, men funktionellt integrerat med dessa.

6.2.3 Exkurs: det etablerade förhållandet mellan EG-rätten och medlemsstaternas nationella rättsordningar

De ovan nämnda principerna rörande förhållandet mellan EG-rätten och medlemsstaternas nationella rättsordningar kom under de följande åren att preciseras och förfinas genom en serie avgöranden från EG-domstolen. Nedanstående figur utgör ett försök att illustrera detta förhållande på ett schematiskt sätt:



Den övre rektangeln symboliserar alla situationer som regleras av normer i EG-rätten, medan den undre symboliserar de situationer som regleras genom rättsordningen i en medlemsstat. Dessa två rättssystem överlappar varandra och inom den skuggade snittytan återfinns ett stort antal samhällseliga förhållanden som regleras av tillämpliga normer i såväl nationell rätt som i EG-rätt. Inom detta område riskerar således konfliktsituationer mellan de båda rättssystemen att uppkomma. En juridisk förutsägbarhet för lösning av sådana konfliktsituationer har emellertid etablerats genom de grundläggande principer för EG-rättens företräde och direkta effekt som utvecklats av EG-domstolen. Dessa principer kan sammanfattas enligt följande:

Nationella domstolar i medlemsstaterna är skyldiga att tillämpa klara och ovillkorliga EG-rättsliga normer och därvid åsidosätta varje konkurrerande regel av nationellt ursprung oavsett dignitet.¹²³ En tillämplig

123 Mål 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr und Vorratsselle Getreide*, [1970] ECR 1125, grund 3: ...*In fact, the law stemming from the Treaty, an independent source of law, cannot because of its very nature be overridden by rules of national law, however framed, without being deprived of its character as Community law and without*

sekundär EG-rättslig norm skall således ges företräde framför nationell konstitutionell lagstiftning. EG-rätten skall vidare ges full genomslagskraft på nationell nivå i medlemsstaterna och enskilda rättssubjekt kan åberopa rättigheter, respektive åläggas skyldigheter, på grundval av tillämpliga EG-rättsliga normer, ett förhållande som brukar beskrivas som EG-rättens direkta effekt.

Enligt de principer som i detta sammanhang utvecklats av EG-domstolen har klara och ovillkorliga regler i den primära EG-rätten samt i de sekundära förordningarna direkt effekt såväl i förhållandet mellan den enskilde och offentliga myndigheter (vertikalt perspektiv) som, privata rättssubjekt sinsemellan (horisontellt perspektiv).¹²⁴ Vad det gäller de sekundära direktiven har klara och precisa regler i dessa direkt effekt, efter det att tidsfristen för medlemsstaternas implementering av direktivets skyldigheter runnit ut, dock endast i vertikalt perspektiv. Det vill säga i de fall den enskilde kan grunda en rättighet gentemot statsmakten på direktivets regler.¹²⁵ En medlemsstat skall således inte kunna förneka enskilda medborgares EG-rättsligt grundade rättigheter genom sin oförmåga, eller ovilja, att efterleva direktivets krav.¹²⁶ Denna tankegång har

the legal basis of the Community itself being called in question. Therefore the validity of a Community measure or its effect within a Member State cannot be affected by allegations that it runs counter to either fundamental rights as formulated by the constitution of that State or the principles of a national constitutional structure. Doktrinen om EG-rättens företräde har senare, på ett koncist sätt, sammanfattats av EG-domstolen: *National courts must not apply domestic rules that are contrary to Community Law.* Se avgörandet i de sammanlagda målen 13 och 113/91 *Criminal proceedings against M. Debus*, [1992] ECR I-3617.

Se även: Mål 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, [1978] ECR 629, grund 17 samt Mål C-213/89 *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd*, [1990] ECR I-2433.

124 Angående direkt effekt av primär EG-rätt i vertikalt perspektiv se: Mål 26/62 *Van Gend & Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR 1. Angående direkt effekt av primär EG-rätt i horisontellt perspektiv se: Mål 43/75 *Defrenne v SABENA*, [1976] ECR 455. Spec. grunderna 38–40.

125 Angående direkt effekt av icke-implementerade direktiv i vertikalt perspektiv se: Mål 9/70 *Franz Grad v Finanzamt Traustein*, [1970] ECR 825. Mål 148/78 *Pubblico Ministero v Ratti* [1979] ECR 1629. Angående uteslutande av direkt effekt av icke-implementerade direktiv i horisontalt perspektiv se Mål 152/84 *Marshall v South West Hampshire Area Health Authority*, [1986] ECR 723.

126 Denna tankegång kan härledas från den grundläggande rättsprincipen om att ingen skall skörda vinning av sin egen orättshandling. Jfr: Dworkin, Ronald: »Law's Empire», Fontana press, London 1986, ss. 15–20. Principen förstärktes genom avgörandet i de för-

formulerats på ett mycket stringent sätt av Cappelletti, Seccombe och Weiler:

[The Court's purpose] was to ensure that neither level of government can rely upon its malfeasance – the Member State's failure to comply, the Community authority's failure or even inability to enforce compliance... If a Court is condoned to wholesale violation of a norm, that norm can no longer be termed law. And who would deny that directives are intended to have the force of Law under the Treaties?¹²⁷

Ansaret för den praktiska tillämpningen av EG-rätten vilar således i huvudsak på nationella domstolar, och andra myndigheter, i medlemsstaterna. För att säkerställa en enhetlig tolkning av EG-rätten på nationell nivå har de rättstillämpande nationella domstolarna givits en rättighet att, vid tveksamhet, ställa en fråga om tolkningen av relevanta EG-rättsliga regler till EG-domstolen.¹²⁸ Nationella domstolar som utgör sista instans har vidare en skyldighet att ställa en sådan tolkningsfråga i de fall det råder någon form av osäkerhet rörande tolkningen.¹²⁹ Det svar som den nationella domstolen erhållit på en sådan fråga är bindande och skall tillämpas på omständigheterna i det aktuella fallet.

Omfånget av de gemensamma institutionernas lagstiftningskompetens

Den skuggade snittytan i figuren utgör vidare, vid varje tidpunkt, en schematisk illustration av vidden av medlemsstaternas suveränitetsavstående till de gemensamma institutionerna i fråga om lagstiftningskompetens: inom de politikområden som återfinns inom snittytan ute-

enade målen C-6&C-9/90 *A Francovich and others v Italian Republic*, [1991] ECR I-5357 varigenom enskilda medborgare tillerkändes en rättighet till ersättning för den skada de tillfogats till följd av att en medlemsstat brutit i att implementera ett direktiv inom den utsatta tidsfristen.

127 Cappelletti, Mauro; Seccombe, Monica; Weiler, Joseph ed: »Integration through Law», Walter de Gruyter, Berlin och New York 1986 volym 1, bok 1, s. 39.

128 Romfördraget artikel 177:2

129 Romfördraget artikel 177:3. Detta stadgande som ålägger domstolar som utgör sista instans en ovillkorlig skyldighet att ställa en tolkningsfråga till EG-domstolen moderas emellertid av avgörandet i målet 283/81 *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministro della Sanità*, [1982] ECR 3415. Genom detta avgörande fastslås att någon skyldighet att ställa en tolkningsfråga inte föreligger om tolkningen av det aktuella EG-rättsliga stadgandet står helt klar.

sluts lagstiftningsbeslut på nationell nivå enligt den av EG-domstolen etablerade doktrinen om EG-rättens spärrverkan.¹³⁰ Denna doktrin kan ses som en naturlig konsekvens av doktrinen om EG-rättens företräde: då all nationell lagstiftning som står i strid med tillämpliga bestämmelser i EG-rätten skall åsidosättas i rättstillämpningen är det naturligt att nationella lagstiftande organ inte heller har kompetens att lagstifta inom områden där det existerar tillämpliga EG-rättsliga normer. Spärrverkan innebär således att en exklusiv lagstiftningskompetens på gemenskapsnivå etableras genom att den potentiella kompetens som de gemensamma institutionerna givits i de grundläggande fördragstexterna aktualiseras i form av en reglering på gemenskapsnivå. Fram till dess kvarstår en nationell lagstiftningskompetens, som dock enbart får utövas under iakttagande av den grundläggande förpliktelsen om lojalitet mot fördragsmålets förverkligande.

Doktrinen om spärrverkan framstår klart vid en sammanläsning av följande två uttalanden från EG-domstolen:

In the absence of common rules relating to the production and marketing of alcohol ... *it is for the Member States to regulate* all matters relating to the production and marketing of alcohol and alcoholic beverages on their own territory.¹³¹

... in accordance with the principle of the precedence of Community law, the relationship between provisions of the Treaty and directly applicable measures of the institutions on the one hand and the national law of the Member States on the other is such that those provisions and measures not only by their entry into force render automatically inapplicable any conflicting provision of current national law but -in so far as they are an integral part of, and take precedence in, the legal order applicable in the territory of each of the Member States- *also pre-*

130 För en ingående analys av begreppet spärrverkan se: Cross, Eugene, Daniel: »Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community: A Framework for Analysis», CMLRev, 1992, ss. 447–472. Se även: Cramér, Per: »Noteringar rörande subsidiaritetsprincipens tillämpning i framtidens EG/EU», SvJT 1993, ss. 533–546.

131 Mål 120/78 *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, [1979] ECR 649, grund 8. (Min kursivering.)

*clude the valid adoption of new national legislative measures to the extent to which they would be incompatible with Community provisions.*¹³²

Inom vissa politikområden har det vidare fastslagits att exklusiv kompetens på gemenskapsnivå föreligger områdesvis. Sådana områden är utrikeshandelspolitik¹³³ och fiskeripolitik.¹³⁴

Varje nyantagen norm på EG-nivå medför således en expansion av de gemensamma institutionernas exklusiva lagstiftningskompetens och en motsvarande krympning av motsvarande lagstiftningskompetens på nationell nivå. Översatt i figuren ovan innebär detta en successiv förskjutning av den övre rektangeln på ett sådant sätt att den skuggade snittytans area ökar.

Denna successiva minskning av medlemsstaternas kompetens att anta rättsliga normer har sin yttersta begränsning i omfånget av den potentiella normgivningskompetens som de gemensamma institutionerna givits genom medlemsstaternas överenskommelser i de grundläggande fördragstexterna.¹³⁵ Denna yttre gräns är emellertid inte helt klarlagd. Osäkerheten härrör främst från artikel 235 i Romfördraget vilken etablerar en kompetens för de gemensamma institutionerna att fatta legislativa beslut inom områden där uttryckliga kompetenser saknas. Detta dock under förutsättning att beslutet i fråga är nödvändigt för att förverkliga fördragsmålen vad det gäller den gemensamma marknadens funktion.¹³⁶ Det skall även observeras att de gemensamma institutionernas kompetens att tillämpa givna EG-rättsliga bestämmelser också generellt har utvidgats utöver den angivna uttryckliga kompetensen. Detta har skett genom att EG-domstolen etablerat doktrinen om *implied powers* enligt vilken de gemensamma institutionerna har en kompletteran-

132 Mål 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, [1978] ECR 629, grund 17. (Min kursivering.)

133 Opinion of the Court given pursuant to article 228 of the EEC Treaty of 11 November 1975, *Local Cost Standard* Opinion 1/75 [1975] ECR 1355. Mål 22/70 *Commission v Council* (AETR), [1971] ECR 263, grunderna 17–19.

134 Mål 804/79 *Commission v UK*, [1981] ECR 1045, grunderna 17–32.

135 Legalitetsprincipen fastslås i Romfördraget, artikel 4; EKSG-fördraget, artikel 5 samt EURATOM-fördraget, artikel 3.

136 I sin avhandling »On Law and Policy in the European Court of Justice» skriver Hjalte Rasmussen angående den yttre gränsen för den legislativa kompetens som etablerats genom Romfördraget artikel 235: *Closer scrutiny, however, readily discloses that the language used to circumscribe the area of application of Article 235 offers few, if any, clues to where the boundary is located. Academic writers have in fact persuasively defended views which range from narrow, to wider interpretations of the text of the competence power.*

de kompetens på grundval av vad som är nödvändigt för att uppfylla fördragens målsättningar.¹³⁷

Trots osäkerheten om de yttre gränserna för de gemensamma institutionernas kompetens rubbas emellertid inte grundprincipen om medlemsstaternas suveränitet, vilken de till vissa delar oåterkallerligen¹³⁸ överfört till de gemensamma organen; *the principle of attribution of power*: En utökning av den potentiella lagstiftningskompetensen på gemensam nivå kan endast ske genom tillägg till, och/eller ändringar av, de grundläggande fördragstexterna vilket kräver en enhällig mellanstatlig överenskommelse.

Medlemsstaternas acceptans

Den process varigenom EG-rättens relation till de nationella rättsordningarna i medlemsstaterna klargjordes genom fastställandet av principerna om direkt effekt, företräde och spärrverkan är i sin helhet ett resultat av en serie avgöranden från EG-domstolen. Domstolen har i denna aktivistiska tolkningsverksamhet främst stött sig på den allmänna lojalitetsförpliktelse som medlemsstaterna påtagit sig genom Romfördraget artikel 5.¹³⁹ Lojalitetsförpliktelsen har därigenom givits en innebörd snarlik ett uttryckligt stadgande om den federala lagstiftnings företräde som är brukligt i federala konstitutioner. De tolkningsmetoder¹⁴⁰ som domstolen i första hand använt sig av är den kontextuella och den teleologiska: enskilda regler har därmed tolkats med utgångspunkt i fördragstextens övergripande målsättningar så som de uttrycks i preambeltexten samt de inledande principartiklarna och domstolen har därige-

137 Se som exempel avgorandet i de sammanlagda målen: 281, 283–5, 287/85 *Germany v Commission* [1987] ECR 3203, grund 18: *In that connection it must be emphasized that where an article of the Treaty...confers a specific task on the Commission it must be accepted, if that provision is not to be rendered wholly ineffective, that it confers on the Commission necessarily and per se the powers which are indispensable in order to carry out that task.*

Denna doktrin bekräftas i EGF artikel 3b(1) vilken infördes genom Unionsfördraget 1993: *The Community shall act within the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein.* (Fetstil tillagd).

138 Jmfr mål 7/71 *Commission v French Republic* [1971] ECR 1003, grunderna 19–20, i vilket fastslås att den etablerade kompetensfördelningen mellan gemenskapens institutioner och dess medlemsstater är oåterkallelig.

139 Se vidare: Temple-Lang, John: »Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty», CMLRev 1990, ss. 645–681.

140 För en god redogörelse av de vid EG-domstolen tillämpade tolkningsmetoderna se: Brown, Neville, L; Jacobs, Francis, G: »The Court of Justice of the European Communities», Sweet & Maxwell, London 1989, ss. 268–292.

nom på ett konsekvent sätt sökt stärka EG-samarbetets överstatliga element, de gemensamma institutionernas kompetens och EG-rättens effektivitet.¹⁴¹

Trots att denna revolutionerande utveckling knappast kan ha förutsetts av de ursprungliga medlemsstaterna vid dess inträde i gemenskaperna har de av EG-domstolen etablerade principerna kommit att accepteras med få protester. Framförallt har de nationella domstolarna, på vilka EG-rättens tillämpning till mycket stor del vilar, visat en stark lojalitet gentemot det gemensamma normsystemet och den rättsutveckling som emanerat från EG-domstolen. Den judiciella opposition som förekommit mot principen om EG-rättens oinskränkta företräde härrör främst från de tyska, franska och italienska författningsdomstolarna och rör företrädesvis situationer av konflikt mellan EG-rättsliga bestämmelser och det nationella konstitutionella skyddet av mänskliga rättigheter. I ljuset av att EG-domstolen i ett antal avgöranden förklarat att hänsynen till skyddet för mänskliga rättigheter utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper som skyddas av EG-domstolen har emellertid dessa protester nedtonats.¹⁴² Kritik mot denna domstolsaktivism har även hörts från akademiskt¹⁴³ och politiskt håll inom medlemsstaterna.

141 Vid tolkning av enskilda bestämmelser i EG-rätten återkommer EG-domstolen ofta till resonemang utifrån bestämmelsens effektivitet med avseende på dess målsättning, *effet utile*. Den princip som följer av ett sådant resonemang är att den tolkning som ger bestämmelsen dess största effekt vad det gäller måluppfyllnad skall användas. Se som exempel mål 70/72 *Commission v Germany*, [1973] ECR 813 grund 12.

142 För en detaljerad redogörelse av denna utveckling se: Mancini, G. Frederico: »The Making of a Constitution for Europe» i: Keohane, Robert, O; Hoffmann, Stanley ed: »The New European Community», Westview Press Boulder, San Francisco, Oxford 1991, ss. 177–194. En tidigare version återfinns publicerad i: CMLRev 1989, ss. 595–614. Se även: Weiler, J: »The Transformation of Europe», The Yale Law Journal, 1991, ss. 2403–2483.

143 En av de starkaste kritikerna mot EG-domstolens judiciella aktivism har varit Hjalte Rasmussen, Professor vid Handelshögskolan i Köpenhamn. Med avseende på ett avgörande från EG-domstolen vilket fastställde direkt effekt för ett felaktigt implementerat direktiv skriver han: *...it suffices...to point out that the text of article 189(3) does not offer the Court the slightest justification for ruling the way it did. It went way beyond the textual stipulations of that Article leaving behind a variety of well-merited, legal-interpretative principles. To many a European lawyer this is a revolting behaviour.* Rasmussen, Hjalte: »On Law and Policy in the European Court of Justice», Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1986, s. 12. För en kritisk analys av Rasmussens ståndpunkt se: Weiler, Joseph: »The Court of justice on Trial», CMLRev 1987, ss. 555–589.

7 Détente och lågkonjunktur – EG-samarbetet utvidgas och nya initiativ till en fördjupning

Détente och lågkonjunktur – EG-samarbetet utvidgas, nya initiativ

Det tidiga 1970-talet präglades av avspänning på såväl global som regional nivå och innebar inledningen till en period av détente som i stort kom att vara fram till den sovjetiska militära interventionen i Afghanistan 1979. På global nivå kom denna process till konkret uttryck bland annat genom de första stegen mot en fredsprocess i Vietnam, Icke-spridningsavtalet 1968,¹⁴⁴ inledandet av SALT I i Wien 1970¹⁴⁵ och de nedrustningsförhandlingar mellan NATO och Warszawapakten, MBFR,¹⁴⁶ som inleddes i samma stad 1973. Vidare bör nämnas 1972 års politiska överenskommelse mellan USA och Sovjetunionen om förhindrande av utbrottet av ett kärnvapenkrig.¹⁴⁷ Denna avspänningsprocess gav utrymme för de västeuropeiska staterna att agera friare gentemot Sovjetunionen och dess allierade vilket också föranledde en regional europeisk détente. På regional nivå i Europa bör främst nämnas inledandet av den Europeiska Säkerhets- och Samarbetskonferensen, ESK, i Helsingfors 1973 samt avspänningen i förhållandet mellan de två tyska staterna som kom till uttryck i Bonn-regimens *Ostpolitik*. Centrala konkreta element för utvecklingen av de tysk-tyska relationerna var Förbundsrepublikens övergivande av Hallsteindoktrinen¹⁴⁸ samt de avtal som slöts mellan å

144 »Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons», 729 UNTS 161.

145 Strategic Arms Limitation Talks vilka ledde till »Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems (ABM-Treaty) 11 ILM 784 (1972).

146 Mutual and Balanced Force Reductions. Förhandlingarna pågick under perioden 1973 till 1988 utan att namnvarda resultat uppnåddes.

147 »Agreement between the USA and the USSR on the Prevention of Nuclear War», 12 ILM 896 (1973).

148 Västtysk utrikespolitisk doktrin som presenterades i samband med Adenauers besök i Moskva 1955. Dess innebörd var att Förbundsrepubliken inte avsåg att upprätta diplomatiska förbindelser med de stater som erkänt DDR, Sovjetunionen undantaget. Denna doktrin, som syftade till en diplomatisk isolering av DDR, upphävdes först 1969 vilket öppnade vägen för flertalet västländer, däribland Sverige, att upprätta diplomatiska relationer med DDR. Doktrinen har namngivits efter Walter Hallstein som 1955 var statssekreterare vid UD i Bonn.

ena sidan den tyska Förbundsrepubliken och å andra sidan Sovjetunionen, Polen och DDR.¹⁴⁹

Under samma period kom emellertid Västeuropa att ställas inför en serie ekonomiska utmaningar. De oljeproducerande arabstaternas exportembargo som följde efter Jom Kippur-kriget 1973 ledde till mycket kraftiga höjningar av oljepriset vilket ansågs utgöra en utlösande faktor för en följande recession i Västeuropa. Denna första oljekris, och även den produktionsminskning som följde efter revolutionen i Iran 1979, demonstrerade hur känsligt det västeuropeiska ekonomiska systemet var för yttre spänningar. Den västeuropeiska industrin kom vidare att utsättas för en allt hårdare konkurrens på den globala marknaden, framförallt från de snabbt växande ekonomierna i Japan och Sydostasien. Till skillnad från situationen inom dessa områden, och i USA, kom Västeuropa att präglas av stagnerande ekonomisk tillväxt och tilltagande arbetslöshet; en utveckling som ledde till myntande av begreppet »Eurosclerosis».

7.1 *Geografisk utvidgning av EG; det krympande EFTA*

Under 1960-talets sista år inleddes en omfattande geografisk utvidgning av EG-samarbetet. Mot bakgrund av hotet om att i ökad omfattning diskrimineras vid export till den kontinentala marknaden ansökte Storbritannien, tätt följt av Danmark, Eire och Norge, i maj 1967 ånyo om inträde som medlemmar i EG. Även Sverige ingav, i juli 1967, en »öppen» ansökan om anslutning med bibehållen neutralitet.¹⁵⁰ Frankrike inlade

149 »Treaty between Federal Republic of Germany and the Union of Soviet Socialist Republics», 9 ILM 1026 (1970). »Treaty between Federal Republic of Germany and Poland concerning the Basis for Normalizing Relations», 10 ILM 127 (1971). »Treaty between Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic on the Basis of Intra-German Relations», 12 ILM 16 (1973). För en analys av fördragen med Sovjetunionen och Polen se: Skubiszewski, Krzysztof: »Poland's Western Frontier and the 1970 Treaties», AJIL, 1973, ss. 23–43.

150 I det brev som överlämnades till Kommissionens president hemställde Sverige om förhandlingar med Gemenskapen i syfte att göra det möjligt för Sverige att, i en form som medger ett fullföljande av den svenska neutralitetspolitiken, delta i utvidgningen av Europeiska ekonomiska gemenskapen. Utrikesfrågor 1967, Aktstycken utgivna av kungliga Utrikesdepartementet, Ny serie 1:C:17, ss. 138–139.

Från svenskt håll ansågs detta vara möjligt i och med att den federala karaktären i EG-samarbetet väsentligen ointetgjorts i och med Luxemburgkompromissen. Det skall

emellertid, i november 1967, ånyo sitt veto gentemot att inleda förhandlingar om ett brittiskt inträde i EG. Den franska hållningen beskrevs av den brittiske utrikesministern Georg Brown efter ett möte med de Gaulle i slutet av 1966 på följande sätt:

It was very clear that de Gaulle was adamantly against us. He regarded the Continent as France's place and the Atlantic Ocean and the United States as Britain's place. It was at this meeting that de Gaulle made his famous remark about the impossibility of two cooks living in one farmyard with ten hens. He said that he had a lot of trouble getting the five hens to do what France wanted, and he wasn't going to have Britain's coming in and creating trouble all over again, this time with ten.¹⁵¹

Denna avvisande franska inställning måste emellertid kontrasteras mot de ambitioner som företrädare för den brittiska regeringen hyste. I sina memoarer skrev George Brown angående Storbritanniens roll i Europa:

We have a role: our role is to lead Europe. We are, and have been for eleven centuries since the reign of King Alfred, one of the leaders of Europe. It may be that Britain is destined to be the leader of Europe, of Western Europe in the first place, and of as much of Europe as will come together later on.¹⁵²

Det var först efter det att tullunionen fullbordats inom EG, och Charles de Gaulle avgått från ämbetet som Frankrikes president i maj 1969¹⁵³, som förhandlingar mellan de kandiderande EFTA-staterna och Kommissionen kunde inledas. Den nya samstämmigheten mellan de sex demonstrerades i slutdokumentet från toppmötet i Haag, 1–2 december samma år, i vilket principerna för en geografisk utvidgning av gemenskapen fastlades. De sex underströk den vikt som fästes vid denna ut-

dock noteras att de två *de jure* permanent neutrala EFTA-staterna Schweiz och Österrike, med hänvisning till sin speciella folkrättsliga status, avstod från att ansöka om medlemskap.

151 Brown, George: »In My Way», Victor Gollancz Ltd, London 1971, s. 220.

152 Brown, George: »In My Way», s. 209.

153 Det skall emellertid noteras att de Gaulle, under trycket av de ekonomiska problem som följde efter majrevolten 1968, redan före sin resignation, hade uttryckt en öppnare attityd gentemot Storbritannien. de Gaulle efterträddes som president av partibrodern Georges Pompidou. Se Kitzinger, Uwe: »Diplomacy and Persuasion – How Britain Joined the Common Market», Thames and Hudson, London 1973, ss. 37–58.

veckling och knöt implicit an till de av EG-domstolen utvecklade principerna om medlemskapets innebörd. Som en förutsättning för medlemskap fastslogs således att de inträdande staterna fullt ut accepterade det normsystem som etablerat den redan uppnådda integrationsnivån; l'*acquis communautaire*:

Looking back on the road that has been traversed, and finding that never before have independent States pushed their co-operation further, they were unanimous in their opinion that by reason of the progress made the Community had now arrived at a turning point in its history . . . Entry upon the final stage of the Common Market not only means confirming the irreversible nature of the work accomplished by the Communities, but also means paving 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 . . . The European Communities remain the original nucleus from which European unity sprang and developed. The entry of other countries of this continent into the Communities – in accordance with the provisions of the Treaty of Rome – would undoubtedly help the Communities to grow to dimensions, still more in conformity with the present state of economy and technology . . . In so far as the applicant States accept the Treaties and their political aims, the decisions taken since the entry into force of the Treaties and the options adopted in the sphere of development, the Heads of State or Government have indicated their agreement to the opening of negotiations between the Community on the one hand and the applicant States on the other.¹⁵⁴

Vid detta möte antogs även direktiv för fortsatta utredningar rörande ett framtida utrikespolitiskt och monetärt samarbete. Resultatet av dessa utredningar, *Davignonrapporten*¹⁵⁵ angående utveckling av det politiska samarbetet och *Wernerrapporten*¹⁵⁶ angående upprättandet av en ekonomisk och monetär union inom gemenskapen, presenterades under sommaren och hösten 1970.

154 »The Hague Summit, Final Communiqué of the Conference», Bull. EC 1/70, ss. 11–16.

155 »Report by the Foreign Ministers of the Member States on the problems of political unification», Bull. EC 11/70, ss. 9–14.

156 »A plan for the phased establishment of an economic and monetary union», Bull. EC 3/70, supplement.

For en officiell svensk översättning se: »Davignon-rapporten, Werner-rapporten», EEC information, Handelsdepartementet, Stockholm 1970.

7.1.1 Tanken om ett regionalt nordiskt ekonomiskt samarbete – NORDEK

Som en följd av de planer om ett utvecklat politiskt och monetärt samarbete inom EG som presenterades genom Davignon- och Wernerrapporterna uteslöts från svensk sida möjligheten till medlemskap i EG på grund av hänsyn till neutralitetspolitikens trovärdighet.¹⁵⁷

Ett intressant försök att, genom en parallell process, stärka det nordiska samarbetet utgjorde de förhandlingar om upprättande av en nordisk tullunion, NORDEK, som under denna tidsperiod fullföljdes inom Nordiska rådets ram. En traktatstext för upprättande av denna organisation kunde undertecknas i Reykjavik i februari 1970.¹⁵⁸ En av avsikterna med denna form av nära ekonomiskt samarbete mellan de nordiska staterna var att skapa en form för samordning av relationerna till EG. Dessa tankar gick emellertid om intet i och med att Finland, med hänvisning till landets speciella relationer med Sovjetunionen, drog sig ur förhandlingarna rörande NORDEK. Inte heller från dansk sida visades någon större entusiasm för projektet och landet prioriterade att följa dess dominerande handelspartner, Storbritannien, in i EG.

7.1.2 Sammansmältning på olika integrationsnivåer

Förhandlingarna mellan EG och de stater som kandiderade för medlemskap kunde avslutas under 1971 och tillträdesfördrag undertecknades i Januari 1972 mellan EG och Storbritannien, Eire, Danmark samt Norge.¹⁵⁹ Förutom Norge, som genom en folkomröstning beslutade att ej ratificera tillträdesfördraget,¹⁶⁰ inträdde dessa stater som EG-medlemmar

157 Se: Olof Palmes anförande inför Riksdagen 19 januari 1971 om den förändrade svenska inställningen till ett medlemskap vilken följde mot bakgrund av Davignon- och Wernerrapporterna. Utrikesfrågor 1971, Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet, Ny serie 1:C21, ss. 196–199.

158 Ett utkast till traktat om upprättande av organisationen för nordiskt ekonomiskt samarbete (NORDEK) återfinns i: NU 1969:11, ss. 79–109. Det konkreta innehållet i denna text var tydligt inspirerat av Romfördraget och syftade till ett långtgående ekonomisk samarbete. Det skall dock noteras att det föreslagna samarbetet saknade reella överstatliga element.

159 För en inträngande analys av de brittiska förhandlingarna om inträde i EG se: Kit-zinger, Uwe: »Diplomacy and Persuasion – How Britain Joined the Common Market», Thames and Hudson, London 1973.

160 Se OJ No L 2, 1973, s. 1.

i januari 1973. De kvarvarande medlemmarna i EFTA, Finland¹⁶¹, Island¹⁶², Norge¹⁶³, Schweiz¹⁶⁴, Sverige¹⁶⁵, Portugal¹⁶⁶ och Österrike¹⁶⁷ ingick under perioden 1972–74 bilaterala, men i allt väsentligt likalydande, frihandelsavtal med EEG och EKSG i överensstämmelse med GATT artikel XXIV. Genom tillämpning av dessa avtal uppnåddes under 1984 frihandel med industrivaror mellan EG och EFTA:s medlemsstater.

Den geografiska utvidgningen av EG kom att fortsätta under de kommande åren. En grekisk ansökan om medlemskap inlämnades 1975 och Grekland inträdde i januari 1981 som den tionde medlemsstaten i EG. Efter långdragna förhandlingar om övergångsvillkoren kunde även Portugal och Spanien, som ansökt om medlemskap 1977, inträda som EG-medlemmar i januari 1986. Dessa tre medelhavsstaters inträde i EG var intimt förknippat med de nationella demokratiseringsprocesser som ägde rum under denna period.

I och med denna utvidgningsprocess av EG-samarbetet och tillkomsten av frihandelsavtal mellan de kvarvarande EFTA-staterna och EEG/EKSG etablerades den traktatsrättsliga grunden för ett västeuropeiskt frihandelsområde med sammanlagt över 300 miljoner invånare.

7.2 *Nya strukturer för utrikespolitiskt samarbete*

Tanken på en europeisk säkerhetskonferens hade, med början under 1950-talet, vid ett flertal tillfällen presenterats från sovjetisk sida. Lika ofta hade den avvisats av västmakterna som ett genomskinligt försök att förhindra en västtysk återupprustning och att utesluta en amerikansk roll i Europa. När tanken åter presenterades från Warszawapaktens sida 1969 var emellertid den amerikanska positionen gentemot sina europeiska allierade, i ljuset av den begynnande avspänningen, sådan att för-

161 OJ No L 328, 1973, s. 1, OJ No L 348, 1974, s. 1.

162 OJ No L 301, 1972, s. 1, OJ No L 350, 1973, s. 2.

163 OJ No L 171, 1973, s. 2, OJ No L 348, 1974, s. 17.

164 OJ No L 300, 1972, s. 189, OJ No L 350, 1973, s. 13.

165 OJ No L 300, 1972, s. 96, OJ No L 350, 1973, s. 76.

En utförlig beskrivning av de förhandlingar som ledde fram till de svenska frihandelsavtalen med EEG och EKSG återfinns i: Viklund, Daniel: »Spelet om frihandelsavtalet -En kritisk studie i svensk utrikespolitik 1959–1972».

166 OJ No L 301, 1972, s. 165, OJ No L 350, 1973, s. 53.

167 OJ No L 300, 1972, s. 93, OJ No L 350, 1973, s. 33.

slaget måste accepteras för att undvika en splittring inom NATO. Framförallt uppfattade den amerikanska administrationen det som en risk att den västtyska normaliseringen av förbindelserna med DDR skulle kunna leda till att Tyskland vände sig inåt om inte ett multilateralt ramverk inrättades. Den Europeiska säkerhetskonferensen kunde utgöra ett sådant ramverk.¹⁶⁸

Genom ESK inrättades ett nytt multilateralt regionalt instrument för att gynna en säkerhetspolitisk stabilitet i Europa, innefattande såväl Öst- som Västeuropa.¹⁶⁹ Genom Helsingfordsdokumentet,¹⁷⁰ 1975, fastställdes tio grundläggande allmänt formulerade principer för fredlig samexistens mellan Europas stater:

- I. Suverän likställdhet och respekt för rättigheter som innefattas i suveräniteten.
- II. Avstående från hot om eller bruk av våld.
- III. Gränsers okränkbarhet.
- IV. Staters territoriella integritet.
- V. Fredlig lösning av tvister.
- VI. Icke-ingripande i inre angelägenheter.
- VII. Respekt för mänskliga rättigheter, och grundläggande friheter, däri inbegripet tanke-, samvets-, religions- och trosfrihet.
- VIII. Folkens lika rättigheter och självbestämmanderätt.
- IX. Samarbete mellan stater.
- X. Ärligt fullgörande av förpliktelser enligt internationell rätt.

Mest väsentligt innebar dessa principer ett de facto godkännande av de existerande territoriella gränserna i Europa. Helsingfordsdokumentet innehöll vidare specifika åtaganden om förtroendeskapande åtgärder på det säkerhetspolitiska planet samt överenskommelser om framtida samarbete rörande vetenskap, miljö, ekonomi och teknologi. Slutligen kom även principer för skyddet av grundläggande mänskliga fri- och rättigheter att specificeras.

Helsingfordsdokumentet lade grunden till en fortsatt kontinuerlig all-europeisk förhandlingsprocess vid en serie mellanstatliga konferenser

168 Se Kissinger, Henry: »Memoarer – De första åren i Vita Huset», P A Norstedt & Söners förlag, Stockholm 1979, s. 488–507.

169 I ESK-processens inledning deltog samtliga europeiska stater, förutom Albanien, samt USA och Kanada.

170 »Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa 1973–1975», Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet, Ny serie II:29, Stockholm 1975.

där formerna för samarbetet gavs en alltmer konkret form.¹⁷¹ Det regelverk som därigenom successivt utvecklats brukar ur det folkrättsliga perspektivet klassificeras som »soft law», en icke oomtvistad benämning som i detta fall syftar på mellanstatliga normer vars karaktär innebär en moralisk förpliktelse, men ej en rättslig bundenhet.¹⁷²

Den europeiska säkerhetspolitiken kom således även fortsättningsvis att främst vara en fråga om politiska och diplomatiska relationer mellan representanter för två fientliga militärallianser. Genom ESK-processen, som inrättade ett legitimt mellanstatligt all-europeiskt debattforum samt en serie konkreta förtroendeskapande åtgärder¹⁷³, kunde emellertid denna fiendskap mildras vilket i sin tur gynnade stabiliteten inom Europa. För staterna inom EG innebar denna nya utveckling även att motiven för ett närmare utrikespolitiskt samarbete dem emellan stärktes.

7.2.1 Det Europeiska Politiska Samarbetet – EPS

Davignonrapportens förslag till former för ett utrikespolitiskt samarbete godkändes vid ett utrikesministermöte i oktober 1970. Genom detta godkännande etablerades ett utrikespolitiskt samarbete, EPS, mellan EG:s medlemsstater. Utan att utgöra en del av det överstatliga samarbetet inom EG var avsikten med EPS att lägga grunden för en successiv utveckling mot en gemensam västeuropeisk utrikespolitik – *the day when Europe can speak with one voice*.

Den deklarerade målsättningen med samarbetet var långsiktigt ambi-

171 Följande uppföljningsmöten har hitintills hållits inom ramen för ESK-processen: Belgrad 1977–78, Madrid 1980–1983, Wien 1986–1989 samt Helsingfors 1992. Inom ramen för ESK-processen faller även ett stort antal specialiserade arbetsmöten, konferenser och toppmöten. Exempel på sådana är den framgångsrika Stockholmskonferensen, 1984–86, rörande förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder samt toppmötet i Paris, 19–21 november 1990 vid vilket Parisstadgan för ett nytt Europa antogs.

En utmarkt bibliografi rörande ESK-processen återfinns i: Holtermann, Henrik red: »CSCE, From Idea to Institution», The Danish Institute of International Studies, djøf Publishing, Copenhagen 1993.

172 Den svenska uppfattningen är att Helsingfordokumentet inte utgör ett juridiskt bindande fordrag utan att det närmast skall jämföras med enhälligt antagna resolutioner i FN:s Generalforsamling. En valformulerad kritik av begreppet »soft law» återfinns i: Sztucki, Jerzy: »Reflections on International 'Soft Law'», Festskrift till Lars Hjernér, Norstedts, Stockholm 1990, ss. 549–575.

173 Exempel på sådana åtgärder som etablerats inom ramen för ESK-processen är för-anmälan av militära manovrar samt utbyte av militära observatörer.

tiös och sågs som en naturlig, och nödvändig, konsekvens av den uppnådda ekonomiska integrationen inom EG:

7. The first fact is that, in line with the spirit of the Preambles of 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.¹⁷⁴

...

Konkret var emellertid Davignonsystemet för EPS relativt blygsamt till sin ambitionsnivå. Målsättningen var att, genom konsultationer i alla utrikespolitiska frågor av betydelse, öka samförståndet mellan de deltagande staterna och verka för en samordning av deras agerande på den utrikespolitiska arenan. Samarbetet gavs en minimal institutionell struktur med utrikesministermöten vid behov, dock minst var sjätte månad. Som enda sammanhållande organ inrättades en politisk kommitté bestående av cheferna för de politiska avdelningarna vid de deltagande staternas utrikesdepartement. Kommittén gavs till uppgift att förbereda möten på ministernivå och avsågs sammanträda minst fyra gånger årligen.

Behovet av att upprätthålla en västeuropeisk identitet förstärktes genom inledandet av ESK där de Västeuropeiska staterna gavs en möjlighet att föra fram en säkerhetspolitisk linje som i viss mån skilde sig från den som utarbetats i Washington.¹⁷⁵ Helsingforskonferensen 1973–75

174 »Report by the Foreign Ministers of the Member States on the Problems of political unification», Bull. EC 11/70, ss. 9–14.

175 Vikten av att samverka vid ESK-förhandlingarna underströks av EG:s medlemsstater vid toppmötet i Köpenhamn november 1973. ESK-processen utgjorde därmed ett motiv för att utveckla EPS: ...*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.* »Second Report on European political cooperation on Foreign policy», Bull. EC 9/73, s. 15.

var vidare det första tillfälle där EPS kunde prövas i ett större sammanhang och de framgångar som EPS rönne vid förhandlingarna i Helsingfors ledde till att den politiska viljan att vidareutveckla detta samarbete stärktes. Likaledes levererade stridigheterna i Mellanöstern och oljekrisen 1973 tunga argument för ett närmare politiskt samarbete.¹⁷⁶

Denna politiska vilja att utveckla samarbetet mellan, de då nio, medlemsstaterna mot det avlägsna, och ej definierade, målet att upprätta en Europeisk Union kom under den följande perioden att uttryckas genom en serie politiska deklarationer på ministernivå och det utrikespolitiska samarbetet utgjorde ett väsentligt element för denna utveckling.¹⁷⁷ Klarast kommer denna vilja till uttryck i den deklaration om den europeiska identiteten som antogs vid toppmötet i Köpenhamn 1973:

The European identity will evolve as a function of the dynamic of the construction of a united Europe. In their external relations, the Nine propose progressively to undertake the definition of their identity in relation to other countries or groups of countries. They believe that in so doing they will strengthen their own cohesion and contribute to the framing of a genuinely European foreign policy. They are convinced that building up this policy will help them to tackle with confidence and realism further stages in the construction of a united Europe thus making easier the proposed transformation of the whole complex of their relations into a European Union.¹⁷⁸

I konkreta termer kom emellertid utvecklingen av EPS att bli relativt

176 Det allvar med vilket oljekrisen behandlades inom EG återspeglas väl i Kommissionens rapport: »Towards a new energy policy strategy for the Community», Bull. EC suppl 4/74.

177 »The first Summit Conference of the enlarged Community»: *The Heads of State and Government have assigned themselves the key objective of converting, before the end of this decade and in absolute conformity with the signed Treaties, all the relationships between the Member States into a European Union. They are therefore asking the Community Institutions to prepare before the end of 1975 a report to be submitted to a further summit Conference.* Bull. EC 10/72, s. 23. (Fetstil tillagd).

Genom det ovan citerade slutdokumentet från toppmötet i Paris infördes begreppet »Europeisk Union» i samarbetets politiska terminologi. Avsaknaden av en definition kritiserades emellertid, framförallt från Kommissionens sida. Dess ordförande, Sicco Manholt, menade att det kunde betyda much or nothing. Se: Bull. EC 10/72, s. 24.

Begreppet återkommer även i »Second Report on European political cooperation on Foreign policy» 1973: *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.* Bull. EC 9/73, s. 18. (Fetstil tillagd).

178 »Declaration on European Identity», Bull. EC 12/73, ss. 118–122.

blydgsam: EG:s institutioner, Kommissionen och Europaparlamentet, kom successivt att involveras i EPS för att etablera en samordning mellan det överstatliga ekonomiska samarbetet inom EG och det mellanstatliga politiska samarbetet inom ramen för EPS.¹⁷⁹ EPS, och EG-systemet, förstärktes 1974¹⁸⁰ genom inrättandet av det Europeiska Rådet, *European Council*, vilket konstituerades av Frankrikes president samt regeringscheferna från övriga medlemsstater. Detta institutionaliserade toppmöte gavs till uppgift att, vid minst tre tillfällen årligen, samlas för att, som EG:s Ministerråd, behandla gemenskapsärenden inom ramen för grundfördragen och, i egenskap av mellanstatlig konferens, diskutera frågor inom ramen för EPS. Vidare infogades Europaparlamentet i EPS genom att detta gavs en interpellationsrätt vis a vis det Europeiska rådets ordförande. Trots detta kom det Europeiska rådet att få något av Janusansikte då en och samma församling förutsattes byta egenskap momentant. Problemen med denna formella skiljelinje mellan EPS och EG-samarbetet uppmärksammades i Tindemansrapporten, 1976, enligt vilken det fanns starka skäl för att helt föra in EPS i EG-samarbetets överstatliga ramverk.¹⁸¹ Rapporten ledde emellertid inte till någon förändring av det etablerade förhållandet.

Trots sina institutionella svagheter kom EPS att leda till att en »konsultationsreflex» i utrikespolitiska frågor etablerades mellan medlemsstaterna. Under 1970-talet åstadkoms, under förutsättning att en intressegemenskap förelåg, en serie av gemensamma ställningstaganden på det utrikespolitiska området. Utöver en ökad enhetlighet i uppträdandet inom ESK och FN bör speciellt noteras den gemensamma hållning som uttrycktes i en serie deklARATIONER rörande konflikterna i Mellanöstern.

179 Formerna för Kommissionens och Europaparlamentets roll inom EPS fastlades vid toppmötet i Köpenhamn 1973. Samtidigt klarlades även de grundläggande institutionella skillnaderna mellan EG och EPS: *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. Se: »Second Report on European political cooperation on Foreign policy» Bull. EC 9/73, s. 18.*

180 Meeting of the Heads of Government, 9–10 december: »Communique», Bull. EC 12/74, ss. 6–13.

181 »European Union, Report by Mr Leo Tindemans to the European Council», Bull. EC, supplément 1/76.

De nio kom således allt oftare att tala med en röst i internationella sammanhang.¹⁸²

Denna tilltagande västeuropeiska självständighet på det utrikespolitiska området kom dock att leda till hårt formulerade negativa amerikanska reaktioner: Henry Kissinger menade i december 1973 att den ökade utrikespolitiska samstämmigheten mellan EG:s medlemsstater inte kunde tillåtas ske till priset av försämrade transatlantiska relationer. Kissinger varnade vidare för de politiska konsekvenserna av de strömningar i Västeuropa som förordade ett öppnare förhållande till Sovjetunionen:

... Europe's economic strength, political cohesion and new confidence – the monumental achievements of Western unity – have radically altered a relationship that was originally shaped in an era of European weakness and American predominance.

... Even today, some Europeans have come to believe that their identity should be measured by its distance from the United States. On both sides of the Atlantic we are faced with the anomalous – and dangerous situation which in the public mind identifies foreign policy success increasingly with relations with adversaries, while relations with allies seem to be characterized by bickering and drift.

... 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 *fait accompli*, not subject to effective discussion, is alien to the tradition of U.S.-European relations

... we cannot be indifferent to the tendency to justify European Identity as facilitating separateness from the United States; European unity, in our view, is not contradictory to Atlantic Unity.¹⁸³

Denna uppseglande osämja inom det västliga stormaktsblocket desarmerades genom att ett system för återkommande utrikespolitiska överläggningar mellan USA och staterna inom EPS etablerades, den så kallade Gymnich-överenskommelsen 1974. Kärnan i denna överenskommelse var att överläggningar inom EPS ej skulle startas förrän efter det att

182 Den inom EPS samordnade politiken rörande Mellanöstern analyseras på ett detaljerat sätt i: Ifestos, Panayiotis: »European Political Cooperation, Towards a Framework of Supranational Diplomacy?», Avebury-Gower publishing Co, Aldershot 1987, ss. 371–561

183 Citatet är hämtat ur: »European Unity and Atlantic Community, Address to The Pilgrims of Great Britain, London, December 12, 1973». Talet återfinns återgivet i: Kissinger, Henry: »American Foreign Policy», W.W.Norton & Co, New York 1974, ss. 269–275.

också regeringen i Washington konsulterats.¹⁸⁴ Formellt stärktes således därmed det amerikanska inflytandet över utvecklingen av samarbetet inom EPS.

7.3 *Utveckling av ett monetärt samarbete*

Mot bakgrund av den osäkerhet på valutamarknaden som inträdde i slutet av 1960-talet¹⁸⁵ tog EG:s medlemsstater vid toppmötet i Haag 1969 initiativ till att skapa en närmare samordning av den ekonomiska och monetära politiken. Den specialistrapport som presenterats 1970 – *Wernerrapporten* – förordade det gradvisa upprättandet av en monetär union, ett projekt som skulle vara fullföljt 1980. Denna föreslagna union skulle innebära en oåterkallelig fixering av värderationerna mellan medlemsstaternas valutor och en total liberalisering av rörligheten för kapital inom EG. Rapporten förordade vidare introduktionen av en gemensam valuta.¹⁸⁶

En icke-bindande resolution om upprättandet av en ekonomisk och monetär union antogs av Ministerrådet i mars 1971. I resolutionen angavs att denna union skulle vara förverkligad före 1980. Vid toppmötet i Paris i oktober 1972 togs vidare ett beslut om etablerandet av en ekonomisk och monetär union i enlighet med Ministerrådets resolution.¹⁸⁷ Mot bakgrund av den osäkerhet på valutamarknaden som följde efter den första oljekrisen 1973 kom emellertid dessa planer inte att kunna förverkligas. Endast det första steget i Werners ambitiösa projekt kom att erhålla konkret form genom inrättandet av ett växelkurssamarbete inom den så kallade valutaormen.

Genom en resolution från det Europeiska rådet i december 1978 etablerades emellertid ett utvecklat monetärt samarbete mellan de med-

184 Bull. EC 6/74, s. 124.

185 Det brittiska pundet försvagades successivt som en följd av landets klena ekonomiska tillväxt och devalverades 1967. Frankrike gav, efter majoroligheterna 1968, upp sin ditintills strama monetära politik, vilket ledde till att francen devalverades i augusti 1969. De tilltagande underskotten i USA:s handelsbalans, och kostnaderna för att finansiera Viet-namkriget försvagade dollarns ställning och landet tvingades ge upp dollarns växlingsbarhet till guld i augusti 1971. Detta var inledningen till det totala sammanbrottet för Bretton-Woods-samarbetet som byggde på övriga valutors fasta växelkurser gentemot dollarn och dollarns relation till guld.

186 »A plan for the phased establishment of an economic and monetary union», Bull. EC 3/70, supplement.

187 »The first Summit Conference of the Enlarged Community», Bull. EC 10/72.

lemsstater som önskade delta – det Europeiska Monetära Samarbetet, EMS.¹⁸⁸ Syftet med EMS var att etablera en stabil monetär zon inom vilken de olika nationella valutornas inbördes relativa värde knöts till varandra. Inom ramen för en gemensam växelkursmekanism – ERM¹⁸⁹ - begränsades möjligheterna för de deltagande ländernas valutor att värdemässigt röra sig mot varandra till maximalt 2.25 % nedåt eller uppåt i förhållande till den fastslagna bilaterala centralkursen.¹⁹⁰ Samtidigt inrättades en *European Currency Unit* – ECU som en sammanvägd gemensam valutaenhet till vilken värdet av de nationella valutorna relaterades. Arbetet inom ramen för EMS kom därefter att inriktas mot att utveckla växelkursmekanismen och samtidigt verka för ett närmande av medlemsstaternas ekonomiska politik. Det skall dock noteras att fyra av EG:s medlemsstater kom att inträda i den gemensamma växelkursmekanismen först senare: Grekland, Portugal och Spanien 1989 samt Storbritannien 1990. Det monetära samarbetet kom därmed att utgöra ett tidigt exempel på utvecklingen av en variabel geometri ifråga om samarbetet mellan gemenskapernas medlemsstater.

EMS kom dock, fram till hösten 1992, mot bakgrund av dess målsättningar, att vara framgångsrikt. Inom detta D-markddominerade samarbete kunde ett närmande av inflationsnivån i medlemsstaterna åstadkommas och centralkurserna inom växelkursmekanismen förblev oförändrade under perioden 1987–1992.¹⁹¹

188 »Resolution of The European Council of 5 December 1978 on the establishment of the European Monetary System (EMS) and related matters», Bull. EC 12/78, ss. 10–14.

189 European Exchange Rate Mechanism.

190 Växelkursmekanismen etablerade även ett alternativt vidare band med en fluktuation marginal om +/- 6 % . Denna anslutningsform har varit gällande för liran, pesetan och pundet.

191 Angående EMS se: Gros, Daniel; Thygesen, Niels: »European Monetary Integration», Longman, London 1992. Lybeck, Johan: »Det europeiska valutasamarbetet – EMS», SNS förlag, Stockholm 1989. Wihlborg, Clas: »Det europeiska monetära samarbetet», publicerad i Bernitz, Ulf m. fl.: »Vad betyder EG?», SNS förlag, Stockholm 1993, ss. 203–235.

7.4 *Utveckling av EG-samarbetet*

7.4.1 En gemensam marknad? Passivitet i Ministerrådet, men aktivism från Domstolens sida

Som en följd av bristande politisk vilja hos medlemsstaterna, och att möjligheterna till majoritetsbeslut i Ministerrådet ointetgjorts i och med Luxemburgkompromissen, kunde den förutsedda utvecklingen av sekundär lagstiftning för förverkligandet av den gemensamma marknaden inte åstadkommas enligt den fastlagda tidsplanen. Detta förhållande kompenserades emellertid i viss mån av en ökad aktivism från EG-domstolens sida under denna period. Genom en extensiv tolkning av fördragsförpliktelserna kunde EG-domstolen, inom vissa områden, etablera en tillämpning av den primära EG-rätten som till någon del uppvägrade bristen på sekundära rättsregler. Ett tydligt exempel på denna aktivism från EG-domstolens sida är den extensiva tolkning av begreppet »åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner» i Romfördragets artikel 30 som etablerades genom avgörandena i målen *Dassonville*¹⁹² samt *Cassis de Dijon*.¹⁹³ Som en följd av dessa avgöranden kom det, i stort sett, inte längre att föreligga något behov av sekundär lagstiftning för harmonisering av nationella normer vilka utgjorde hinder för den fria rörligheten för varor.

Genom det principiellt mycket viktiga avgörandet i målet *Cassis de Dijon* etablerades cirkulationsprincipen rörande den fria rörligheten för varor: att en vara som är lagligen tillverkad och försåld i en medlemsstat oförhindrat skall kunna importeras till och omsättas i samtliga övriga medlemsstater. EG-domstolen lämnade emellertid en begränsad öppning för medlemsstaterna att, i de fall gemensamma EG-rättsliga bestämmelser ännu inte antagits, bibehålla nationella skyddsnormer trots att dessa utgör ett hinder för import av motsvarande varor från medlemsstater med lägre skyddskrav i nationell lagstiftning. För detta uppställde emellertid domstolen långtgående väsentlighetskrav i form av »tvingande hänsyn»:

192 Mål 8/74 *Procureur du Roi v Dassonville et al.*, [1974] ECR 837.

193 Mål 120/78 *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, grund 8, [1979] ECR 662.

Obstacles to movement within the Community resulting from disparities between the national laws relating to the marketing of the products in question must be accepted in so far as those provisions may be recognized as necessary in order to satisfy mandatory requirements relating in particular to the effectiveness of fiscal supervision, the protection of public health, the fairness of commercial transactions and the defence of the consumer.

Denna doktrin innebar att det fortsatta harmoniseringsarbetet underlättades väsentligt: Kommissionen behövde, efter cirkulationsprincipens etablerande, enbart verka för en harmonisering av medlemsstaternas nationella rättsordningar inom de områden där domstolen funnit att avvikande skyddsnormer i en medlemsstat skall godtagas till följd av »tvingande hänsyn».

På ett liknande sätt kom avgörandena i målen *Reyners* samt *van Binsbergen* att innebära att behovet av sekundär lagstiftning vad det gäller den fria rörligheten för personer minskade avsevärt. Ytterligare exempel på denna rättsskapande aktivitet från EG-domstolens sida, i syfte att påskynda den gemensamma marknadens förverkligande, återfinns framförallt inom konkurrensrätten.

7.4.2 Institutionella förändringar

Inrättandet av det Europeiska rådet, 1974 vilket ur EG-synpunkt kan ses som Ministerrådet i dess högsta möjliga sammansättning, medförde en organisatorisk förstärkning av samarbetet såtillvida att det innebar ett formellt etablerande av en övergripande politisk struktur för hela integrationsprocessen. Samordningen mellan EG, EPS och EMS kunde därmed underlättas. Vidare innebar 1976 års beslut att Europaparlamentet framgent skulle väljas genom direkta val i medlemsstaterna i nå-

195 För en intressant analys av denna utveckling se: Steiner, Josephine: »Drawing the line: Uses and abuses of article 30 EEC», CMLRev 1992, ss. 749–773.

196 Mål 2/74 *Reyners v Belgium*, [1974] ECR 631.

197 Mål 33/74 *Van Binsbergen v Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaal*, [1974] ECR 1299.

198 Mål 142 & 156/84 *British American Tobacco Co. Ltd v Commission*, [1987] ECR 4487 samt mål 6/72 *Euroemballage Corp. and Continental Can Co v Commission*, [1973] ECR 215. Genom dessa avgöranden utvidgade domstolen tillämpligheten av förbudet mot konkurrenssnedvridande samverkan respektive förbudet mot missbruk av dominerande ställning till att också omfatta vissa fall av samgående mellan företag.

199 Meeting of the Heads of Government 9–10 december: »Communiqué», Bull. EC 12/74, ss. 6–13.

gon mån en förstärkning av EG-samarbetets demokratiska legitimitet.²⁰⁰ I stort kom dock parlamentets kompetens inte att utvidgas utöver dess redan etablerade rådgivande funktioner.

8 Det andra kalla kriget och nya initiativ till ett starkare utrikespolitiskt samarbete

Den senare delen av 1970-talet och de första åren under 1980-talet kom att kännetecknas av tilltagande politiska spänningar såväl inom Europa som globalt: det sovjetiska beslutet om utplacering av medeldistansmissiler av typen SS 20 inom Warszawapakten vilken inleddes 1977,²⁰¹ Sovjetunionens intervention i Afghanistan 1979, det sovjetiska stödet till ett stort antal mer eller mindre uttalat marxistiska regimer i tredje världen, det spända läget i Polen vilket ledde till undantagstillstånd 1981 samt den nytilträdde Reaganadministrationens mycket starka reaktioner på denna sovjetiska aktivism ledde till en situation som givits benämningen »det andra kalla kriget».²⁰² Från amerikansk sida var bedömningen, framförallt inom konservativa kretsar, att landet under 1970-talet förlorat sin strategiska överlägsenhet visavi Sovjetunionen.²⁰³ Mot denna bakgrund avstog den amerikanska senaten, under hösten 1979, från att bifalla förslaget om ratifikation av det rustningsbegränsningsavtal, SALT II,²⁰⁴ som färdigförhandlats under våren 1979.²⁰⁵ Den nya ameri-

200 Förslag om att Europaparlamentet skulle utses genom direkta val hade utarbetats av parlamentet redan under 1960-talet. Dessa tankar fick emellertid inte gehör hos medlemsstaterna förän i mitten av 1970-talet. Ministerrådet antog i september 1976 en rekommendation till medlemsstaterna att antaga ett regelsystem för direkta val till Europaparlamentet. Se: OJ, No L 278, 8.10.1976. De första direkta valen ägde rum i juni 1979.

201 I mitten av 1970-talet beslutade Sovjetunionen att ersätta vissa föråldrade kärnvapenbestyckade medeldistansrobotar med den modernare modellen SS-20. Till skillnad från de äldre missilerna var dessa försedda med ett flertal stridsspetsar, så kallad MIRV-teknologi.

202 För en kritisk anlays av denna utveckling fram till mars 1983 se: Halliday, Fred: »The Making of the Second Cold War», Verso Editions, London 1983.

203 Se som exempel: Kissinger, Henry: »Years of Upheaval», Weidenfeld and Nicolson, London 1982, s. 1176.

204 »Treaty between the USA and the USSR on the Limitation of Strategic Offensive Arms», June 18 1979. 18 ILM 1112 (1979).

205 Inför hotet om ett avslag uppmanade president Carter Senaten att uppskjuta be-

kanska administrationens uttalade målsättning var att återupprätta den militära överlägsenhet som uppfattades som förlorad. De följande besluten om en kraftig förstärkning av anslagen till försvaret²⁰⁶ och en skärpning av det genom CoCom administrerade teknikembargot gentemot östblocket kompletterades av en högröstad, och inte alltid helt nyanserad, retorisk kritik av Sovjetunionen.²⁰⁷

För europeiskt vidkommande är det speciellt viktigt att notera det så kallade dubbelbeslutet inom NATO 1979 att placera ut kryssningsmissiler samt medeldistansmissiler av typen Pershing II i Västeuropa samtidigt som förhandlingar med Sovjetunionen om borttagande av de utplacerade SS-20 skulle fortskrida. Detta beslut ledde till starka folkliga pacifistiska strömningar i de flesta västeuropeiska stater. En grundorsak till dessa reaktioner var misstanken om att utplacering av dessa avan-

handlingen av ratifikationsfrågan. Därmed kom USA att vara bundet av avtalets syfte fram tills dess ett beslut skett. Först 1981 deklarerade president Reagan att USA inte avsåg att fullfölja ratifikationsprocessen.

206 De amerikanska satsningarna innefattade en serie nya vapensystem. Kanske mest centralt var det projekt som annonserades i mars 1983 rörande forskning kring utvecklingen av ett system för heltäckande försvar mot interkontinentala missiler – SDI. Tanken var att USA därmed skulle bli osårbar för kärnvapenangrepp. Om förverkligat, skulle detta ha kullkastat det etablerade strategiska tänkandet. Principen om ömsesidig avskräckning skulle sättas ur spel och USA skulle mot bakgrund av den därmed etablerade totala förstaslagsförmågan kunna diktera sina villkor för Sovjetunionen. Det är tveksamt om detta projekt stod i överensstämmelse med ABM-avtalet som syftar till en begränsning av försvar mot missilangrepp med syfte att upprätthålla en terrorbalans. Se: Bring, Ove: »Nedrustningens folkkrätt», Norstedts, Stockholm 1987, ss. 289–301. Lysén, Göran: »The International Regulation of Armaments: The Law of Disarmament», Lustus förlag, Uppsala 1990, ss. 97–101, 152–160. För en analys av den nukleära kapprustningen under början av 1980-talet se: Turner, John: »Arms in the 80's», SIPRI/Taylor & Francis, London 1985.

207 George Kennan, arkitekten av den amerikanska uppdämningspolitiken under 1940-talets sista år, och senare USA:s ambassadör i Moskva, tillhörde kritikerna av den amerikanska hållningen. I en artikel, där han inledningsvis fördömde den sovjetiska utrikespolitiken kommenterade han Reaganadministrationens tidiga politik visavi Sovjetunionen på följande sätt: *This endless series of distortions and oversimplifications; this systematic dehumanization of the leadership of another great country; this routine exaggeration of Moscow's military capabilities and of the supposed iniquity of Soviet intentions; this monotonous misrepresentation of the nature and the attitudes of another great people-and a long-suffering people...these, believe me, are not the marks of the maturity and discrimination one expects from the diplomacy of a great power; they are the marks of an intellectual primitivism and naïveté unpardonable in a great government.* Kennan, George: »On Nuclear War», New York Review of Books, Vol XXVIII, no 21&22, 21 januari 1982, ss. 10–12.

cerade kärnvapen skulle underlätta för USA att föra ett kärnvapenkrig begränsat till Europa. De förutsedda förhandlingarna med Sovjetunionen strandade emellertid och utplaceringen av medeldistansmissiler i Västeuropa inleddes 1983 under omfattande politiska protester.

De västeuropeiska staternas otillfredsställda behov av att agera i detta spända politiska läge ledde till omedelbara initiativ till en förstärkning av EPS. Bland dessa bör främst nämnas Genscher-Colomboinitiativen, 1981, enligt vilka EPS skulle föras in i EG-samarbetet genom ett mellanstatligt avtal om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik vilket i sin tur avsågs utgöra ett steg på vägen mot en, fortfarande icke-definerad, europeisk union.²⁰⁸

Utgångspunkten för Genscher-Colomboinitiativen presenterades i ett tal av den västtyske utrikesministern Hans-Dietrich Genscher i Stuttgart, januari 1981.²⁰⁹ Den politiska förklaringen till att de mest långtgående initiativen om politiskt samarbete vid denna tidpunkt härrörde från Förbundsrepubliken står att finna i Bonn-regeringens önskan att, mot bakgrund av de ökade spänningarna med Sovjetunionen, motverka de starka pacifistiska strömningarna som då existerade i Västeuropa. Vidare fanns det en vilja att stärka Europas position i förhållandet till USA.²¹⁰

Detta västtyska initiativ vann främst gehör i den italienska regeringen och i november 1981 kunde två förslag till traktatstexter, utarbetade i Bonn respektive Rom, presenteras inför Ministerrådet.²¹¹

Dessa förslag mottogs emellertid relativt svalt i övriga medlemsstater och ledde inte till något beslut om genomgripande förändring av EPS. Framförallt opponerade sig Grekland, Danmark och det alliansfria Irland mot att säkerhetspolitiska frågor i större omfattning skulle föras in i EPS. Förslaget kom emellertid att få mycket stor betydelse för de följande årens debatt om ett fördjupat politiskt samarbete. Konkret kunde de tio, i november 1981, dock enas om att förstärka Davignonsystemet genom att förbinda sig till att fortsättningsvis rådgöra med varandra i samtliga viktiga utrikespolitiska frågor innan aktioner vidtogs på na-

208 Bull. EC, 11/81, s. 88. För en ingående analys av Genscher-Colomboinitiativen se: Neville-Jones, Pauline: »The Genscher/Colombo Proposals on European Union», CMLRev, 1983, ss. 661–684.

209 Se: Europe no 3051, 8 januari 1981, s. 3

210 The Economist, 18 juli 1981, ss. 55–58.

211 Texterna återfinns återgivna i CMLRev 1983, ss. 685–699.

tionell nivå.²¹² Även i den Högtidliga Deklarationen om den Europeiska Unionen som antogs av det Europeiska Rådet i Stuttgart i juni 1984²¹³ bibehölls i stort den existerande formen för EPS; avsaknaden av juridiskt bindande element, uteslutande av de militära aspekterna av säkerhetspolitiska frågor, och frånvaro av kompetens för aktioner utanför det diplomatiska området.

Davignonsystemet för utrikespolitiskt samarbete kom således, i allt väsentligt, att bibehålla sin mellanstatliga, pragmatiska, karaktär, dock med representation av det överstatliga EG-intresset i form av Kommissionens medverkan vid överläggningarna. Dess innebörd var en utvecklad mekanism för ömsesidigt utbyte av information, gemensam analys och, i de fall en intressegemenskap kunde identifieras, gemensamma uttalanden. Utnyttjandet av denna mekanism förstärktes över tiden, av vanans makt, på så sätt att konsultationsreflexen i utrikespolitiska frågor successivt tilltog mellan de deltagande staterna. Samarbetet kan därmed beskrivas som ett integrationsfrämjande nätverksbygge med syftet att skapa en egen enhetlig identitet på den internationella politiska arenan. För åtgärder på det militära området krävdes dock även fortsättningsvis beslut inom ramen för NATO/VEU. Det skall dock noteras att bristen på tillgång till de verktyg som krävdes för en mer aktiv utrikespolitik i någon mån kunde kompenseras genom möjligheten att samordna ett diplomatiskt agerande inom EPS och möjligheterna att införa ekonomiska restriktioner gentemot utanförstående stater på grundval av Romfördraget. Ett talande exempel utgör agerandet under Falklandskriget 1982: Inom ramen för EPS fördömdes, i en gemensam deklaration, den argentinska invasionen och stöd uttrycktes för den reso-

212 The London European Council. Bulletin of the EC, no 11 1981, ss. 7–9 samt »Report on European Political Cooperation (London, 13 October 1981)», supplement 3/1981, ss. 14–17. Överenskommelsen om förstärkning av EPS hade karaktären av en politisk, inte rättslig, förpliktelse: *The Foreign Ministers believe that in a period of increased world tension and uncertainty the need for 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 react... [Therefore] They emphasize their commitment to consult partners before adopting a final position 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 the other partners and will give due weight to the desirability of achieving a common position.*

213 »Solemn Declaration on European Union», Bull. EC 6/83, ss. 24–29.

lution från FN:s Säkerhetsråd som krävde ett omedelbart tillbakadragande av de argentinska trupperna.²¹⁴ Denna deklaration kompletterades en kort tid senare med ett uttalande om ekonomiska sanktioner gentemot Argentina:

... in a spirit of solidarity among the Member States of the Community, the Ten have decided to adopt a series of measures against Argentina which should be implemented as soon as possible. The governments of the Ten have already decided to apply a total ban on exports of arms and military equipment to Argentina. They will also take measures needed to prohibit all imports into the Community from Argentina. *Since these are economic measures, they will be taken in accordance with the relevant provisions of the Community Treaties.*²¹⁵

Detta uttalande följdes inom kort av att EG:s Ministerråd, på grundval av artiklarna 113 och 224 i Romfördraget antog en förordning om totalt importstopp för varor med ursprung i Argentina.²¹⁶ Ytterligare exempel på liknande samordning mellan EPS och EG är de ekonomiska sanktioner som infördes gentemot Polen och Sovjetunionen 1980 och mot Irak efter dess invasion av Kuwait 1990.

9 Den Europeiska Enhetsakten – revision av grundfördragen och ett formaliserat utrikespolitiskt samarbete

Mot mitten av 1980-talet kom uppbromsningen av integrationsprocessen att uppmärksammas allt mer. I debatten fästes speciell vikt vid två områden: de ambitiösa visioner om den europeiska unionen som tillkännagjorts under det föregående decenniet hade endast kunnat förverkligas till en mycket liten del. Vidare innebar avsaknaden av möjligheten till beslut med kvalificerad majoritet i Ministerrådet, i kombina-

214 Bull. EC 4/82, s. 7.

215 Bull. EC 4/82, ss. 7–8. (Min kursivering)

216 Förordning (EEG) 877/82, OJ No L 102, 1982. Irland och Italien kom emellertid inte att acceptera den förlängning av importrestriktionerna som infördes genom förordning (EEG) 1176/82, OJ No L 136, 1982.

tion med den bristande politiska viljan hos vissa medlemsstater, att den gemensamma marknaden inte kunnat förverkligas i enlighet med Romfördraget.

På det politiska planet existerade också avsevärda meningsskiljaktigheter mellan medlemsstaterna rörande behovet av en fördjupning av samarbetet. I avsaknad av möjligheter för nya initiativ från medlemsstaternas sida utarbetade Europaparlamentet, 1984, ett fullständigt förslag till fördrag för en europeisk union.²¹⁷ Innebörden av detta förslag var att de redan etablerade samarbetsformerna mellan medlemsstaterna skulle sammansmältas i en gemensam struktur²¹⁸ samt en förstärkning på det institutionella området för att underlätta en successiv fördjupning av samarbetet. Luxemburgkompromissen från 1966 skulle utfasas under en tioårsperiod och stor tonvikt lades vid en ökad roll för Europaparlamentet samtidigt som alltför långtgående federala aspirationer undveks: Den grundläggande distinktionen mellan överstatlighet, *common action*, i den ekonomiska sfären och ett samarbete på mellanstatlig grund, *cooperation*, inom utrikespolitiken avsågs att bibehållas, dock med möjligheter att, genom ett enhälligt beslut, föra över även utrikespolitiska frågor till den överstatliga sfären.²¹⁹ Parlamentets förslag innehöll vidare regler om en tydligare kompetensfördelning mellan de gemensamma institutionerna och medlemsstaterna. Uttryckligen angavs inom vilka områden exklusiv, respektive potentiell kompetens, skulle anses föreligga på gemenskapsnivå och de gemensamma institutionernas agerande inom områden där det förelåg en potentiell kompetens skulle styras av en subsidiaritetsprincip.²²⁰

217 »Draft Treaty Establishing the European Union», OJ, No C 77, 1984, ss. 33–52. För en analys av detta förslag se: Jacqué, Jean-Paul: »The Draft Treaty, an overview», i: Bebiér, Roland; Jacqué, Jean-Paul; Weiler, Joseph: »An ever closer union – A critical analysis of the Draft Treaty establishing the European Union», European Perspectives, Commission of the European Communities, Luxembourg 1985.

218 »Draft Treaty Establishing the European Union», artikel 7:4.

219 »Draft Treaty Establishing the European Union», artiklarna 63–69.

220 »Draft Treaty Establishing the European Union»: Preamble, rec. 9: *Intending to entrust common institutions, in accordance with the principle of subsidiarity, only with those powers required to complete successfully the tasks they may carry out more satisfactorily than the States acting independently;*

Article 12: *Where this Treaty confers concurrent competence on the Union, the Member States shall continue to act so long as the Union has not legislated. The Union shall only carry out those tasks which may be undertaken more effectively in common than by the Member States acting separately, in particular those whose execution requires action by the Union because their dimension or effects extend beyond national frontiers.*

Detta initiativ gjorde otvivelaktigt intryck på de politiska beslutsfattarna och vid det Europeiska rådets möte i juni 1984 tillsattes en ad hoc kommitté, modellerad efter 1955 års Spaak-kommitté, med uppgift att utarbeta konkreta förslag för en kvalitativ förstärkning av samarbetet mellan EG:s medlemsstater.²²¹ Kommittén²²² presenterade sin slutliga rapport inför det Europeiska rådet i mars 1985. Rapporten målade upp en mycket mörk bakgrundsbild av integrationsprocessens utveckling och av Västeuropas situation i världen:

Although the Community decided to complete [it's] construction as from the Summits in The Hague in 1969 and Paris 1972 it is now in a state of crisis and suffers from serious deficiencies. In addition however, the Member States have become caught up in differences which have obscured the considerable economic and financial advantages which would be obtained from the realization of the common market and from economic and monetary union. Furthermore, after 10 years of crisis, Europe, unlike Japan and the United States, has not achieved a growth rate sufficient to reduce the disturbing figure of almost 14 million unemployed.²²³

Kommittén poängterade också återigen behovet av att en balans måste etableras mellan å ena sidan integrationen inom EG och å andra sidan förmågan till ett gemensamt utrikespolitiskt uppträdande. Någon total sammansmältning mellan EPS och gemenskaperna, förordades emellertid inte annat än som ett mycket långsiktigt mål:

... We must now make a qualitative leap and present the various proposals in a global manner, thus demonstrating the common political will of the Member States. At the end of the day that will must be expressed by the the formulation of a genuine entity among the European States, i.e. a European Union.

... Europe's external identity can be achieved only gradually within the framework of common action and European Political Cooperation (EPC) in accordance with the rules applicable to each of these. It is increasingly evident that interaction between these two frameworks is both necessary and useful. The ob-

221 Fontainebleau European Council, Bull. EC 6/84, ss. 7–13.

222 I litteraturen används ofta benämningen »Dooge kommittén» efter dess ordförande irländaren James Dooge.

223 »Report from the ad hoc Committee on Institutional Affairs», Bull. EC 3/85, ss. 102–103.

jective of European political cooperation must remain the systematic formulation and implementation of a common external policy.²²⁴

Det omedelbara mål som, enligt kommitténs mening, främst borde prioriteras var ett snart förverkligande av en fri inre marknad vilket i sin tur krävde en förstärkning av de gemensamma institutionernas kompetens; främst genom att kvalificerad majoritet skulle etableras som huvudregel för beslut i Ministerrådet. Kommittén uppmanade slutligen till sammankallandet av en mellanstatlig konferens med syfte:

... to negotiate a draft European Union Treaty based on the *acquis communautaire*, the present document and the Stuttgart Solemn Declaration on European Union and guided by the spirit and method of the draft Treaty voted by the European Parliament.²²⁵

Initiativ för en vitalisering av integrationsprocessen togs även från näringslivshåll där den bristande marknadsintegrationen bedömdes utgöra ett hinder för den ekonomiska tillväxten och därmed också för den europeiska industrins konkurrenskraft på den globala marknaden. I flertalet analyser av utvecklingen inom EG under 1980-talet poängteras den roll som multinationella europeiska företag spelade. Organiserade i industriella lobbyingsgrupper genererade de starka påtryckningar till förmån för en långtgående marknadsintegration i Västeuropa. Flera av dessa grupper hade också mycket nära anknytning till Kommissionen. Den kanske mest betydelsefulla av dessa var European Round Table of Industrialists, ERT, som bildades 1983. En av dess tillskyndare var Étienne Davignon som under åren 1976–1984 var medlem i Kommissionen med särskilt ansvar för den inre marknaden. Från och med 1985 inträdde Davignon som medlem i ERT i sin egenskap av styrelseordförande för belgiska Société Générale. Från bland annat denna mycket namnkunniga intressegrupp emanerade en serie rapporter vilka manade till en intensifierad utbyggnad av infrastrukturer och skapandet av en integrerad västeuropeisk marknad. Varken inom Kommissionen eller inom medlemsstaternas regeringar var man okänsliga för denna opinionsbildning.²²⁶

224 »Report from the ad hoc Committee on Institutional Affairs», Bull. EC 3/85, ss. 103 samt 106.

225 »Report from the ad hoc Committee on Institutional Affairs», Bull. EC 3/85, s. 110.

226 Se: Sandholz, Wayne; Zysman, John: »1992: Recasting the European Bargain», *World Politics* 42, October 1989, ss. 95–128. Moravcsik, Andrew: »Negotiating the Sing-

Inom den nya Kommission som, under ledning av Jacques Delors, tillträdde i januari 1985 fanns en stark vilja att driva integrationsprocessen vidare. Som ett lämpligt verktyg för detta valdes projektet att förverkliga en fri inre marknad. I sitt arbete *Our Europe* sammanfattar Kommissionens nyttillträdde ordförande sina överväganden på följande sätt där han finner idéhistoriskt stöd hos Jean Monnet:

Convinced of the need for a fresh start, Jacques Delors systematically explored the possible agents for this. The institutional question? By attacking this head on he might win over the Parliament, but would risk reviving ideological debates and causing additional obstacles to emerge. The European monetary system, one of the few but undeniable successes of the preceeding period? This was not a good moment to give that a new dimension. . . . European defence then? Not only were minds not ready for this, but the subject was ultra vires for the European executive.

There remained, as a sort of return to the beginning of the process, the economic path – the creation of a great common market, a source of growth and jobs. And since he was going back to origins, Jacques Delors drew inspiration from the best of them. Following the example of Jean Monnet, the idea must be turned into an objective, and that in time must be made concrete by setting a date – hence 1992.²²⁷

Dessa tankar föranledde Kommissionen att, inför Ministerrådet, framlägga ett program för förverkligandet av en fri inre marknad före utgången av 1992 – den så kallade Vitboken.²²⁸ Programmet innehöll 282 punkter som redovisade behovet av nödvändig sekundär lagstiftning för att etablera en fri rörlighet för produkter (varor och tjänster) samt produktionsfaktorer (kapital och personer) inom EG.

Vid det Europeiska rådets möte i Milano i juni 1985 fastslogs att det

le European Act» i: Keohane, Robert O; Hoffmann, Stanley: »The New European Community», Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford 1991, s. 44.

227 Delors, Jacques: »Our Europe», Verso, London 1992, s. 26. Arbetets titel på det franska originalspråket är: »La France par L'Europe», Grasset, Paris 1988. Se även Delors' tal inför Europaparlamentet 14 januari 1985, återgivet i: Bull. EC Supplement 1/85, ss. 5–16.

228 »White Paper on Completing the Internal Market» (Com (85) 310 Final 14/6/1985). Kommissionen gavs till uppgift att utarbeta denna detaljerade plan för den fria inre marknadens upprättande vid det Europeiska rådets möte i Bryssel i mars 1985. Se: »European Council in Brussels», Bull. EC 3/85, s. 12.

var EG:s målsättning att, på grundval av Kommissionens initiativ, förverkliga en fri inre marknad, motsvarande en genuin hemmamarknad, till 1993. Det rådde emellertid en djup oenighet mellan medlemsstaterna om behovet av en revision av de grundläggande fördragstexterna. Under stora beslutsvårdor konstaterades emellertid att det, i enlighet med Romfördragets artikel 236, förelåg den föreskrivna majoriteten för att sammankalla en mellanstatlig konferens.²²⁹ Trots ett uttalat motstånd från Storbritannien, Grekland och Danmark kunde Ministerrådet slutligen, i juli 1985, avge ett positivt yttrande rörande inkallandet av en mellanstatlig konferens för en fördragsrevision.²³⁰ Det skall dock noteras att det från brittisk och grekisk sida uttryckligen poängterades att de fortsatta diskussionerna rörande samarbetets utveckling måste ske med respekt för Luxemburgkompromissen.²³¹

Konferensen inleddes i september och pågick fram till dess ett avtal om förändringar av formerna för samarbetet mellan de tolv medlemsstaterna undertecknades i februari 1986 – den Europeiska Enhetsakten, *Single European Act*.

Förhandlingsprocessen som ledde fram till Enhetsakten kom att präglas av en strävan efter att finna en minsta gemensam nämnare mellan medlemsstaterna, framförallt Västtyskland, Frankrike och Storbritannien. Utgångspunkten var de förslag som presenterats rörande en fördjupad marknadsintegration och ett fördrag för utrikespolitiskt samarbete.²³² Den centrala, men politiskt ytterst känsliga, frågan om Luxemburgkompromissens fortsatta existens diskuterades ej vid konferensen.²³³

229 European Council in Milan, Bull. EC 6/85, ss. 13–17

230 Bull. EC 7/8 /85, ss. 10–11.

231 Se: Europe, No 4127 (n.s.), 8–9 juli 1985, s. 3.

232 En analys av förhandlingarna som ledde fram till Enhetsakten återfinns i: Moravcsik, Andrew: »Negotiating the Single European Act», i: Keohane, Robert; Hoffmann, Stanley: »The new European Community – Decisionmaking and institutional change», Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford 1991, ss. 41–84.

233 Ifestos, Panayiotis: »European Political Cooperation, Towards a Framework of Supranational Diplomacy?», s. 348.

9.1 *Enhetsakten*

Genom Enhetsakten kunde medlemsstaterna 1986 ta beslut om den första mer omfattande utvecklingen av det existerande grundläggande regelsystemet för EG.²³⁴

I preambeltexten till Enhetsakten bekräftas återigen den neofunktionalistiska integrationsteorin; fördraget skall utgöra ännu ett steg på vägen mot en icke klart definierad Europeisk Union:

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...

Konkret innebar Enhetsakten en revision av de grundläggande traktats-texterna för att, i enlighet med Kommissionens vitbok, förverkliga en fri inre marknad före 1992 års utgång.²³⁵ Vidare innefattade Enhetsakten fristående regler innebärande en formalisering av det utrikespolitiska samarbetet, EPS, samt det Europeiska rådets verksamhet. Någon sammansmältning mellan de olika samarbetsformerna skedde således inte vilket också uttrycks klart i preambeltexten:

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.²³⁶

9.1.1 En fri inre marknad

De förändringar i Romfördraget som genomfördes genom Enhetsakten hade det uttalade syftet att förverkliga en fri inre marknad före utgången av 1992. Till skillnad från begreppet »den gemensamma marknaden» gavs begreppet den fria inre marknaden en uttrycklig definition:

The internal market shall comprise an area without internal frontiers in which

234 Enhetsakten trädde i kraft 1 juli 1987 efter det att samtliga medlemsstater ratificerat fördraget.

235 Kopplingen till Kommissionens vitbok uttrycks i en gemensam deklaration rörande Romfördraget artikel 8a. Se: »Single European Act, Final Act: Declaration on Article 8a of the EEC Treaty»

236 Min kursivering.

the free movements of goods, persons, services and capital is ensured in accordance with the provisions of this Treaty.²³⁷

»Den fria inre marknaden» utgör således ett mer begränsat begrepp än »den gemensamma marknaden» och Enhetsakten kan i detta sammanhang ses som ett öppet erkännande att de målsättningar, som enligt Romfördraget skulle varit förverkligade senast 1973²³⁸, inte hade kunnat föras i hamn.

För att kunna genomföra det program för ny nödvändig sekundär lagstiftning som framlagts av Kommissionen förstärktes Ministerrådets kompetens såtillvida att beslut om rättsakter för den fria inre marknadens förverkligande, i huvudsak, framgent skulle ske med kvalificerad majoritet.²³⁹ Vidare förstärktes, i någon mån, Europaparlamentets inflytande i lagstiftningsprocessen genom att ett nytt samarbetsförfarande mellan parlamentet och Ministerrådet infördes.²⁴⁰ Parlamentet gavs även en reell vetorätt rörande anslutningen av nya medlemsstater till gemenskapen.²⁴¹

Tanken var emellertid att den fria rörligheten för produkter och produktionsfaktorer främst skulle etableras genom en tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av nationella normer, inte genom omfattande detaljreglering på gemenskapsnivå. Utgångspunkten för denna metod var den cirkulationsprincip för den fria rörligheten för varor som etablerats av EG-domstolen redan 1979.²⁴²

Från ett ideologiskt perspektiv innebar Enhetsakten en accentuering av det marknadsekonomiska inslaget inom EG, en förändring som stämmer väl överens med 1980-talets allmänna betoning av privatisering, avreglering och utbudsstyrning.²⁴³

För att undvika att marknadsintegrationen skulle leda till ett alltför starkt spänningsförhållande i förhållande till medlemsstaternas natio-

237 Romfördraget artikel 8a (2). Införd genom Enhetsakten artikel 13.

238 Jfr Romfördraget artikel 8, (1) samt (6).

239 Romfördraget artikel 100a. Införd genom Enhetsakten artikel 18. Observera emellertid att regler rörande den fria rörligheten för personer ej omfattas av detta stadgande.

240 Enhetsakten artikel 6.

241 Romfördraget artikel 237 (1), ändrad genom Enhetsakten artikel 8.

242 Mål 120/78 *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* »Cassis de Dijon» [1979] ECR 649. Se under 7.5.2 ovan.

243 Se som illustration: »The Economics of 1992: An assessment of the Potential Economic Effects of Completing the Internal Market of the European Community», Commission of the European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Luxembourg, 1988.

nella skyddsregler för miljö och arbetsmiljö utökades emellertid de gemensamma institutionernas potentiella kompetens med syfte att etablera minimiregler inom en serie av dessa, till marknaden närliggande, politikområden.²⁴⁴ Risken var annars uppenbar för en osund, konkurrensdriven, nedåtgående trend i fråga om nationella skyddsnormer: att enskilda medlemsstater, i syfte att attrahera investeringar, successivt skulle komma att sänka de nationella skyddsnormerna. För beslut om sådana miniminormer ställdes emellertid, framförallt som en följd av brittiskt motstånd mot ökad överstatlighet, krav på enhällighet i Ministerrådet.

En fullständig marknadsintegration ställde vidare krav på åtgärder för en ekonomisk/social utjämning inom EG. Mot denna bakgrund gavs Kommissionen ett uppdrag att utarbeta förslag till sekundär lagstiftning för etablerandet av en aktiv gemensam politik för ekonomisk utveckling i eftersatta regioner inom EG.²⁴⁵

Schengenkonventionen

I anslutning till Enhetsaktens regler om den fria rörligheten för personer²⁴⁶ fördjupades, i juni 1985, samarbetet mellan Beneluxstaterna, Frankrike och Västtyskland genom den så kallade Schengenöverenskommelsen vilken bör ses som en förelöpare till utvecklingen på EG-nivå.²⁴⁷ Överenskommelsens målsättning var att, till 1990, skapa en fri rörlighet för personer utan inre gränskontroller genom att etablera gemensamma principer för, och en långtgående samordning av, det yttre gränsskyddet, framförallt rörande viseringspolitik, asylpolitik och åtgärder för kontroll av vapen- och narkotikahandel. I samarbetet ingår

244 Romfördraget artiklarna 118a-b, 130r-t.

245 Romfördraget artikel 130a-130e. Införda genom Enhetsakten artikel 23. Se även Förordning (EEG) 2052/88, (OJ No L 185 1988 s. 9), vilken är grundad på Romfördraget artikel 130d och som fastslog grundläggande principer för regionalpolitiken. En överenskommelse om finansiering av dessa ekonomiska stödåtgärder kunde uppnås först vid det Europeiska rådets möte i Bryssel i februari 1988. Se: Brussels European Council, Bull. EC 2/88, ss. 8–23.

246 I juni 1984 fattade det Europeiska rådet ett principbeslut om avvecklingen av polis- och tullkontroller av personer vid gränsövergångarna mellan medlemsstaterna. Se: Fontainebleau European Council, »Conclusions of the Presidency», Bull. EC 6/84, s. 11.

247 För analyser av Schengenöverenskommelsen se: Schutte, Julian J.E: »Schengen: Its Meaning for the Free Movement of Persons in Europe», CMLRev 1991, ss. 549–570. O’Keefe, David: »The Free Movement of Persons and the Single Market» ELR 1992, ss. 5–18. samt O’Keefe, David: »The Schengen Convention: A Suitable Model for European Integration? », YEL 1991, ss. 185–219.

vidare upprättandet av ett system för ett omfattande informationsutbyte mellan polisiära myndigheter i de deltagande staterna, Schengen Informations System -SIS. Genom en konvention,²⁴⁸ undertecknad i juni 1990, konkretiserade, och förtydligade, de deltagande staterna sina förpliktelser under Schengenöverenskommelsen. Konventionen har även undertecknats av Italien, Grekland, Spanien och Portugal och den så kallade Schengengruppen består därmed av nio av de tolv medlemsstaterna. Trots att denna konvention ännu inte, i mars 1994, trätt i kraft har det löpande samarbetet inom Schengengruppen utvecklats över tiden. Det råder emellertid stora svårigheter att klart definiera de förpliktelser och de institutionella strukturer som idag är förknippade med samarbetet.

9.1.2 Ett formaliserat EPS

Genom artikel 30 i Enhetsakten bekräftades och utvecklades det informellt etablerade normsystemet för utrikespolitiskt samarbete mellan EG:s medlemsstater. Området för samarbetet definierades till att omfatta alla utrikespolitiska frågor, endast med undantag för militära aspekter av säkerhetsfrågor vilka även fortsättningsvis avsågs att föras upp inom NATO och VEU:

(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.²⁴⁹

248 »Convention applying the Schengenagreement of June 14 1985» Texten återfinns återgiven i de avtalsslutande staternas nationella författningssamlingar samt »The Schengen Agreement: Briefing paper no 2», Statewatch, London 1992. I preambeltexten återfinns en uttrycklig hänvisning till Romfördragets målsättning att den fria inre marknaden skall omfatta fri rörlighet för personer och att konventionen utgör ett instrument för att förverkliga denna målsättning. Det skall vidare observeras att konventionen, enligt dess artikel 134, ej får tillämpas i strid mot EG-rätten.

249 Enhetsakten artikel 30 (6).

Vidare undantogs, implicit, sådana frågor där en, eller flera medlemsstater hade starka särintressen.²⁵⁰

Den centrala förpliktelsen inom EPS fastlades till ömsesidig information och konsultation, med målsättningen att sträva efter att uppnå en gemensam ståndpunkt, innan medlemsstaterna tillåts inleda ett självständigt nationellt agerande. Den mellanstatliga, folkrättsliga, strukturen för EPS bibehölls såtillvida att principen om enhällighet för beslut inom samarbetets ram fastslogs, även om medlemsstaterna ålades en lojalitetsförpliktelse att sträva efter att undvika sådana självständiga aktioner som riskerade att äventyra sammanhållningen.²⁵¹

Den traditionellt folkrättsliga karaktären underströks vidare av att det politiska samarbetet även fortsättningsvis uteslöts från EG-domstolens kompetensområde.²⁵² Således kvarstod endast folkrättsliga sanktioner vid ett eventuellt fördragsbrott, en fråga som emellertid var av litet praktiskt intresse då förpliktelserna var så vagt formulerade att ett fördragsbrott endast skulle kunna konstateras i extrema fall.

På det institutionella planet fastslogs att Kommissionen skulle vara *fully associated with the proceedings of Political Cooperation*,²⁵³ men ej deltaga i beslutsprocessen. Därigenom avsåg medlemsstaterna att garantera en önskvärd samordning mellan EG och EPS utan att den grundläggande mellanstatliga karaktären av EPS rubbades.²⁵⁴ Vidare upprättades även ett fristående permanent sekretariat för EPS med säte i Bryssel. Sekretariatets uppgifter var dock begränsade och fastlades till att koordinera och administrera den löpande verksamheten inom EPS.

Sammanfattningsvis kom således även det formaliserade EPS att ha en mellanstatlig karaktär och den struktur som fastslogs i Enhetsakten utgjorde i allt väsentligt en bekräftelse av de samsarbetsformer som sedan 1972 utvecklats inom ramen för Davignonsystemet. Vidare bekräftades att EPS utgjorde en, om än formellt fristående, integrerad del av sam-

250 Frågor rörande förhållandet mellan de båda tyska staterna samt konflikten på Nordirland är exempel på denna typ av frågor.

251 Enhetsakten artikel 30:2d.

252 Enhetsakten artikel 31.

253 Enhetsakten artikel 30:3(b)

254 Se även Enhetsakten artikel 30:5: *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.*

arbetet mellan EG:s medlemsstater och att ett medlemskap i EG, utan deltagande i EPS, inte var möjligt.²⁵⁵

9.1.3 En kort kommentar

Den utveckling av integrationen som skedde genom Enhetsakten kan beskrivas som regionalt funktionalistisk: Mot bakgrund av det ekonomiska systemets internationalisering, och den allt skarpare globala konkurrenssituationen, kunde medlemsstaterna definiera en intressegemenskap rörande marknadsintegrationen. I denna utveckling spelade även europeiska industriella intressegrupper en avgörande roll. I en analys av den beslutsprocess som ledde fram till den europeiska Enhetsakten skriver Wayne Sandholz och John Zysman:

The significance of the role of business, and of its collaboration with the Commission, must not be underestimated. European business and the Commission may be said to have together bypassed the national governmental processes and shaped an agenda that compelled attention and action.²⁵⁶

Enhetsakten utgjorde ett normativt verktyg för att söka förverkliga den sålunda definierade intressegemenskapen. I jämförelse med de initiativ om upprättandet av en europeisk union som presenterats under de föregående femton åren utgjorde dock Enhetsakten en relativt blygsam utveckling. Detta då de politiska förutsättningarna för en mer långtgående integration inte var för handen. Framförallt från brittisk sida fanns ett starkt motstånd mot en förstärkning av de överstatliga elementen i samarbetet.²⁵⁷ Regeringen Thatcher kunde emellertid förmås att acceptera majoritetsbeslut i frågor som rörde etablerandet av den fria inre marknaden, ett förhållande som på ett pregnant sätt har fångats av statsvetaren Shirley Williams:

255 En omfattande analys av det politiska samarbetets utveckling fram till 1987 återfinns i: Ifestos, Panayiotis: »European Political Cooperation – Towards a Framework of Supranational Diplomacy?». Se även: Lindahl, Rutger; Larsson, Lars-Göran: »Det Europeiska Politiska Samarbetet – EPS», SNS Förlag, Stockholm 1991.

256 Sandholz, Wayne; Zysman, John: »1992: Recasting the European Bargain», *World Politics* 42, October 1989, ss. 95–128. För en analys som ger en något mer nedtonad bild av de industriella intressegruppernas inflytande se: Moravcsik, Andrew: »Negotiating the Single European Act» i: Keohane, Robert O; Hoffmann, Stanley: »The New European Community», Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford 1991, s. 44.

257 Angående de brittiska förhandlingspositionerna se: Taylor Paul: »International Organization in the Modern World», Pinter Publishers, London 1993, ss. 57–65.

It is not surprising that the Single European Act, which introduced majority voting, at least as regards the directives needed to complete the single internal market, was supported by a government like that of Britain, whose defense of national sovereignty was rivaled only by its enthusiasm for deregulation.²⁵⁸

Inrättandet av regionalfonden utgjorde slutligen en nödvändig åtgärd för att erhålla acceptans från de, relativt sett, mindre utvecklade medlemsstaternas sida.

Inom ramen för dess målsättningar kom Enhetsakten att utgöra ett framgångsrikt instrument. Efter det att de svårlösta frågorna rörande medlemsstaternas budgetbidrag och jordbrukspolitikens framtida utveckling lösts vid det Europeiska rådets möte i Bryssel i februari 1988²⁵⁹ kom den nödvändiga beslutsprocessen för den fria inre marknadens förverkligande att ta fart. Trots att Luxemburgkompromissen kvarstod kom allt fler beslut i Ministerrådet att ske med kvalificerad majoritet och den absoluta merparten av de förutsedda sekundära rättsakterna för etablering av den fria inre marknaden kunde antagas inom den utsatta tiden. Det nödvändiga psykologiska klimatet för denna utveckling förstärktes dels av en fortsatt effektiv lobbyverksamhet från industrins sida²⁶⁰ och dels genom den mycket omskrivna rapport om de merkostnader som skulle följa av en icke-integration i jämförelse med den fria inre marknadens fullbordande, *The Cost of Non-Europe*, som presenterades av Kommissionen inför det Europeiska rådet i februari 1988.²⁶¹ I förordet till denna rapport målade Jacques Delors upp följande allvars-tyngda hotbild:

258 Williams, Shirley: »Sovereignty and Accountability in the EC», i: Keohane, Robert O; Hoffmann, Stanley: »The New European Community», Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford 1991, s. 158.

259 Brussels European Council, Bull. EC 2/88, ss. 8–23.

260 Sandholz, Wayne; Zysman, John: »1992: Recasting the European Bargain», World Politics 42, October 1989, ss. 95–128. Se även: Krause, Axel: »Many Groups Lobby on Implementation of Market Plan», Europe Magazine, July-August 1988, ss. 24–25.

261 »Research on the »Cost of Non-Europe – Basic Findings», Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1988, vol. 1–16. Rapporten benämns ofta Cecchinirapporten efter utredningsgruppens ordförande Paolo Cecchini. Kärnan i rapporten är en uppskattning av de samhällsekonomiska vinster som skulle följa av en fullständig marknadsintegration. I rapporten uppskattas den sammanlagda ökningen av EG:s BNP på medellång sikt till 4–7 %, tillskottet av antalet arbetstillfällen till 1,8–5,7 miljoner. Rapporten har utgivits på svenska i en popularvetenskaplig version: Cecchini, Paolo: »Europas inre marknad 1992», SNS förlag, Stockholm 1988.

Våra europeiska länder deltar i en global kapplöpning om ekonomisk överlevnad, där oberoende och politisk handlingsfrihet är det som ytterst står på spel.²⁶²

9.2 *Debatten om det demokratiska underskottet i EG:s beslutsprocess. Ett problem med två lösningar.*

Mot bakgrund av Enhetsaktens breddning av lagstiftningskompetensen på gemensam nivå kom den bristande insynen i, och den svaga parlamentariska kontrollen över, lagstiftningsprocessen inom Ministerrådet och Kommissionen att utsättas för en tilltagande kritik. Detta kritiserade förhållande har i debatten givits benämningen »det demokratiska underskottet».

I korthet kan detta underskott beskrivas som tomrummet mellan å ena sidan de kompetenser som överförts från medlemsstaterna till de gemensamma institutionerna och å andra sidan de folkvalda församlingarna, Europaparlamentet samt medlemsstaternas nationella parlament: ett tomrum som till viss mån fyllts ut av specialistkommittéer och lobbygrupper. Underskottet har vidare förstärkts av den gemensamma beslutsprocessens bristande genomskinlighet. Denna problematik har sin huvudsakliga orsak i spänningsförhållandet mellan den, i grunden, mellanstatliga beslutsstrukturen i Ministerrådet och det gemensamma rättssystemets överstatliga, federala, karaktärsdrag.

Från mitten av 1980-talet och framåt har kritiken mot detta förhållande tilltagit. Här kan emellertid två fundamentalt skilda synsätt iakttagas. I den mer allmänt hållna debatten inom medlemsstaterna har det ofta framförts att de nationella parlamenten bör ges en starkare position gentemot de gemensamma institutionerna, en lösning som skulle medföra att EG:s överstatliga karaktär i viss mån försvagades. Från Europaparlamentet, och federalt sinnade politiska kretsar, har det förespråkats att Parlamentet, i sin kraft av den enda gemensamma institutionen som innehar en direkt folklig legitimitet, bör ges ett avgörande inflytande i den gemensamma beslutsprocessen.²⁶³ Denna form av lösning innebär således ett förespråkande av en institutionell federalism.

Debatten om det demokratiska underskottet har i tilltagande om-

²⁶² Cecchini, Paolo: »Europas inre marknad 1992», SNS förlag, Stockholm 1988, s. 11.

²⁶³ om exempel se: European Parliament »Resolution on the Democratic Deficit in the

fattning kommit att prägla de politiska diskussionerna kring den framtida utvecklingen av den västeuropeiska integrationsprocessen och i dess centrum ligger den politiska kärnfrågan: i vilken mån den överstatliga, federala, karaktären av gemenskapsarbetet bör förstärkas eller luckras upp.²⁶⁴

10 De frihandelsavtalsanslutna EFTA-staterna och den fria inre marknaden

I januari 1984 löpte övergångsperioden för den slutliga tullavvecklingen inom ramen för frihandelsavtalen mellan EFTA-staterna och EEG/EKSG ut. Den ekonomiska situationen i Europa hade också förbättrats avsevärt sedan recessionen till följd av den andra oljekrisen 1979. Mot denna bakgrund fanns ett ömsesidigt intresse, såväl inom EG som bland EFTA-staterna att vidareutveckla det etablerade frihandelssamarbetet.

Redan i april 1984 utfärdade EG och EFTA-staterna en gemensam deklaration i vilken det fastslogs att det var en samfällid målsättning att etablera ett dynamiskt europeiskt ekonomiskt samarbetsområde – *European Economic Space (EES)* – innefattande såväl EG som EFTA-staterna.²⁶⁵ I deklarationen angavs dock endast i relativt luftiga ordalag hur ett fördjupat samarbete skulle etableras:

[The] Ministers considered it essential to continue to oppose protectionist pressures and to pursue their efforts towards improving the free trade circulation of the industrial products of their countries, in particular in the following areas:

European Communities», OJ No C 187, 1988, ss. 229–232 samt »Resolution on the Intergovernmental Conference on Political Union», OJ No C 280, 1991, ss. 148–149.

264 263 Angående analyser av det demokratiska underskottet se: Kapteyn, PJG; Verloren van Themat, P: »Introduction to the Law of the European Communities», ss. 268–271. Raworth, Philip: »The Legislative Process in the European Community», Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer och Boston 1993, ss. 120–128. Williams, Shirley: »Sovereignty and Accountability in the European Community» publicerad i: Keohane, Robert, O; Hoffmann, Stanley ed: »The New European Community», ss. 155–176.

265 »EEC-EFTA ministerial meeting. The Joint Declaration», Bull. EC 4/84, ss. 9–14.

harmonization of standards, elimination of technical barriers, simplification of border facilities and rules of origin, elimination of unfair trading practices, State Aid contrary to the Free Trade Agreements and access to government procurement. In this regard the community's efforts to strengthen its internal market are of particular relevance. Ministers are confident that, as in the past, it will prove possible to find well-balanced solutions, based on reciprocity, in the spirit of the Free Trade Agreements.²⁶⁶

Genom en accelererande förhandlingsprocess under den kommande sju-årsperioden kom dock begreppet EES att ges en konkret innebörd.²⁶⁷

Medlemsstaternas beslut att förverkliga en fri inre marknad gav upphov till politiska reaktioner i de frihandelsavtalsanslutna EFTA-staterna. Det allt närmare förhållandet mellan de tolv uppfattades som ett hot mot EFTA-staternas ekonomiska intressen genom att den fördjupade integrationen riskerade att leda till en handelspolitisk diskriminering.²⁶⁸ En parallell utveckling av frihandelsavtalen bedömdes därmed som nödvändig för att också EFTA-staterna skulle bli delaktiga i de dynamiska ekonomiska effekter som förväntades bli genererade av den fria inre marknaden.

Efter det att Enhetsakten antagits, och hotet om en handelspolitisk diskriminering tycktes materialiseras, kunde företrädare för EFTA-staterna och Kommissionen, vid ett möte i Reykjavik i juni 1986, fastlägga att det framtida EES skulle utgöra ett dynamiskt och homogent rättsområde.²⁶⁹ Denna homogenitet skulle utgöra en garanti för att den fria inre marknaden inte skulle leda till diskriminerande effekter för EFTA-staterna. I konkreta termer kom emellertid utvecklingen av samarbetet mellan EG och EFTA att gå mycket långsamt under de följande åren. Inom EG prioriterades utvecklingen av den fria inre marknaden och

266 »EEC-EFTA ministerial meeting. The Joint Declaration«, Bull. EC 4/84, s. 10.

267 En klar och detaljerad redogörelse för förhandlingsprocessen mellan EFTA-staterna och EG rörande EES återfinns i: Norberg, Sven; Hökborg, Karin; Johansson, Martin, Eliasson, Dan; Dedichen, Lucien: »The European Economic Area, EEA Law – A commentary on the EEA Agreement«, CE Fritzes AB, Stockholm 1993, ss. 47–68.

268 Som ett exempel på debatten inom EFTA se som exempel: Hamilton, Carl: »Protectionism och ekonomisk integration«, EFTA Bulletin 4/87, ss. 6–8 samt Krugman, Paul: »EFTA and 1992«, Occasional Papers No 23, European Free Trade Association, Geneva 1988. Se även Wallace, Helen red: »The Wider Western Europe, reshaping the EC/EFTA Relationship«, Pinter Publishers, London 1991.

269 »Joint conclusions of the meeting between EFTA Ministers and Mr Willy De Clercq of the EC Commission«, EFTA bulletin 2/86, s. 2.

fram till 1988 inskränkte sig resultatet av EES-utvecklingen till en serie multilaterala avtal av teknisk karaktär.²⁷⁰

EES-projektet kom i grunden att ändra karaktär efter det tal som Kommissionens ordförande Jacques Delors höll inför Europaparlamentet i januari 1989. I sitt anförande pekade Delors på två alternativ för det framtida förhållandet mellan EFTA-staterna och EG: antingen en utveckling av de existerande bilaterala samarbetsformerna eller ett inrättande av en ny form av samarbete baserat på:

... a new, more structured partnership with common decision-making and administrative institutions to make our activities more effective and to highlight the political dimension of our cooperation in the economic, social, financial and cultural spheres.²⁷¹

Inom EFTA-staterna var man mycket snara att ge ett positivt svar på denna invit till ett mer utvecklat EES. I slutkommunikén från EFTA-staternas toppmöte i Oslo i mars 1989 fastslogs således att:

We face a common challenge with the EC in the construction of the European Economic Space. The road we have embarked upon under the joint Luxembourg Declaration goes in the right direction. We aim, however, at further reinforcing our special relationship with the EC on basis of a balance between rights and obligations ... We give our positive response to Mr Delors' initiative and declare our readiness to explore together with the EC ways and means to achieve a more structured partnership with common decision-making and administrative institutions in order to make our cooperation more effective ... We envisage that negotiations would lead to the fullest possible realisation of free movement of goods, services, capital and persons, with the aim of creating a dynamic and homogenous European Economic Space. To this end we are ready to explore various options and ways and means to strengthen the institutional links between the EFTA States and the EC. We would not exclude any such option from the scope of our future dialogue with the EC.²⁷²

Under de följande förberedande samtalen klargjordes, till EFTA-stater-

270 Se speciellt de båda multilaterala konventioner som syftar till ett förenklat förfarande vid gränsöverskridande varuhandel: »Convention on the Single Administrative Document» (SAD) samt »Convention on the European Transit Procedure». Konventionerna trädde i kraft 1 januari 1988.

271 »Statement on the broad lines of Commission Policy, presented by Jacques Delors, President of the Commission, to the European Parliament», Bull. EC supplement 1/89, s. 17.

272 EFTA Bulletin 2/89, ss. 4–5.

nas överraskning (?), att den områdesvisa utveckling av samarbetet som förutsatts inte accepterades från EG-sidan.²⁷³ Kommissionens utgångspunkt var istället att EFTA-staterna skulle acceptera bundenhet av de delar av det internt tillkomna EG-rättsliga normsystemet, *l'acquis communautaire*, som var relaterade till den fria inre marknaden. Den à la carte meny av samarbetsmöjligheter som förutsatts från EFTA-sidan ersattes således med ett erbjudande om en söndagsmiddag. Denna utgångspunkt för ett framtida EES-avtal accepterades av EFTA-sidan i december 1989.²⁷⁴ Vid ett gemensamt EG/EFTA-möte på ministernivå kort därefter beslutades att de konkreta förhandlingarna om ett EES-avtal skulle startas under första halvåret 1990. På EG-sidans initiativ fastslogs vidare att förhandlingsprocessen skulle ha en bilateral karaktär där EFTA-staterna förutsattes tala med en röst.²⁷⁵ Därigenom kom EFTA att få den karaktär av förhandlingskartell visavi EG som avsågs vid organisationens bildande trettio år tidigare.

I fråga om det materiella innehållet av EES-avtalet kom förhandlingarna att vara relativt smärtfria.²⁷⁶ Utgångspunkten var att de relevanta

273 Angående överraskningsmomentet se exempelvis: Norberg, Sven; Hökborg, Karin; Johansson, Martin; Eliasson, Dan; Dedichen, Lucien: »The European Economic Area, EEA Law – A commentary on the EEA Agreement», s. 56. Överraskningen kan dock tyckas märklig mot bakgrund av Jacques Delors tal inför Europaparlamentet i januari 1989 då han uttryckte: *But if we leave the institutional aspects of such a venture aside for a moment and focus on the substance of this broader-based cooperation, several questions arise. It becomes clear in fact that our EFTA friends are basically attracted, in varying degrees, by enjoying the benefits of a frontier-free market. But we all know that the single market forms a whole with its advantages and disadvantages, its possibilities and limitations. Can our EFTA friends be allowed to pick and choose? I have some misgivings here.* »Statement on the broad lines of Commission Policy, presented by Jacques Delors, President of the Commission, to the European Parliament», Bull. EC supplement 1/89, ss. 17–18.

274 »Meeting of the EFTA Council at Ministerial level, Geneva 11 and 12 December 1989» Communiqué, st 7: *[The Ministers] envisaged an agreement providing for the fullest possible realization of the free movement of goods, services, capital and persons within the whole EES as well as expanded co-operation in flanking and horizontal policies, such as education, environment, research and development and the social dimension. In this context, Ministers agreed that the relevant Community acquis, to be identified jointly with the EC, should be integrated, in one way or another, into an agreement as the common legal basis, while allowing for exceptions justified by considerations of fundamental interests and for transitional agreements.* Twenty-ninth Annual Report of the European Free Trade Association, Geneva 1990, s. 51.

275 »Meeting between EFTA Ministers and the EC Commission, Brussels, 19 December, 1989», Joint Declaration, Twenty-ninth Annual Report of the European Free Trade Association, Geneva 1990, ss. 54–56.

276 Särskilda problemområden vad det gäller det materiella innehållet av EES-avtalet var frågorna om EG-staternas tillgång till fiskekvoter inom EFTA-staters territorialvatten,

delarna av *l'acquis communautaire* identifierades. EFTA-sidan hade ursprungligen tänkt sig att enskilda EFTA-staters nationella särintressen skulle kunna garanteras genom permanenta undantag från regler i *l'acquis communautaire*. Detta visade sig, knappast förvånande, vara oacceptabelt för EG-sidan. Lösningen på denna problematik blev en överenskommelse om att EFTA-staterna till fullo accepterade de relevanta delarna av *l'acquis communautaire* samtidigt som enskilda EFTA-stater bereddes begränsade möjligheter att skydda vitala nationella intressen genom övergångsbestämmelser samt genom en allmän skyddsklausul.²⁷⁷

Vad det gäller de institutionella frågorna kom emellertid de två sidornas förhandlingspositioner att vara betydligt svårare att sammanjämka. Utgångspunkten för EFTA-sidan hade fastslagits i december 1989:

[The Ministers] foresaw that negotiations would lead to a more structured partnership with common decision-making and administrative institutions in order to provide for the joint shaping and making of future EES-rules. *They stated that the establishment of genuine joint decision-making mechanism in substance and form is a basic prerequisite for the political acceptability and the legal effectiveness of an agreement*, and would be justified by the envisaged scope thereof.²⁷⁸

Detta, till synes ovillkorliga, krav på ett faktiskt politiskt inflytande i beslutsprocessen för utveckling av nya normer inom EES-avtalets ram skall kontrasteras mot utgångspunkterna för EG-sidans förhandlare vilka bland annat kom till uttryck vid det Europeiska rådets möte i Strasbourg i december 1989:

The European Council... hopes that... a decision will be taken to begin negotiations so that the Community and EFTA can, at the earliest opportunity, reach a comprehensive agreement strengthening, on the basis of the relevant *acquis*

begränsningar av lastbilstransitering över alperna samt EFTA-staternas bidrag till EG:s regionalfonder.

277 »Ministerial meeting between the European Community, its Member States and the Countries of the European Free Trade Association, 13 May 1991», Thirty-first Annual report of the European Free Trade Association, Geneva 1992, ss. 53–59. Reglerna för införande och upprätthållande av skyddsåtgärder återfinns i EES-avtalets artiklar 112–114.
278 »Meeting of the EFTA Council at Ministerial level, Geneva 11 and 12 December 1989», Communiqué, st 6. Twenty-ninth Annual Report of the European Free Trade Association, Geneva 1990, s. 51. (Min kursivering.)

communautaire, their cooperation in the framework of a European economic area of 18 States in complete accordance with multilateral commitments.

The Community hopes that this cooperation will be as close as possible and that it will ensure EFTA:s participation in certain Community activities and in the disciplines and benefits of the internal market, *in full compliance with the independent decision-making process of each organization* and a strict balance of rights and obligations.²⁷⁹

Under förhandlingarnas gång stod det allt mer klart att ett reellt EFTA-inflytande inom den legislativa processen för utvecklingen av den fria inre marknaden var uteslutet. Denna exklusion från den politiska processen skulle emellertid, i viss mån, kompenseras på det judiciella planet genom upprättandet av en gemensam EES-domstol. I det första förslaget till EES-avtalet ingick också bestämmelser om upprättande av en gemensam EES-domstol. Detta förslag förkastades emellertid i ett yttrande från EG-domstolen. Motivet till detta var att den föreslagna gemensamma domstolen skulle riskera att inkräkta på de kompetenser som, enligt Romfördragets artikel 219, tillförsäkrats EG-domstolen. Avtalsförslaget ansågs därmed vara oförenligt med EG-rätten. I det slutliga avtalet kom därför den gemensamma institutionella överbyggnaden att bli ytterligt begränsad och avtalsparternas beslutsautonomi formellt bibehållen.²⁸⁰ EFTA-sidan kom således, för att erhålla det eftersträvade närmandet till den inre marknaden, att tvingas göra avkall på kraven om ett reellt inflytande inom ramen för gemensamma EES-institutioner.

Det skall slutligen noteras att under förhandlingsprocessens förlopp genomlevde Europa dramatiska politiska förändringar, framförallt manifesterade genom Sovjetunionens och Jugoslaviens sönderfall och det följande utbrottet av väpnade inomeuropeiska konflikter. Integrations-

279 European Council, Strasbourg, 8 and 9 December, »Conclusions of the Presidency», Bull. EC 12/89, s. 12. (Min kursivering.) I ett tal inför Europaparlamentet 13 januari 1990 kommenterade Kommissionens ordförande Jacques Delors EFTA-sidans utgångspunkt på följande sätt: *But I would like to be frank with these countries, as one should be with one's friends, because the crux of the current debate is the decision-making process. There will have to be some sort of osmosis between the Community and EFTA to ensure that EFTA:s interests are taken into account in major Community decisions. But this process must stop short of joint decision-making which would imply Community membership and acceptance of the marriage contract*, Bull. EC supplement 1/90, s. 9.

Se även Europaparlamentets resolution rörande gemenskapernas förhållande till EFTA-staterna där det uttrycks farhågor för att ett nära samarbete med dessa stater skulle kunna leda till en erosion av EG:s interna beslutsprocess. OJ No C 15, 1990, s. 410.

280 EG-domstolens yttrande 1/91, [1991] ECR I-6079. Se vidare Wahl, Nils: »Prise de Position de la Cour», JT, 1991–92, ss. 554–561.

processen inom EG fördes vidare genom medlemsstaternas överenskommelser i Maastricht 1992 och flera av EFTA-staterna kom att ansöka om inträde i EG. Det är omöjligt att bedöma i vilken mån denna utveckling påverkade EFTA-staternas förhandlingspositioner gentemot EG-sidan. Det måste emellertid ha stått klart för alla att EES-avtalet därmed, med stor sannolikhet, skulle komma att utgöra ett temporärt arrangemang.

Efter de förändringar i avtalstexten rörande den institutionella uppbyggnaden som krävdes för att erhålla det nödvändiga godkännandet från EG-domstolen kunde avtalet undertecknas i Oporto 2 maj 1992.

10.1 *EES-avtalet*

I korthet innebär EES-avtalet att EFTA-staterna integreras i det EG-rättsliga systemet för den fria inre marknaden. Således påtar sig EFTA-staterna att införliva de relevanta delarna av l'*acquis communautaire* i sina respektive nationella rättsordningar.

EES-avtalets uttryckliga målsättning är att etablera ett:

Dynamiskt och homogent europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, som är grundat på gemensamma regler och lika konkurrensvillkor och som tillhandahåller lämpliga medel för verkställighet, också på den rättsliga nivån, och som kan uppnås på grundval av jämlikhet och ömsesidighet samt en allmän jämvikt i fråga om fördelar, rättigheter och skyldigheter för de avtalsslutande parterna.²⁸¹

Avtalets målsättning är således betydligt blygsammare än integrationsprocessen inom EG vars uttryckliga syfte är att skapa an *ever closer union among the peoples of Europe*.

Formellt sett är EES-avtalet ett multilateralt²⁸² mellanstatligt avtal av traditionellt snitt som inte innebär att nationella kompetenser överförs till gemensamt upprättade institutioner. EES-avtalet etablerar således inte en integration i termens egentliga mening. Inom ramen för avtalets folkrättsliga förpliktelser bibehåller således avtalsparterna formellt sin suveränitet.

281 EES-avtalets preambel, st 4.

282 Avtalsparter är EG:s medlemsstater, EFTA:s medlemsstater förutom Schweiz, samt de Europeiska Gemenskaperna. Från EG:s utgångspunkt utgör EES-avtalet ett associationsavtal i enlighet med Romfördragets artikel 238.

10.1.1 Materiell omfattning

Materiellt sett innehåller avtalet bestämmelser rörande fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital samt ett regelsystem för att förhindra att konkurrensen ej snedvrider inom EES. Dessa bestämmelser är, i stort sett, identiska med motsvarande regler inom EG:s primärrätt. Avtalet innehåller vidare bestämmelser om ett närmare samarbete inom en serie områden förknippade med den fria inre marknaden så som transportpolitik, socialpolitik, konsumentpolitik, miljöpolitik.²⁸³ I bilagor till avtalet, vilka också utgör avtalsinnehåll, återfinns de sekundära EG-rättsakter som är relevanta för EES-avtalet.²⁸⁴

Det skall observeras att avtalet inte omfattar EG:s regelverk rörande gemensam jordbrukspolitik eller fiskeripolitik. Av detta följer att den fria rörligheten för varor inom EES i princip inte omfattar produkter inom dessa sektorer.²⁸⁵ Vidare står EFTA-staterna utanför EG:s gemensamma utrikeshandelspolitik. Därav följer att EES utgör ett frihandelsområde²⁸⁶, inte en tullunion, och att EFTA-staterna därmed bibehåller sin suveränitet att reglera sina handelsrelationer med utanförstående stater efter eget skön. Av speciell vikt för EFTA-staterna är att avtalet ändå uttryckligen utesluter tillämpningen av utjämningstullar och anti-dumpingåtgärder i handelsförbindelserna mellan parterna.²⁸⁷

10.1.2 Juridisk tolkning

Vad det gäller tolkningen av de delar av EG-rätten som överförs till EES-sfären stadgar avtalet uttryckligen att de relevanta avgöranden från EG-domstolen som skett före EES-avtalets undertecknande, 2 maj 1992, skall utgöra avtalsinnehåll.²⁸⁸ Detta stadgande är fundamentalt för att etablera en rättslig homogenitet inom EES. Det råder emellertid en osä-

283 Dessutom skall parterna, utanför ramen för den fria inre marknaden, stärka och bredda samarbetet inom en serie områden. Dessa är: Forskning och teknisk utveckling, informationstjänster, miljö, utbildning, socialpolitik, konsumentskydd, små och medelstora företag, turism, den audiovisuella sektorn samt räddningstjänst. EES-avtalets artiklar 78–88.

284 EES-avtalet innefattar ca 1 600 förordningar och direktiv. Textmassan uppgår till ca 12 000 sidor lagtext.

285 Se dock EES-avtalets artikel 8(3)b samt protokoll 3 rörande vissa förädlade agrarprodukter.

286 Den fria rörligheten för varor inom EES gäller således endast för varor med ursprung i EG eller i en EFTA-stat. Ursprungsreglerna återfinns i protokoll 4.

287 EES-avtalets artikel 26.

288 EES-avtalets artikel 6.

kerhet om vad som skall anses utgöra relevanta avgöranden: en osäkerhet som har sin grund i de stora skillnaderna i de övergripande målsättningarna med EG respektive EES. En sannolik lösning på denna fråga är att endast tillämplig systemneutral praxis från EG-domstolen överförs till EES-sfären.²⁸⁹

10.1.3 Dynamik och homogenitet

Till skillnad från EG-fördragen har EES-avtalet endast ytterligt svaga överstatliga element. Som en följd därav kan de inom EG etablerade principerna för det gemensamma rättssystemets direkta effekt, företräde och spärrverkan inte med automatik överföras till förhållandet mellan EES-rätten och EFTA-staternas nationella rättsordningar. För att garantera att EES-rätten får ett motsvarande genomslag i EFTA-staterna har dessa därför ålagts att, genom lagstiftningsåtgärder på nationell nivå, så långt som möjligt efterlikna de ovan nämnda EG-rättsliga principerna: Av den allmänna skyldigheten om lojalitet mot EES-avtalets målsättningar²⁹⁰ följer att avtalsparterna är förpliktigade att vidtaga alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter som följer av avtalet fullgörs. Den rättsliga homogeniteten skall vidare garanteras genom att EFTA-staterna uttryckligen åläggs att införliva de sekundära rättsakter som bilagts till EES-avtalet i sina respektive nationella rättsordningar.²⁹¹ Slutligen förpliktigas EFTA-staterna att, genom reglering på nationell nivå, garantera ett företräde för EES-baserade rättsregler framför annan nationell lagstiftning.²⁹²

289 För en intressant diskussion rörande begreppet »relevanta avgöranden» se: Wahl, Nils: »'Relevanta' avgöranden i EG-domstolen» i Rosén, Jan red: »EES-avtalet i svensk rätt», Juristförlaget, Stockholm 1993, ss. 181–197.

290 EES-avtalets artikel 3.

291 EES-avtalets artikel 7. Genom Lag om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (SFS 1992:1317) § 2 har huvudavtalet samt ett antal av de till avtalet anknutna protokollen införlivats som lag i svensk rätt.

292 EES-avtalets protokoll 35: *För fall när det kan uppstå konflikter mellan genomförda EES-regler och andra författningsbestämmelser, förbinder sig EFTA-staterna att om det är nödvändigt införa en författningsbestämmelse som innebär att EES-reglerna skall ha företräde i dessa fall. Denna förpliktelse återspeglas i den svenska EES-lagen § 5: Föreskrifter i denna lag eller annan lag som meddelats till uppfyllande av Sveriges förpliktelser enligt EES-avtalet skall tillämpas utan hinder av vad som annars föreskrivs i lag. Motsvarande skall gälla också för förhållandet mellan föreskrifter i annan författning än lag.* För en kritisk analys av detta stadgande se: Bernitz, Ulf: »Om EES-avtalet. Bakgrund, utformning och tolkning» i Rosén, Jan red: »EES-avtalet i svensk rätt», Juristförlaget, Stockholm 1993, ss. 24–28.

Den institutionella uppbyggnaden av EES brukar beskrivas som ett tvåpelarsystem med en mycket begränsad gemensam överbyggnad. Därigenom har EG:s grundläggande utgångspunkt i förhandlingarna, att EES-avtalet inte skulle tillåtas inkräkta på EG:s beslutsautonomi, kunnat säkerställas. Den ena av dessa två »pelare» utgörs av den befintliga institutionella strukturen inom EG och den andra av EFTA:s institutioner.

Den mycket begränsade institutionella strukturen på EFTA-sidan kompletteras med ett antal nya institutioner som avser att spegla strukturen inom EG.²⁹³ Motsvarigheten till Kommissionens övervakande och rättstillämpande uppgifter skall således inom EFTA fullgöras av EFTA:s övervakningsmyndighet – ESA.²⁹⁴ Vidare inrättas, inom EFTA:s ram, en överstatlig domstol. EFTA-domstolen har till uppgift att, med utgångspunkt i EES-avtalet, fullgöra de uppgifter som inom EG åligger EG-domstolen. Således har EFTA-domstolen givits kompetens, i de fall ESA påtalar att en EFTA-stat förbrutit sig mot avtalets förpliktelser, i inbördes tvister mellan EFTA-stater grundade på bestämmelser i avtalet samt överprövning av beslut från ESA. Slutligen har nationella domstolar i EFTA:s medlemsstater givits en möjlighet att ställa tolkningsfrågor rörande bestämmelser i EES-avtalet till EFTA-domstolen. Till skillnad från situationen inom EG är emellertid tolkningsbesked från EFTA-domstolen, som en naturlig följd av EES-avtalets grundläggande mellanstatliga karaktär, enbart rådgivande för tillämpningen i nationell domstol.²⁹⁵

På det gemensamma planet upprättas ett högsta politiskt styrorgan i form av ett EES-råd med representanter på regeringsnivå från EG:s och EFTA:s medlemsstater samt från Kommissionen.²⁹⁶ Vidare inrättas, med liknande sammansättning på ämbetsmannanivå, en gemensam EES-kommitté för avtalets löpande administration och utveckling.²⁹⁷ I

293 EES-avtalets artikel 108 vilken utgör grunden för »Avtal mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol», vanligen benämnt »Övervakningsavtalet». Avtalet är återgivet i bilaga 2 till »Lag om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde», SFS 1992:1317.

294 EFTA Surveillance Authority. Angående ESA se vidare: Norberg, Sven: »The EEA Surveillance System», SvJT 1992, ss. 349–364.

295 Övervakningsavtalet, artikel 34. Se vidare: Johansson, Martin; Westman-Clément, Maria: »EFTA-domstolens rådgivande yttranden», SvJT 1994, ss. 23–38.

296 EES-avtalets artiklar 89–91.

297 EES-avtalets artiklar 92–94.

såväl rådet som kommittén skall beslut ske med enhällighet varvid EG- och EFTA-sidan har en röst vardera.

En av huvuduppgifterna för kommittén är att besluta om vilka nyttkomna EES-relevanta sekundära EG-rättsakter som skall införlivas i EES-rätten. Kommittén utgör således den länk mellan EG och EFTA som skall tillse att den rättsliga homogeniteten inom EES bibehålls i detta avseende. Varje ny överenskommelse i kommittén om en utveckling av EES-rätten får därmed karaktären av ett mellanstatligt avtal genom vilket EFTA-staterna åtar sig att införliva de aktuella bestämmelserna i sina respektive nationella rättsordningar.²⁹⁸ För bundenhet krävs emellertid att de nationella kraven för ratifikation i de enskilda EFTA-staterna uppfylls. Rätten att på nationell nivå i EFTA-staterna godta eller förkasta en viss regeländring kvarstår därmed.

EG:s ministerråd och Kommissionen utgör således den huvudsakliga källan för den rättsliga dynamiken inom EES. EFTA-staternas ytterligt begränsade inflytande över rättsutvecklingen²⁹⁹ kan i viss mån sägas balanseras genom deras möjlighet att neka till bundenhet av nya rättsregler. En därigenom uppkommen icke-homogenitet riskerar emellertid att leda till att den bilaga till EES-avtalet som berörs av den föreslagna lagstiftningsåtgärden suspenderas.³⁰⁰ Det ligger dock i avtalets natur att parterna i det längsta kommer att söka undvika en sådan situation.

Detta system söker etablera en balans mellan, å ena sidan, avtalsparternas bibehållna beslutsautonomi och, å andra sidan, den övergripande politiska målsättningen att bibehålla rättslig homogenitet inom EES. Ur ett reellt perspektiv måste EFTA-staterna, om inte rättssystemets homogena karaktär skall gå förlorad, acceptera en bundenhet till den interna utvecklingen av relevant sekundär lagstiftning inom EG.

Någon institution för judiciell prövning av konflikter mellan EG och en, eller flera, EFTA-stater rörande avtalets tolkning och tillämpning inrättas inte. Sådana konflikter skall i huvudsak avgöras på politisk nivå inom den gemensamma EES-kommittén.³⁰¹ I det fall en överenskommel-

298 EES-avtalets artikel 102.

299 Enligt EES-avtalets artikel 99 har EFTA-staterna tillförsäkrats en rätt att rådfrågas angående nya lagstiftningsprojekt som är under utarbetande inom Kommissionen *på samma sätt som den [Kommissionen] rådfrågar experter i EG:s medlemsstater vid utarbetande av sina förslag*.

300 EES-avtalets artikel 102 (5) och (6).

301 EES-avtalets artikel 111.

se om tvistens lösning inte kan uppnås i kommittén ges den förfördelade parten en rätt att införa handelspolitiska skyddsåtgärder.³⁰²

Problemen med spänningsförhållandet mellan de dubbla målsättningsarna att skapa rättslig dynamik och homogenitet återkommer även vad det gäller utvecklingen av nya principer för den EES-relevanta EG-rättens tolkning som etableras av EG-domstolen efter 2 maj 1992. I konsekvens med avtalets mellanstatliga karaktär bibehåller domstolarna i EFTA-staterna sin autonomi.³⁰³ Om dessa domstolar i sin tillämpning inte följer de nya relevanta tolkningar som följer av avgöranden från EG-domstolen uppstår emellertid en situation av oönskad rättslig icke-homogenitet. Det kan hävdas att EFTA-staternas domstolar, mot bakgrund av den allmänna lojalitetsplikt som följer av EES-avtalets artikel 3,³⁰⁴ har en skyldighet att aktivt verka för att rättsområdets homogenitet upprätthålles. De skulle därmed också ha en skyldighet att ta hänsyn till senare avgöranden från EG-domstolen. Oberoendet för domstolarna i EFTA-staterna skulle därmed, i fråga om tolkning av EES-rätten, få en i det närmaste formell karaktär. Det enda uttryckliga stadgandet om överföring av ny EG-rättslig praxis till EES-sfären återfinns i övervakningsavtalets artikel 3(2):

Vid tolkning och tillämpning av EES-avtalet och förevarande avtal skall EFTA:s övervakningsmyndighet och EFTA-domstolen *ta vederbörlig hänsyn* till de principer som fastställts genom relevanta avgöranden av Europeiska gemenskapernas domstol, som meddelats efter dagen för undertecknandet av EES-avtalet och som avser tolkningen av det avtalet eller av sådana bestämmelser i Fördraget om upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen och i fördraget om upprättande av Europeiska kol- och stålgemenskapen som i sak är identiska med bestämmelserna i EES-avtalet eller bestämmelserna i protokollen 1–4 och bestäm-

302 Bestämmelser för formerna för införande av skyddsåtgärder återfinns i EES-avtalets artiklar 112–114.

303 EES-avtlets preambel st 15: ... *de avtalsslutande parternas mål, med full hänsyn till domstolarnas oberoende ställning, är att nå och upprätthålla en enhetlig tolkning och tillämpning av detta avtal och de bestämmelser i gemenskapslagstiftningen som i sak återges i detta avtal samt att nå lika behandling av enskilda och företag vad avser de fyra friheterna och konkurrensvillkoren.* (Fetstil tillagd.)

304 *De avtalsslutande parterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter som följer av detta avtal fullgörs. De skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att avtalets mål uppnås. De skall dessutom underlätta samarbetet inom ramen för detta avtal.* Se även motsvarande stadgande i övervakningsavtalets artikel 2.

melserna i de rättsakter som motsvarar dem som finns nedtecknade i bilagorna I och II till förevarande avtal.³⁰⁵

Genom möjligheten för nationella domstolar i EFTA-staterna att ställa tolkningsfrågor till EFTA-domstolen etableras således en länk, om än svag, till rättsutvecklingen inom EG-domstolen. Systemet ställer otvivelaktigt stora krav på domstolarna i EFTA-staterna och det är befogat att ställa sig frågande inför hur detta system för judiciell homogenitet kommer att fungera i praktiken.

10.1.4 Ikraftträdande

Efter en långdragen ratifikationsprocess, där Schweiz efter en folkomröstning avlog propositionen om ratifikation,³⁰⁶ trädde EES-avtalet i kraft 1 januari 1994. Vid denna tidpunkt förhandlade samtliga EES-anslutna EFTA-stater, förutom Island och Liechtenstein om medlemskap i EU. I kandidatländerna har därmed EES-avtalet, i tilltagande grad, kommit att ses som ett temporärt övergångsarrangemang i avvaktan på fullt medlemskap.

11 Förändrade grundläggande säkerhetspolitiska förutsättningar

Efter Michail Gorbatjovs tillträde som generalsekreterare för det sovjetiska kommunistpartiet 1985 följde en grundläggande förändring av landets utrikespolitiska hållning. Mot bakgrund av den stagnerade ekonomiska situationen i Sovjetunionen var en militär avspänning nödvändig för ett förverkligande av Perestrojka-politikens reformprogram.³⁰⁷ Från sovjetisk sida infördes under sommaren 1985 ett ensidigt moratorium för provsprängningar av kärnvapen och i december 1987 under-

305 Min kursivering.

306 Frågan om en schweizisk ratifikation av EES-avtalet besvarades nekande genom en folkomröstning 6 december 1992.

307 Se: Gorbatjov, Michail: »Perestrojka», Forum, Stockholm 1987, speciellt ss. 118–126, 209–212.

tecknades INF-avtalet vilket innebar en successiv skrotning av samtliga medeldistansmissiler i Europa.³⁰⁸

Glasnost och Perestrojka gav också signaler till befolkningarna i Sovjetunionens östeuropeiska vasallstater och kraven på demokratiska reformer i dessa kom att mötas med tilltagande acceptans i Moskva. Vid ett besök i Bonn i juni 1989 deklarerade Gorbatsjov att varje stat hade en suverän rätt att välja politiskt och socialt system varigenom Brezjnevdoktrinen uttryckligen förkastades. Som en naturlig följd av dess bristande folkliga legitimitet föll därmed de sovjettrogna kommunistiska regimerna i Polen, Tjeckoslovakien, Bulgarien, Rumänien och Östtyskland under hösten 1989. Detta förlopp manifesterades genom Berlinmurens nedrivande i november. Det av Sovjetunionen dominerade allianssystemet kom därefter successivt att upplösas och vid toppmötet på Malta i december 1989 kunde de båda statscheferna Gorbatsjov och Bush gemensamt deklarerera att det kalla kriget var över.³⁰⁹ I september 1990 accepterade Moskva att det östtyska territoriet inkorporerades i den tyska Förbundsrepubliken, vilket innebar en de facto utvidgning av EG.³¹⁰ Sönderfallet inom det forna östblocket kom att fortskrida under det kommande året då Warszawapakten och SEV upplöstes samt de två multi-etniska federationerna, Sovjetunionen³¹¹ och Jugoslavien splittrades av inre krafter. Genom denna omvälvande förändring av det politiska landskapet upplöstes den bipolära maktbalans som utgjort en grundläggande faktor för det Västeuropeiska integrationsprojektet och det krävdes en anpassning av de samarbetsstrukturer som etablerats.

11.1 *En utvidgad roll för ESK*

Den första institutionella anpassningen till denna vittomfamnande förändring skedde inom ramen för ESK-processen, som ju redan omfattade såväl Öst- som Västeuropa. Vid Parismötet i november 1990 undertecknade de 35 representerade staterna den så kallade Parisstadgan innefat-

308 »Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles», 8 december, 1987. 27 ILM 90 (1988).

309 Se: The Economist, 9 december 1989, ss. 53–54.

310 »Treaty on the Final Settlement with respect to Germany», 29 ILM 1187 (1990).

311 Sovjetunionen upplöstes formellt i december 1991. För det politiska spelet kring Sovjetunionens upplösning se: Pankin, Boris: »De sista hundra dagarna», Wiken, Höganäs 1992.

tande en serie grundläggande principer för det »nya» Europa. Dessa principer avsåg att förstärka och komplettera slutakten från Helsingforskonferensen 1975. Sålunda fastslogs att den demokratiska rättsstaten skall vara det enda förekommande styrelseskicket, att statsmakterna skall respektera skyddet för mänskliga fri- och rättigheter samt att den ekonomiska verksamheten skall präglas av ett marknadstänkande med hänsynstagande till social rättvisa och miljön. Slutligen bekräftade de deltagande staterna principen att alla eventuella tvister dem emellan skall lösas med fredliga medel.³¹² Parallellt med denna politiska överenskommelse kunde också Warszawapakten och NATO överenskomma om avsevärda nedskärningar av de konventionella stridskrafterna i Europa, *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*.³¹³

ESK-processen har därefter kommit att utvidgas till att också omfatta ett stort antal nyupprättade stater inom det före detta Sovjetunionens och Jugoslaviens territorier och medlemsantalet har därigenom ötokats till 53.³¹⁴ I takt med den följande demokratiseringsprocessen i Öst- och Centraleuropa har även Europarådets medlemskrets successivt utökats.³¹⁵

Det skall vidare noteras att mot bakgrund av de nya säkerhetspolitiska inomeuropeiska hotbilder som uppkommit efter 1989 har ESK gradvis kommit att omvandlas från en process till en institution.³¹⁶ Organisationen har breddat sin verksamhet, framförallt genom beslutet att i framtiden söka ansvara för fredsbevarande operationer inom medlemsstaternas territorier. Vidare har ett permanent sekretariat, med säte i Prag, och ett kommissariat för nationella minoritetsfrågor, inrättats.³¹⁷ Den grundläggande enhällighetsprincipen inom ESK har kommit att luckras upp i fråga om åtgärder till skydd för mänskliga rättigheter såtillvida att beslutsformen »enhällighet minus ett» introducerats. Detta

312 »Charter of Paris for a New Europe», 21 november 1990. 30 ILM 193 (1991). Se även: »Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). Toppmötet i Paris 1990», Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet, Ny serie II:45, Stockholm 1991.

313 30 ILM 6 (1991). Avtalet bör ses som slutpunkten av den förhandlingsprocess – MBFR (Mutual Balanced Force Reductions) – som startades i Wien redan 1973.

314 Se bilaga 1.

315 Se bilaga 1.

316 Se: McGoldrick, Dominic: »The Development of the Conference on Security and Cooperation in Europe – From Process to Institution», i: Jackson, Bernard S; McGoldrick, Dominic: »Legal Visions of the New Europe», Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London/Dordrecht/Boston 1993, ss. 135–182.

317 »Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). Uppföljningsmötet i Helsingfors 1992», Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet, Ny serie II:48.

framgår främst i det så kallade Pragdokumentet från ESK:s Ministerråd från januari 1992, vilket skall ses mot bakgrund av konflikterna på Balkanhalvön:

[The Council decided] in order to further develop the CSCE:s capability to safeguard human rights, democracy and the rule of law through peaceful means, that the appropriate action may be taken by the Council or the Committee of Senior Officials (CSO), if necessary in the absence of the consent of the state concerned in cases of clear, gross and uncorrected violations of relevant CSCE commitments.³¹⁸

12 En union i Västeuropa ?

12.1 *Mot en ekonomisk och monetär union*

Som en konsekvens av framgångarna med förverkligandet av den fria inre marknaden accentuerades behovet av en närmare ekonomisk och monetär integration mellan EG:s medlemsstater. En sådan utveckling hade också uttryckligen förutsetts i Enhetsakten.³¹⁹ Vid det Europeiska rådets möte i Hannover, juni 1988, konstaterade medlemsstaterna att projektet med den fria inre marknads förverkligande var oåterkallligt. Vidare fattades beslut om att närmare utreda formerna för inrättandet av en ekonomisk och monetär union – EMU.³²⁰

Den rapport som presenterades av den så kallade Delorskommittén³²¹ under följande vår angav prisstabilitet, balanserad tillväxt, utjämnad levnadsstandard, låg arbetslöshet samt balans i de externa ekonomiska förhållandena som övergripande mål för ett framtida EMU. I fråga om

318 »Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures», 31 ILM 976 (1992).

319 I Enhetsaktens preambel, st. 7, bekräftades medlemsstaternas målsättning att successivt förverkliga en ekonomisk och monetär union.

320 Hannover European Council, »Conclusions of the Presidency», Bull. EC 6/88, ss. 164–167. Det är påfallande hur väl det använda språkbruket följer den terminologi som redan 1962 fastlades av Bela Balassa i arbetet »The Theory of Economic Integration». Se not 86.

321 »Report of the Committee for the study of Economic and Monetary Union», Bull. EC 4/89, ss. 8–9.

den monetära politiken förordade kommittén att de avgörande beslutskompetenserna skulle förläggas till en nyinrättad självständig gemensam centralbank. Denna gemensamma monetära politik skulle primärt ha som syfte att skapa prisstabilitet. I fråga om ekonomisk politik uttryckte rapporten behovet av en ökad samordning och konvergens mellan medlemsstaterna. Slutligen konstaterades att en gemensam valuta ej var nödvändig för ett förverkligande av EMU. Det poängterades dock att en sådan hade ett starkt symbolvärde då den visade på den oåterkallexliga karaktären av medlemsstaternas förpliktelser inom EMU. I juni 1989 fattade det Europeiska rådet ett principbeslut om att det första stadiet av EMU skulle inledas i juli 1990.³²² Implicit innebar detta att Storbritannien, Portugal och Grekland skulle komma att inträda i ERM vilket dessa stater ditintills stått utanför. Vidare fattade medlemsstaterna beslut om att förbereda en mellanstatlig konferens för att genomföra de för EMU-projektet nödvändiga förändringarna av den primära EG-rätten. Trots uttalat brittiskt motstånd kunde ett beslut om inkallande av denna mellanstatliga konferens före 1990 års utgång ske, på grundval av Romfördragets artikel 236, vid det Europeiska rådets möte i Strasbourg, december 1989.³²³

12.2 *Mot en politisk union*

Mot bakgrund av de drastiska säkerhetspolitiska förändringarna i Europa under senhösten 1989 framfördes från tyskt håll redan i december initiativ till en förstärkning av de federala dragen inom EG. Detta initiativ kom emellertid inte att vinna gehör hos övriga medlemsstater. I april 1990, då en tysk återförening utgjorde det omedelbara framtidsperspektivet, hade emellertid det politiska klimatet förändrats radikalt. I ett gemensamt brev till det irländska presidentskapet för EG föreslog Helmuth Kohl och François Mitterand att relationerna mellan medlemsstaterna borde utvecklas till en europeisk union. Konkret föreslog de att det Europeiska rådet, vid dess kommande extrainkallade möte i Dublin, skulle besluta om att förbereda en parallell mellanstatlig konferens om inrättandet av en politisk union:

322 European Council, Madrid, »Presidency conclusions», Bull. EC 6/89, s. 11.

323 European Council, Strasbourg, »Conclusions of the Presidency», Bull. EC 12/89, ss. 11–12.

In the light of far-reaching changes in Europe and in view of the completion of the single market and the realisation of economic and monetary union, we consider it necessary to accelerate the political construction of the Europe of the Twelve. We believe that it is time to transform relations as a whole among the member states into a European Union... In particular, the objective is to: – strengthen the democratic legitimization of the union, – render its institutions more efficient, – ensure unity and coherence of the union's economic, monetary and political action, – define and implement a common foreign and security policy.³²⁴

Det fanns således två grundläggande, sinsemellan sammanlänkade, temata i detta tysk-franska initiativ: inåt sett en förstärkning av gemenskapens överstatliga, federala, element och utåt sett en starkare gemensam identitet på den internationella politiska scenen.

Detta initiativ var inte isolerat utan snarare ett uttryck för mer allmänt spridda idéer om en anpassning av EG till de nya politiska förutsättningarna i Europa. Speciellt skall noteras att Kommissionens ordförande redan i januari inför Europaparlamentet hade förordat ett närmare politiskt samarbete och en institutionell reform genom vilken de federala dragen skulle stärkas.³²⁵

Bakgrunden till dessa tankar står främst att finna i osäkerheten om den politiska utvecklingen i Europa i stort, och i Tyskland i synnerhet, som uppkommit genom Sovjetunionens sammanbrott. Den globala maktbalans som över tiden genererat grundläggande motiv för EG:s framväxt hade upplösts och en anpassning till ett nytt politiskt landskap bedömdes allmänt vara nödvändig. Osäkerheten rörande Tyskland utgick från att det inom Förbundsrepubliken varit en förhärskande bedömning att ett oreserverat stöd för den västeuropeiska integrationsprocessen utgjort en grundläggande förutsättning för framtida förening av de båda tyska staterna. Detta synsätt hade vidare givits en formell förankring dels i 1954 års Pariskonvention om relationerna mellan Förbundsrepubliken och de västliga ockupationsmakterna³²⁶ och dels i För-

324 Europe, no 5238 (n.s.), 20 april 1990, s. 3.

325 Bull. EC supplement 1/90, ss. 10–13.

326 »Convention on relations between the Three Powers and the Federal Republic of Germany», 23 Oktober 1954, artikel 7 (2): *Pending the peace settlement, the Signatory States will cooperate to achieve, by peaceful means, their common aim of a reunified Germany enjoying a liberal-democratic constitution, like that of the Federal Republic, and integrated within the European Community.*

bundsrepublikens konstitution.³²⁷ När ett sådant enande väl förverkligats skapades en osäkerhet om Tysklands framtida agerande: det ansågs av många bedömare föreligga en risk för att det tyska intresset för en fortsatt integration skulle svalna och att den utvidgade Förbundsrepubliken främst skulle vända sig inåt och österut.³²⁸ En sådan utveckling skulle i sin tur leda till en accentuerad tysk dominans i Europa. Litet tillspetsat uttryckt kom därmed den dominerande politiska frågan i Västeuropa under det tidiga 1990-talet att låta sig formuleras i frågan: skall vi ha ett tyskt Europa eller ett europeiskt Tyskland? Avsikten med den föreslagna politiska unionen var således att söka binda Förbundsrepubliken närmare till de övriga medlemsstaterna för att förhindra en framtida tysk dominans i Europa. Därigenom skulle också Tysklands historiska demoner kunna hållas tillbaka.³²⁹

Vid Dublinmötet i april 1990 förklarade medlemsstaternas representanter att de välkomnade en tysk-tysk förening och att Förbundsrepublikens nya länder automatiskt skulle komma att integreras i EG så snart återföreningsprocessen slutförts. Vidare uttryckte det Europeiska rådet en principiellt positiv inställning till en politisk union och beslutade att inleda det förberedande arbetet för en mellanstatlig konferens i detta ärende. De instruktioner som i detta sammanhang gavs till medlemsstaternas utrikesministrar byggde i stort på det tysk-franska initiativet:

A detailed examination will put in hand forthwith on the need for possible Treaty changes with the aim of strengthening the democratic legitimacy of the union, enabling the Community and its institutions to respond efficiently and effectively to the demands of the new situation, and assuring unity and coherence in the Community's international action.³³⁰

327 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Präambel: *Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beselt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat das Deutsche Volk...*

328 För en diskussion kring denna problematik se: Burley, Anne Marie: »The once and future German Question», *Foreign Affairs* vol 68, Winter 1989–90, ss. 65–83.

329 För exempel på den inomeuropeiska politiska debatten i detta skede se: »Remixing Europe», *The Economist* 11 november 1989, ss. 15–16; »Who is afraid of Germany», *The Economist*, 18 november 1989, ss. 28–29; »Deutschland, Deutschland über alles», *The Economist*, 13 januari 1990, ss. 25–26; »Germany benign?», *The Economist*, 27 januari 1990, ss. 13–14.

330 Special meeting of the European Council, »Conclusions of the Presidency», *Bull. EC* 4/90, s. 9.

Resultatet av detta utredningsarbete presenterades vid nästkommande möte i det Europeiska rådet i Dublin, i juni 1990.³³¹ I rapporten identifierades en serie frågeställningar rörande behovet av fördragsförändringar med målsättningen att omvandla ett system huvudsakligen baserat på ekonomisk integration till *a union of political nature, including a common foreign and security policy*. Dessa frågor berörde dels behovet av breddade kompetenser för de gemensamma institutionerna och dels behovet av reformer för att stärka institutionernas effektivitet och demokratiska legitimitet. Vid detta andra möte i Dublin kunde också beslut fattas om att inkalla en mellanstatlig konferens om politisk union till 14 december 1990.

Beslut om de mer specificerade förhandlingsmandaten för de kommande två konferenserna skedde under hösten 1990. Redan i dessa diskussioner framgick de brittiska reservationerna mot EMU mycket klart,³³² i fråga om utvecklingen mot politisk union fastslogs riktlinjer som i stort var i överensstämmelse med den rapport som presenterats vid det andra Dublinmötet.³³³

De följande parallella mellanstatliga konferenserna inleddes i december 1990 och slutfördes genom undertecknandet av Unionsfördraget³³⁴ i Maastricht 7 februari 1992. Efter en långdragen ratifikationsprocess, under vilken det visade sig att det folkliga motståndet mot Unionsfördragets förändringar av gemenskapernas karaktär i vissa medlemsstater var betydande,³³⁵ kunde fördraget träda i kraft 1 november 1993.

Förhandlingsprocessen var, mot bakgrund av den korta förberedelse tiden och frågornas vikt, mycket snabb. Den kännetecknades vidare av en vilja att skapa kompromisser mellan medlemsstaternas skilda uppfattningar.³³⁶ Denna kompromissvillighet återspeglas i fördragets kom-

331 »Conclusions of the Presidency», Annex I, Bull. EC 6/90, ss. 15–17.

332 Se: Special meeting of the European Council, Rome, »Conclusions of the Presidency», Bull. EC 10/90, ss. 7–13.

333 Rome European Council, »Conclusions of the Presidency», Bull. EC 10/90, ss. 8–13.

334 OJ No C 224, 1992.

335 I den danska folkomröstningen, 2 juni 1992, blev det, med en knapp majoritet, ett negativt utfall på frågan om ett tillträde till Unionsfördraget. Efter vissa klargöranden rörande fördragets tolkning och tillämpning accepterade emellertid den danska valmanskåren fördraget vid en andra folkomröstning 18 maj 1993. I den franska folkomröstningen 20 september 1992 blev det med knapp majoritet ett positivt utfall på frågan om fransk ratifikation. Ikraftträdande kunde ske först i november 1993, efter det att den tyska författningsdomstolen prövat att ett tyskt tillträde till fördraget var förenligt med den tyska konstitutionen, 12 oktober 1993.

336 För en detaljerad studie av förhandlingarna om Unionsfördraget se: Skytte Christof-

plicerade, och inte helt logiska, struktur samt dess mångfald av »elastiska» lösningar.

Bristerna i fördragstexten kom också att, från olika utgångspunkter, röna kritik från Kommissionen och Europaparlamentet under förhandlingarnas gång: I november 1991 beklagade sig Jacques Delors över det tilltänkta fördragets *legal monstrosity*³³⁷ och i oktober antog Parlamentet en resolution där det hotade att underkänna fördraget om den överstatliga karaktären urvattnades och dess krav på ökat inflytande i lagstiftningsprocessen inte tillgodoseddes.³³⁸

13 Unionsfördraget

13.1 *Grundläggande strukturer och målsättningar*

Ur allmänt perspektiv kan det sägas att Unionsfördraget utgör ett försök att förverkliga de planer om en fördjupning av samarbetet som utvecklades i början av 1970-talet, vilka i sin tur inspirerades av det tidiga 1950-talets idéer om en långtgående politisk integration.

Genom Unionsfördraget etableras den Europeiska Unionen, EU. Denna union utgör ytterligare ett steg i en fortlöpande integrationsprocess och skall således inte ses som någon slutpunkt. I preambletexten bekräftas ånyo ett regionalt funktionalistiskt integrationstänkande:

[The Contracting Parties]

RESOLVED to mark a new stage in the process of European integration undertaken with the establishment of the European Communities

RECALLING the historic importance of the ending of the division of the Eu-

fersen, Poul: »Konferencen vedrørende Traktaten om den Europæiske Union», Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 1992.

337 Europe no 5608 (ns) 14 november 1991, s. 3.

338 Resolution on the Intergovernmental Conference on Political Union», OJ No C 280, 28.10.1991, ss. 148–149.

ropean continent and the need to create firm bases for the construction of the future Europe.

...

RESOLVED to continue the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as closely as possible to the citizen in accordance with the principle of subsidiarity.

IN VIEW of further steps to be taken in order to advance European integration.

HAVE DECIDED to establish a European Union ...³³⁹

Integrationsprocessens målsättning uttrycks i Unionsfördraget på ett, i EG-sammanhang, rituellt sätt dock med tillägget att beslutsprocessen skall föras så nära medborgarna som möjligt.

This Treaty marks a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as closely as possible to the citizen.³⁴⁰

Det bör emellertid observeras att under de mellanstatliga förhandlingarna diskuterades så sent som i november 1991 förslag om att i fördragstexten uttryckligen ange att integrationsprocessen syftar till det framtida etablerandet av federal struktur. Detta förslag accepterades emellertid ej från brittisk sida.³⁴¹

Den Europeiska Unionen utgör i sig inte ett självständigt rättssubjekt. Unionen skall istället ses som en paraplybeteckning för tre olika samarbetsformer vilka har ett identiskt medlemskap av stater:

The Union shall be founded on the European Communities, supplemented by the policies and forms of cooperation established by this Treaty. Its task shall be to organize, in a manner demonstrating consistency and solidarity, relations between the Member States and between their peoples.³⁴²

Den centrala av dessa samarbetsformer är det, i huvudsak, överstatliga

339 Unionsfördragets preambel, st. 1–2 samt 11–13.

340 Unionsfördragets artikel A (2).

341 »Draft Treaty on European Union, prepared by the Luxembourg Presidency», artikel A(3): *This Treaty marks a new stage in the process leading gradually to a Union with a federal goal*. Fördragsutkastet är återgivet i: EUROPE, doc no 1722/1723, 5 juli 1991. Storbritannien förkastade utkastets uttryckliga federala målsättning vid utrikesministerkonklaven i Noordwijk, 14 november 1991. Se: EUROPE, no 5609 (n.s.), 15 november 1991, s. 1.

342 Unionsfördragets artikel A (3).

ekonomisk-politiska samarbetet inom ramen för de tre europeiska gemenskaperna: EG³⁴³, EKSG och EURATOM i de former dessa erhållit genom Unionsfördragets bestämmelser om revision av dess respektive grundfördrag. På det, i huvudsak, mellanstatliga planet kompletteras detta dels med ett fördjupat samarbete rörande utvecklingen av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, GUSP, och dels med rambestämmelser för ett utvecklat polisiärt och judiciellt samarbete. I konsekvens med den inomorganisatoriska förkärleken att använda tempelmetaforer brukar EU:s struktur beskrivas som ett bygge vilande på tre pelare.

Unionen skall vidare betjänas av en enhetlig institutionell uppbyggnad där det Europeiska rådet utgör den överordnade institutionen för samtliga tre samarbetsformer.³⁴⁴ De gemensamma institutionernas kompetens skiljer sig emellertid naturligt åt beroende på inom vilken av de tre pelarna de agerar.³⁴⁵ Det skall speciellt observeras att EG-domstolen endast har kompetens i frågor inom ramen för den första pelarens överstatliga ekonomisk-politiska samarbete.³⁴⁶

Vikten av samordning mellan de tre pelarna understryks vid upprepade tillfällen.³⁴⁷ Gränslinjerna mellan dessa är dock inte helt klara och det är förutsatt att vissa kompetenser i framtiden skall föras över från de mellanstatliga samarbetsformerna till den första pelaren. Mot bakgrund av EG-domstolens kompetens att fastställa de yttre gränslinjerna för det överstatliga samarbetets omfattning ankommer det på denna att, vid varje given tidpunkt, avgöra frågan om skiljelinjen mellan den första pelaren och de två övriga samarbetsstrukturerna. En översyn av de institutionella frågorna och koordinationen av de tre samarbetsformerna inom EU skall ske vid en mellanstatlig konferens under 1996.³⁴⁸

343 Genom Unionsfördragets artikel G(A) ges den »Europeiska Ekonomiska Gemenskapen», EEG, den nya beteckningen den »Europeiska Gemenskapen», EG. Den tidigare vedertagna användningen av förkortningen EG som en samlingsbeteckning för de »Europeiska Gemenskaperna» måste därför utmönstras.

344 Unionsfördragets artikel D.

345 Se Unionsfördragets artikel E.

346 Unionsfördragets artikel L. Observera dock möjligheten att ge EG-domstolen jurisdiktion rörande tolkningen och tillämpningen av fristående fördrag mellan medlemsstaterna; Unionsfördragets artikel K.3(2)(c).

347 Se speciellt Unionsfördragets artikel C.

348 Unionsfördragets artiklar B samt N(2).

13.1.1 Att skapa en individuell identifikation?

Unionsfördragets inledande artiklar A-F genomsyras av en strävan att söka etablera en ökad individuell identifikation till den Europeiska Unionen bland dess innevånare. Denna strävan manifesteras framförallt på tre punkter: etablerandet av begreppet unionsmedborgarskap, uttryckliga referenser till skyddet för mänskliga fri och rättigheter samt införandet av subsidiaritetsprincipen som en grundläggande princip för de gemensamma institutionernas arbete.

Unionsmedborgarskapet³⁴⁹ utgör en automatisk konsekvens av medborgarskap i en medlemsstat och anger en status som är parallell till det nationella medborgarskapet. Genom sina respektive nationella principer för medborgarskap har därmed medlemsstaterna en exklusiv kompetens för tilldelandet också av unionsmedborgarskapet. Medborgarskap i unionen ersätter således inte på något sätt individens medborgarskap i en medlemsstat.³⁵⁰ Det skall istället ses som ett komplement vilket tillförsäkrar unionsmedborgaren vissa rättigheter, garanterade på EU-nivå. Dessa rättigheter, som närmare definieras i Romfördragets nya Del 2, är i korthet följande: Rätten till rörelsefrihet och fritt val av hemvist inom Unionen med iakttagande av de begränsningar som i övrigt anges i Romfördraget. Rätten att rösta, och deltaga som kandidat, i val till Europaparlamentet samt i lokala val på unionsmedborgarens hemvistort i en medlemsstat utanför hemlandet. Rätten till assistans från andra medlemsstaters beskickningar i tredje länder i det fall unionsmedborgarens hemland saknar representation. Slutligen garanteras unionsmedborgaren en rätt att vända sig till Europaparlamentet, eller till den av parlamentet tillsatta ombudsmannen, med klagomål rörande de gemensamma institutionernas agerande.

I uppräknningen av rättigheter knutna till unionsmedborgarskapet återfinns ej den katalog med tillförsäkrade mänskliga fri- och rättigheter

349 Unionsmedborgarskapet etableras genom Unionsfördragets artikel B.

350 Se den tolkningsförklaring rörande unionsmedborgarskapets innebörd som det Europeiska rådet avgav i december 1992 mot bakgrund av den danska befolkningens starka tvekan inför en ratifikation av unionsfördraget: *The provisions of the Part Two of the Treaty establishing the European Community relating to citizenship of the Union give nationals of the Member States additional rights and protection as specified in that part. They do not in any way take the place of national citizenship. The question whether an individual possesses the nationality of a Member State will be settled solely by reference to the national law of the Member State concerned.* »European Council in Edinburgh 11–12 December 1992, Conclusions of the Presidency», Part B, »Denmark and the Treaty on European Union», Bull. EC 12/92, s. 25.

som är sedvanlig i demokratisk konstitutionell lagstiftning. Genom Unionsfördragets artikel F bekräftas emellertid, den genom praxis tidigare fastslagna,³⁵¹ principen att Unionen skall respektera de fundamentala mänskliga fri- och rättigheter som garanteras genom 1950 års Europarådskonvention och i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Detta innebär emellertid inte att Unionens överstatliga organisationer tillträder Europarådskonventionen. De gemensamma institutionerna underkastas således inte heller Strasbourgdomstolens kontroll.³⁵²

I sak tillför unionsmedborgarskapet endast en begränsad kvalitativ förändring av det EG-rättsliga systemet. Förutom rätten att rösta i lokalval på hemvistorter utanför den stat där individen är medborgare, rätten till diplomatisk assistans i tredje länder samt rätten att klaga hos den nyinrättade ombudsmannen innebär unionsmedborgarskapet endast en bekräftelse av redan etablerade rättigheter för medlemsstaternas medborgare.³⁵³ Speciellt skall noteras att rätten till rörelsefrihet inom Unionen utgör en bekräftelse av de rättigheter som sedan tidigare följer av principen om fri rörlighet för personer, Romfördragets artiklar 48–66. Detta är i första hand en ekonomiskt grundad rättighet med grundläggande begränsningar grundade på medlemsstaternas behov av skydd för allmän ordning, säkerhet och hälsoskydd. I ett integrationsperspektiv antas emellertid begreppet unionsmedborgarskap ha ett starkt sym-

351 Se som exempel: Målen 97–99/87, *Dow Chemical Iberica v Commission* [1989] ECR 3165, grund 10: *The Court has consistently held that fundamental human rights are an integral part of the general principles of law the observance of which the Court ensures, in accordance with constitutional traditions of the Member States, and the international treaties on which the Member States have collaborated or of which they are signatories... The European Convention for the Protection of Human rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950... is of particular significance in that regard.*

352 Redan 1979 föreslog Kommissionen att de Europeiska Gemenskaperna skulle tillträda Europakonventionen till skydd för mänskliga fri- och rättigheter och därmed underkastas Strasbourgdomstolens kontroll. (Bull. EC supplement 2/79) Detta förslag upprepades även 1990. (Bull. EC supplement 1/90) Som en följd av medlemsstaternas bristande politiska samstämmighet har emellertid detta ej kunnat förverkligas. Denna svaghet i skyddet för mänskliga fri- och rättigheter inom ramen för EU har kommit att kritiseras från flera håll. Se som exempel: »The Accession of the European Communities to the European Convention on Human Rights», International Commission of Jurists, Position Paper, Genève 1993, samt Schermers, Henry G: »The European Communities bound by fundamental Human Rights», CMLRev 1990, ss. 249–258.

353 För en utförlig analys av begreppet unionsmedborgarskap se: O'Keefe, David: »Union Citizenship», publicerad i: O'Keefe, David; Twomey, Patrick M ed: »Legal issues of the Maastricht Treaty», Chancery Law Publishing, London 1994, ss. 87–107.

bolvärde och är avsett för en dynamisk framtida vidareutveckling.³⁵⁴ Medborgaranknytningen inom EU avses vidare att stärkas genom det uttryckliga stadgandet att alla beslut skall ske under iakttagande av respekt för subsidiaritetsprincipen, såsom denna definierats i Romfördragets nyinförda artikel 3b. Tillämpningsområdet för denna princip rör så gott som uteslutande den legislativa processen för antagande av nya sekundära rättsregler inom EG och beskrivs närmare under 13.2.4.1 nedan.

13.2 *Den första pelaren: Fördjupning av det överstatliga ekonomiska samarbetet*

13.2.1 Förändringar av de deklarerade målsättningarna

De uttryckliga grundläggande målsättningarna för EEG, vilka slagits fast 1957, har genom Unionsfördraget för första gången underkastats en revision med avsikten att skapa en nutidsanpassning.³⁵⁵ I denna förändring kan två linjer skönjas:

För det första har referenserna till en fortgående ekonomisk expansion och en accelererad höjning av levnadsstandarden utmönstrats. Istället anges målsättningen till att gemenskapen skall främja en hållbar, balanserad och icke-inflatorisk ekonomisk utveckling. Särskild respekt skall lämnas åt miljöaspekterna, sysselsättningssituationen samt sociala skyddsfrågor. Denna förändring kan tydas som att tron på en obegränsad ekonomisk tillväxt tonats ned till förmån för andra livskvalitativa aspekter.

För det andra har målsättningarna utvidgats i fråga om den ekonomiska solidariteten mellan medlemsstaterna: där Romfördraget allmänt tidigare angav att »närmare relationer» mellan medlemsstaterna utgjor-

354 Romfördragets artikel 8e.

355 Romfördragets artikel 2: *The Community shall have as its task, by establishing a common market and an economic and monetary union and by implementing the common policies or activities referred to in Articles 3 and 3a, to promote throughout the Community a harmonious and balanced development of economic activities, sustainable and non-inflationary growth respecting the environment, a high degree of convergence of economic performance, a high level of employment and of social protection, the raising of the standard of living and quality of life, and economic and social cohesion and solidarity among Member States.*

de en målsättning för samarbetet anges nu betydligt mer specifika målsättningar; ekonomisk konvergens, social utjämning och solidaritet mellan medlemsstaterna. Dessa målsättningar utgör nödvändiga förutsättningar för förverkligandet av den förutsedda ekonomiska och monetära unionen och skall sannolikt främst relateras till denna.

Den konkreta betydelsen av dessa förändringar kan ej preciseras idag. Mot bakgrund av EG-domstolens målinriktade tolkningsmetoder kan det emellertid förutsättas att de i vissa fall kan föranleda en omprövning av tidigare tolkningar. Det skall dock noteras att det föreligger uppenbara spänningsförhållanden mellan flera av de angivna målsättningarna.

13.2.2 Materiell breddning av de gemensamma institutionernas kompetens

Inom ramen för EG innebär Unionsfördraget, med varierande intensitet,³⁵⁶ en breddning av de gemensamma institutionernas kompetens till en rad nya politikområden.³⁵⁷ Exempel på sådana är viseringspolitik,³⁵⁸ utbildning och yrkesutbildning, kultur, hälsovård, konsumentskydd, transeuropeiska nätverk (gränsöverskridande projekt rörande utbyggnaden av infrastrukturer för transporter, energiförsörjning och telekommunikation), industripolitik samt samarbete rörande biståndspolitik.³⁵⁹ Vidare utbyggs redan existerande kompetensområden som forskning och utveckling, miljö samt arbetsrätt.³⁶⁰ Denna breddning av kompetens på gemensam nivå är emellertid mindre ambitiös än vad som först kan tyckas. Samtliga dessa politikområden har även tidigare diskuterats inom ramen för EG och rättsakter har kunnat antagas på grundval av andra fördragsbestämmelser, framförallt artikel 235. I det-

356 En total lagharmonisering är exempelvis uteluten inom områdena kultur, hälsovård och utbildning. I en fallande intensitetsskala har normgivningskompetensen på gemensam nivå givits följande benämningar: »Legislative measures», »Joint measures», »Supportive measures» samt »Complementary measures».

357 För en analys se: Lane, Robert: »New Community Competences under the Maasticht Treaty», CMLRev, 1993, ss. 936–979.

358 Romfördragets artikel 100c.

359 Romfördraget, titel VIII, kapitel 3 samt titlarna IX, X, XI, XII, XIII och XVII.

360 Storbritannien har emellertid ställt sig utanför denna breddade gemensamma kompetens inom det arbetsrättsliga området. Angående den därigenom uppkomna rättsliga assymetrien se vidare under 13.2.5.

ta avseende innebär således Unionsfördraget främst ett förtydligande, och en konsolidering, av en redan existerande situation.

Unionsfördraget innebär vidare en starkare betoning på ekonomisk och social utjämning mellan medlemsstaterna. I fråga om den gemensamma regionalpolitiken sker således en förstärkning i form av rambestämmelser för inrättandet av en ny fond för social och ekonomisk regional utjämning vars främsta syfte är att främja miljöändamål samt utbyggnad av infrastrukturer.³⁶¹

13.2.3 Den Ekonomiska och Monetära Unionen – EMU

Den otvivelaktigt mest ambitiösa breddningen av EG:s verksamhetsområde som följer av Unionsfördraget är den detaljerade tidsplan för etablerandet av en Ekonomisk och Monetär Union, EMU, som införts i Romfördragets titel VI.

Målsättningen är att senast 1 januari 1999 etablera en långtgående samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik samt en gemensam monetär politik, baserad på en enhetlig gemensam valuta och reglerad av en självständig europeisk centralbank. Av en gemensam valuta följer naturligt en långtgående integration i frågor som rör makroekonomisk politik och övergripande budgetpolitik. Medlemsstaternas budgetdisciplin skall därför övervakas av Kommissionen med utgångspunkt från variablerna budgetunderskott/BNP samt statsskuld/BNP.³⁶² Ministerrådet har vidare givits kompetens att utfärda rekommendationer till sådana stater som ej uppfyller de fastställda kraven på budgetdisciplin. Om dessa rekommendationer ej efterlevs har Ministerrådet slutligen gi-

361 Romfördragets artikel 130d. Medlemsstaterna har vidare förbundit sig att i kommande budgetförhandlingar ta särskild hänsyn till ekonomiskt eftersatta medlemsstater. Se: »Treaty on European Union, Protocol 15 on economic and social cohesion». I konsekvens av detta beslutade det Europeiska Rådet i december 1992 om en successiv höjning av medlemsstaternas tillskott till regionalfonderna. Se: »European Council in Edinburgh 11–12 December 1992, Conclusions of the Presidency», Part C, »Future financing of the Community, Delors II-Package». Bull. EC 12/92, ss. 27–36.

362 Romfördragets artikel 104c. Referensvärdena för dessa variabler har fastställts i: »Treaty on European Union, Protocol 5 On the Excessive Deficit Procedure», artikel 1: Budgetunderskott/BNP skall ej överskrida 3 %. Statsskuld/BNP skall ej överskrida 60 %. Observera emellertid att Kommissionen ej givits möjlighet att föra talan om fördragsbrott

vits kompetens att med kvalificerad majoritet³⁶³ fatta beslut om sanktioner gentemot den felande medlemsstaten.³⁶⁴

Inrättandet av en överstatlig självständig centralbank, ECB, som bär ansvaret för den gemensamma monetära politiken utgör en naturlig följd av den gemensamma valutan. Denna gemensamma politik skall utformas i överensstämmelse med principerna om en öppen marknads ekonomi med fri konkurrens och ha en klar inriktning mot prisstabilitet inom unionen³⁶⁵ och växelkursstabilitet gentemot omvärlden. Därav följer en i det närmaste fullständig kompetensöverföring från medlemsstaterna till gemenskapen inom dessa områden.

EMU-projektet är indelat i tre stadier av tilltagande ekonomisk konvergens mellan medlemsstaterna varav det sista stadiet innebär inträde i det slutgiltiga EMU. Av speciellt intresse är de fem konvergenskriterier rörande den nationella ekonomiska situationen vilka medlemsstaterna måste uppfylla innan dess de kan inträda i den fullt utvecklade ekonomiska och monetära unionen.³⁶⁶ Dessa krav kan sammanfattas enligt följande: det nationella budgetunderskottet får ej överskrida 3 %, och statsskulden ej överskrida 60 % av respektive lands BNP. De nationella valutorna skall under minst två års tid ha hållit sig inom de fluktuationsmarginaler som etablerats inom ramen för ERM. Inflationstakten får ej överstiga den genomsnittliga inflationen i de tre medlemsstater med den lägsta inflationen och slutligen får räntan på statliga obligationslån maximalt vara 2 % högre än motsvarande genomsnittliga ränta i de tre medlemsstater som har lägst inflation. Under 1996 skall Ministerrådet

vid EG-domstolen gentemot en medlemsstat som överskridit dessa referensvärden, artikel 104c (10).

363 Vid beslut om rekommendationer eller sanktioner i frågor rörande budgetdisciplin skall en speciell form av kvalificerad majoritet användas med utgångspunkt från de etablerade vägda röstetalen. Enligt Romfördragets artikel 104c (13) krävs således för kvalificerad majoritet 2/3 av de avgivna rösterna med uteslutande av den medlemsstat som beslutet berör.

364 Romfördragets artikel 104c (11)

365 Romfördragets artiklar 3a (2) och 105 (1) samt »Treaty on European Union, Protocol 3 on the statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank», artikel 2.

366 Romfördragets artiklarna 104c, 109j samt »Treaty on European Union, Protocol 5 on the Excessive Deficit procedure» och »Treaty on European Union, Protocol 6 On the convergence criteria referred to in article 109j of the Treaty establishing the European Community».

avgöra vilka medlemsstater som uppfyller de stipulerade villkoren för inträde i det slutgiltiga stadiet av EMU-projektet. I det fall Ministerrådet finner att minst hälften av medlemsstaterna har uppfyllt konvergenskriterierna skall beslut fattas med kvalificerad majoritet rörande datum för den gemensamma valutans införande.³⁶⁷ Om något sådant beslut inte fattats vid 1997 års utgång inträder emellertid, *med automatik*, de medlemsstater som bedöms uppfylla konvergenskriterierna i juli 1998 i det slutgiltiga tredje stadiet av EMU 1 januari 1999.³⁶⁸ Övriga medlemsstater lämnas således i detta fall »efter» i integrationsprocessen i så måtto att de inte heller deltar i den gemensamma fortsatta beslutsprocessen rörande EMU.³⁶⁹ Sådana stater ges dock möjlighet att vid en senare tidpunkt, då de bedömts uppfylla konvergenskriterierna, inträda i den då redan etablerade ekonomiska och monetära unionen.

Det är uppenbart att denna konstruktion riskerar att leda till en differentiering av integrationsprocessen inom EG. Denna tendens till ett framtida uppbrytande av EG:s monolitiska karaktär accentueras även av att Storbritannien och Danmark har reserverat sig mot inträde i EMU-projektets tredje stadium.³⁷⁰ Det skall också noteras att den tyska författningsdomstolen, i sin prövning av grundlagsenligheten av Tysklands ratifikation av Unionsfördraget, bekräftade ett tidigare beslut i den tyska förbunds församlingen att ett tyskt deltagande i det avslutande stadiet av EMU i praktiken är beroende på ett framtida beslut av förbunds församlingen. Den tyska författningsdomstolen pekade vidare på att de utsatta tidsgränserna skall ses som målsättningar, inte som rättsliga förpliktelser. Domstolen fäste även stor vikt vid att beslut om förändring av konvergenskriterierna endast kan ske med enhällighet.³⁷¹

Bland ekonomiska analytiker har den ekonomiska klokskapen i detta projekt kommit att ifrågasättas: de strikta konvergenskraven, vilka ej

367 Romfördragets artikel 109j (3)

368 Romfördragets artikel 109j (4)

369 Romfördragets artikel 109k.

370 Unionsfördraget, protokoll 11 »on certain provisions relating to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland», Unionsfördraget, protokoll 12 »on certain provisions relating to Denmark». För Danmarks vidkommande bekräftades denna reservation vid det Europeiska rådets möte i Edinburgh, 12 december 1992. Se: European Council in Edinburgh 11–12 December 1992, »Conclusions of the Presidency», Part B, »Denmark and the Treaty on European Union», Bull. EC 12/92 s. 25.

371 Mål 2 BvR 2134/92 & 2159/92 *Manfred Brunner and others v The European Union Treaty*, grunderna 79–93. [1994] C.M.L.R. 57. Angående beslut om förändring av konvergenskriterierna se: Unionsfördraget, protokoll 6 »On the convergence criteria referred to in article 109j of the Treaty establishing the European Community», artikel 6.

tar hänsyn till sysselsättningsgraden i medlemsstaterna, utarbetades med den tyska monetära politiken som förebild³⁷² och i ljuset av det senare 1980-talets ekonomiska tillväxt. Det har därför ifrågasatts om projektet, mot bakgrund av det tidiga 1990-talets ekonomiska stagnation och kraftiga valutaoro är möjligt att förverkliga.

Efter fem och ett halvt år med fasta inbördes kurser kollapsade det europeiska monetära samarbetet i september 1992. Liran, pundet samt pesetan devalverades. Storbritannien och Italien lämnade den gemensamma växelkursmekanismen. De fortsatta oroligheterna på valutamarknaden framtvingade, i augusti 1993, vidare att fluktuationsmarginalerna inom växelkursmekanismen vidgades från +/- 2,25% till +/- 15%.³⁷³ Därmed kom växelkurserna inom EMS i praktiken att bli flytande.

Vidare har det framförts tveksamheter om att EG, mot bakgrund av den begränsade faktiska arbetskraftsrörligheten och de stora regionala skillnaderna i ekonomisk utveckling, kan utgöra ett så kallat optimalt valutaområde.³⁷⁴ I dagsläget, mars 1994, uppfyller endast en av EG:s medlemsstater, Luxemburg, de uppsatta konvergenskriterierna.³⁷⁵

13.2.4 Institutionella förändringar

I institutionellt hänseende innebär Unionsfördraget inte några mer omfattande förändringar. Inom ramen för den befintliga institutionella ordningen sker dock vissa justeringar. Det överstatliga elementet i samarbetet förstärks på en rad punkter, samtidigt som vissa ansatser görs för att fylla upp det demokratiska underskottet:

Beslut i Ministerrådet inom de flesta samarbetsområden skall framgent kunna ske med kvalificerad majoritet. Bland de områden där det

372 Se: »Deutsche Bundesbank's statement on creating economic and monetary union in Europe», Europe, Documents, No 1655, 5 oktober 1990 samt »Bundesbank: Two positions on European Monetary Union», Europe, Documents, No 1764, 2 mars 1992.

373 Undantaget är den inbördes kursen mellan D-marken och Guildern där marginalen +/- 2.25 % bibehållits.

374 Angående kritiska analyser av EMU se: Wihlborg, Clas: »Det europeiska monetära samarbetet», publicerad i Bernitz, Ulf m. fl.: »Vad betyder EG?», SNS förlag, Stockholm 1993, ss. 203–235.

375 Trots att Unionsfördragets karta inte helt överensstämde med verkligheten vid fördragets ikraftträdande 1 november 1993 beslutade det Europeiska rådet vid sitt möte i Bryssel 29 oktober att EMU:s andra stadium skall inledas 1 januari 1994 samt att det Europeiska Monetära Institutet – EMI, som utgör ett förstadium till den gemensamma centralbanken, inrättas med säte i Frankfurt. Se: Bull. EC 10/93, s. 12.

krävs enhällighet återfinns unionsmedborgarskap, kulturpolitik, förändringar i konvergenskraven inom EMU, samt industripolitik.³⁷⁶ Den överstatliga prägeln stärks vidare av att EG-domstolen givits möjlighet att utdöma sanktioner i form av böter från medlemsstater som ej efterlevt ett tidigare avgörande från domstolen rörande brott mot förpliktelser enligt Romfördraget.³⁷⁷

Det folkvalda Europaparlamentets ställning stärks i en rad avseenden, dock utan att det därigenom ges en reell legislativ kompetens. Genom Unionsfördraget inrättas ett »sambeslutsförfarande» mellan Parlamentet och Ministerrådet vilket skall tillämpas inom ett flertal centrala lagstiftningsområden.³⁷⁸ Av störst praktisk betydelse är sannolikt att sambeslutsförfarandet skall tillämpas för lagstiftningsbeslut rörande utvecklingen och upprätthållandet av den fria inre marknaden.³⁷⁹ Konkret innebär detta att Parlamentet har givits en negativ kompetens i form av en reell vetorätt vad det gäller beslut om nya sekundära rättsregler inom dessa områden. För att Parlamentet skall kunna utöva denna vetorätt krävs dock att fler än hälften av dess ledamöter vid två på varandra följande tillfällen röstar för ett avslag. Mellan dessa omröstningstillfällen skall en medlingskommitté, bestående av representanter från Ministerrådet samt Parlamentet söka skapa en kompromisslösning som kan accepteras av båda sidor. Efter Unionsfördragets ikraftträdande existerar således inte mindre än fem olika former för Parlamentets roll i den legislativa beslutsprocessen.³⁸⁰ Dess inflytande förstärks vidare av att det till-

376 Fram till 1996 skall även beslut i frågor rörande viseringspolitik ske med enhällighet. Romfördragets artikel 100c (3).

377 Romfördragets artikel 171, st. 2.

378 Romfördragets artikel 189b.

379 Romfördragets artikel 100a.

380 I fallande skala av parlamentsinflytande är dessa: Assent (artiklarna 8a, 105(6), 106(5), 130d, 138(3) och 228(3)), *Co-decision* (artiklarna 49, 54(2), 56(2), 57(1), 100a, 100b, 126, 128, 129, 129a, 129d, 130i(1) och 130s(3)), *Co-operation* (artiklarna 6, 75(1), 103(5), 104a, 104b(2), 105a(2), 118a(2), 125, 127, 129d, 130e, 130o, 130s(1,3) och 130w), *Consultation* (artiklarna 8b, 8e, 43(2,3), 56(2), 57(2), 75(3), 87, 94, 99 100, 100c, 104c(14), 106(6), 109(1), 109a(2b), 109f(1,6,7), 109j(2,4), 109k(2), 130(3), 130b, 130i(4), 130o, 130s(2,3), 201, 209 och 228(3) samt *Information* (artiklarna 73g(2), 103(4), 103a(2), 104c(11), 109b(3) och 109c(3)). Till detta skall även läggas det särskilda förfarandet vid antagandet av EG:s budget. Detta kalejdoskopiska system gagnar knappast överskådligheten och genomskinligheten i beslutsprocessen. Mångfalden av beslutsprocedurer kommer sannolikt också att leda till ett ökat antal mål vid EG-domstolen där den korrekta fördragsgrunden för beslut i Ministerrådet ifrågasätts. Jfr mål C-300/89, *Commission v Council*, [1991] ECR I-2867 samt mål C-155/91 *Commission v Council*, ej ännu rapporterat.

försäkrats en rätt att, till Kommissionen, ge förslag på frågor som enligt Parlamentets mening bör vara föremål för reglering på gemensam nivå.³⁸¹ Då Kommissionen ej är skyldig att agera efter en sådan uppmaning från Parlamentet innebär detta emellertid inte att Parlamentet givits en konkret initiativrätt. Unionsfördraget förstärker vidare i någon mån Parlamentets kontrollerande kompetenser visavi gemenskapernas övriga institutioner, i praktiken framförallt gentemot Kommissionen. Detta har skett dels genom införandet av fördragsbestämmelser om upprättande av parlamentariska undersökningskommittéer³⁸² och dels genom rambestämmelser för inrättandet av ett, till Parlamentet anknutet, ombudsmannainstitut.³⁸³ Hur dessa institut kommer att se ut i detalj har ej ännu preciserats.³⁸⁴

Begränsningar av de gemensamma institutionernas kompetens; legalitet, subsidiaritet och proportionalitet

Mot bakgrunden av den expanderande omfattningen av lagstiftningskompetens på gemenskapsnivå har behovet av att tydligare göra kompetensfördelningen mellan, å ena sidan, de stater som ingår i Unionen och, å andra sidan, de gemensamt upprättade institutionerna tilltagit. Unionsfördraget innehåller en ansats till ett sådant tydligaregörande vilket givits konkret uttryck i Romfördragets artikel 3b:

The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein.

In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.

För en detaljerad analys av den legislativa beslutsprocessen inom EG se: Raworth, Philip: »The Legislative Process in the European Community», Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer 1993.

381 Romfördragets artikel 138b st 2.

382 Romfördragets artikel 138c.

383 Romfördragets artikel 138e.

384 För en intressant analys av Parlamentets kompetenser inom ramen för EU, se vidare i: Raworth, Philip: »A Timid Step Forwards: Maastricht and the Democratisation of the European Community», ELRev 1994, ss. 16–33.

Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this Treaty.

I artikelns första stycke bekräftas den redan etablerade legalitetsprincipen för de gemensamma institutionernas agerande samt principen om attribution of power; det vill säga att de gemensamma institutionernas kompetens grundas på att de suveräna medlemsstaterna överfört motsvarande nationella kompetenser till en gemensam beslutsnivå. Den yttre gränsen för de gemensamma institutionernas potentiella kompetens är dock fortfarande oklar. Detta då samma lagrum även bekräftar doktrinen om de gemensamma institutionernas implicita kompetens³⁸⁵ samt att Romfördragets artikel 235 kvarstår oförändrad.

I samma artikels tredje stycke bekräftas den i praxis etablerade proportionalitetsprincipen rörande utövandet av en fastställd kompetens. Denna princip innebär en begränsning av de gemensamma institutionernas maktutövning såtillvida att medlemsstaterna, och enskilda rättssubjekt inom dessa, ej får åläggas mer långtgående förpliktelser än vad som krävs för att fördragsmålen skall uppnås.³⁸⁶

En kvalitativ nyhet är emellertid att subsidiaritetsprincipen införs som grundläggande princip för beslutsprocessen inom EG genom andra stycket i artikel 3b. Principens innebörd är i korthet att lagstiftningsbeslut på gemenskapsnivå enbart skall ske i de fall målsättningen med lagstiftningsprojektet ej effektivt kan uppnås genom beslut på nationell nivå i medlemsstaterna. Principen innehåller således såväl ett decentraliserande som centraliserande element: beslut på gemensam nivå skall ej ske om det avsedda resultatet kan uppnås genom beslut på lägre nivå. Å

385 Se som exempel: Målen 281, 283–5, 287 *Germany v. Commission* [1987] ECR 3203, grund 18: *In that connection it must be emphasized that where an article of the EEC Treaty... confers a specific task on the Commission it must be accepted, if that provision is not to be rendered wholly ineffective, that it confers on the Commission necessarily and per se the powers which are indispensable in order to carry out that task.*

386 En klar definition av proportionalitetsprincipens tillämpning i detta sammanhang återfinns i Mål 15/83, *Denkavit* [1984] ECR 2171, grund 25: *By virtue of [the principle of proportionality], according to well established case law of the Court, measures adopted by Community institutions must not exceed what is appropriate and necessary to attain the objective pursued.*

För riktlinjer angående proportionalitetsprincipens tillämpning se: European Council in Edinburgh 11–12 December 1992, »Conclusions of the Presidency», Annex 1 to Part A, »Overall approach to the application by the Council of the subsidiarity principle and Article 3b of the Treaty on European Union. Bull. EC 12/92 s. 15.

andra sidan skall åtgärder på gemensam nivå vidtagas om målsättningarna ej kan uppnås genom beslut på lägre nivå.

Hur denna nytillskapade grundläggande EG-rättsliga princip för *utövandet* av beslutskompetens på gemenskapsnivå kan komma att tillämpas i praktiken är det idag endast möjligt att spekulera kring. Det kan konstateras att som en följd av det politiska tryck som byggts upp kring subsidiaritetsprincipen har Kommissionen, efter en prövning i ljuset av subsidiaritetsprincipen, dragit tillbaka en rad förslag till ny sekundär lagstiftning.³⁸⁷ Kommissionen har vidare förtecknat de äldre sekundära rättsakter som kan anses oförenliga med principen. Volymmässigt rör sig detta om omkring 25 % av *l'acquis communautaire*.³⁸⁸ Allt för stor vikt kan emellertid ej fästas vid dessa kvantitativa uppgifter då de ej återger sakfrågornas kvalitet.

Vidare kan det observeras tecken på att EG-domstolen, i en serie aktuella avgöranden, implicit kommit att tillämpa ett subsidiaritetstänkande vid tolkning av vissa enskilda regler i EG-rätten.³⁸⁹ Gemensamt för dessa avgöranden är att de etablerar gränslinjer för EG-rättens tillämplighet genom avsteg från det tidigare dominerande effektivitetstänkandet. Att idag dra generella slutsatser från denna tendens är emellertid ej möjligt.³⁹⁰

Ett flertal analyser tyder dock på att subsidiaritetsprincipen endast innebär en marginell begränsning av de gemensamma institutionernas *legislativa* kompetens och att det centraliserande elementet kommer att dominera:³⁹¹ det dominerande kriteriet vid en bedömning av en lagstift-

387 European Council in Edinburgh 11–12 December 1992, »Conclusions of the Presidency», Annex 2 to Part A, »Examples of the review of pending proposals and existing legislation». Bull. EC 12/92 ss. 16–18.

388 Com (93) 545 final, 24 november 1993.

389 Mål 2/91 *Criminal proceedings against Wolf W. Meng*, [1993] ECR I-5751, mål 245/91 *Criminal proceedings against Ohra Schadeverzekering*, [1993] ECR I-5851, mål 267–268/91 *Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithoat*, [1993] ECR I-6097. För en kommentar av det senare avgörandet se ELR 1994, ss. 195–201.

390 För en analys av denna utveckling se: Reich, Norbert: »The »November Revolution« of the European Court of Justice: Keck, Meng and Audi revisited», CMLRev 1994, ss. 459–492.

391 För analyser av subsidiaritetsprincipen se: Cass, Deborah: »The word that saves Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community», CML Rev 1992, ss. 1107–1136, Cramér, Per: »Noteringar rörande subsidiaritetsprincipens tillämpning i framtidens EG/EU», SvJT 1993, ss. 533–546, Emilou, Nicholas: »Subsidiarity: An Effective Barrier against the Enterprise of Ambition?», EL Rev, 1992, ss. 383–407, Emilou, Nicolas: »Subsidiarity: Panacea or Fig leaf?»: i: O'Keefe, Da-

ningsfråga i enlighet med subsidiaritetsprincipen är ett effektivitetskriterium.³⁹² Detta pekar mot att beslut i frågor som har en transnationell karaktär, det vill säga berör mer än en medlemsstat, skall ske på gemensam nivå.

Vidare utesluts uttryckligen de områden där det existerar en exklusiv kompetens på gemensam nivå från subsidiaritetsprincipens tillämpning. Unionsfördraget innehåller ej någon explicit definition av begreppet exklusiv kompetens. Frågan om en sådan föreligger får därför avgöras från fall till fall. Mot bakgrund av den praxis på detta område som etablerats, framförallt genom doktrinen om EG-rättens spärrverkan, innebär detta att de områden där det sedan tidigare existerar bindande normer på gemensam nivå är undantagna. Det redan etablerade gemensamma normsystemet, *l'acquis communautaire*, faller därmed utanför principens egentliga tillämpningsområde och integrationsprocessen kan ej tvångsvis »rullas bakåt» genom en tillämpning av subsidiaritetsprincipen.

Även om principen i huvudsak har en politisk karaktär ankommer det på EG-domstolen att slutligen fastställa principer för dess tolkning och tillämpning.³⁹³ De principer för tolkning och tillämpning av EG-rätten som hitintills har utvecklats av domstolen har varit tydligt inriktade mot att främja integrationsprocessens framåtskridande. EG-domstolen har därvid på ett konsekvent sätt sökt stärka EG-samarbetets överstatliga element, de gemensamma institutionernas kompetens och EG-rättens effektivitet. I enlighet med de för domstolen sedvanliga tolkningsmetoderna tolkas enskilda regler med utgångspunkt i Romfördragets övergripande målsättningar så som de uttrycks i preambeltexten samt i de inledande principartiklarna, varav artikel 3b är en. *An ever closer union*

vid; Twomey, Patrick M ed: »Legal issues of the Maastricht Treaty», ss. 65–83. Hallström, Pär: »Några tankar om subsidiaritetsprincipens tillämpning i EG-rätten», SvJT, 1992, ss. 177–187, Toth, A.G: »The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty», CMLRev, 1992, ss. 1079–1105.

392 Se: European Council in Edinburgh 11–12 December 1992, »Conclusions of the Presidency», Annex 2 to Part A, »Examples of the review of pending proposals and existing legislation». Bull. EC 12/92 s. 15.

393 European Council in Edinburgh 11–12 December 1992, »Conclusions of the Presidency», Annex 1 to Part A, »Overall approach to the application by the Council of the subsidiarity principle and Article 3b of the Treaty on European Union», Bull. EC 12/92 s. 14. Det Europeiska rådet bekräftar därmed Romfördragets artikel 219.

among the peoples of Europe utgör emellertid alltså det överordnade målet under vilket ambitionen att beslut skall ske så nära medborgarna som möjligt skall inordnas och, som redan påpekats, är effektivitetskriteriet grundläggande vid en bedömning enligt artikel 3b, st. 2. Sammantaget pekar detta mot att EG-domstolen, vid en tillämpning av subsidiaritetsprincipen, kommer att tolka denna restriktivt, det vill säga till förmån för de gemensamma institutionerna. Vilken betydelse principen kan komma att få på det politiska planet är emellertid omöjligt att ännu uttala sig om.

13.2.5 Det sociala protokollet; en begynnande variabel geometri.

Det föreslagna inrättandet av kompetens på gemenskapsnivå för utveckling av miniminormer inom det arbetsrättsliga området, *the social dimension*, kunde aldrig komma till stånd inom ramen för Unionsfördraget. Under förhandlingsprocessen ställde Storbritannien som villkor för att acceptera fördragstexten att landet ej skulle omfattas av dessa regler. För att undvika ett sammanbrott kom därför det arbetsrättsliga avsnittet att lyftas ut ur den egentliga fördragstexten och istället läggas till grund för ett separat avtal mellan de övriga elva medlemsstaterna.³⁹⁴ Detta arbetsrättsliga, och i vissa delar socialpolitiska, samarbete mellan elva av de tolv medlemsstaterna skall verkställas inom ramen för EG:s institutionella struktur, dock med den skillnaden att Storbritannien ej deltar i beslutsprocessen och ej kan belastas med kostnader till följd av beslut inom detta.

Detta förfarande medför den principiellt mycket viktiga förändringen att den monolitiska karaktären av EG sprängts sönder och att en så kallad variabel geometri inom organisationen har etablerats. För framtiden kan detta innebära problem på såväl rättslig som politisk och ekonomisk/social nivå: hur skall de rättstillämpande instanserna hantera ett gemensamt regelsystem som har olika genomslagskraft i skilda medlemsstater? För framtiden kan denna problematik komma att accentueras av att den brittiska särställningen utgör ett oönskat prejudikat för övriga medlemsstater. Det föreligger sålunda en risk för att den variabla

³⁹⁴ Se Unionsfördraget, protokoll 14 »on social policy». Till detta protokoll har fogats »Agreement on social policy concluded between the Member States of the European Community with the exception of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland».

geometrin förstärks vilket vilket med stor sannolikhet kommer att leda till politiska spänningar. Redan den nu etablerade brittiska särlösningen har genererat exempel på detta. I avsaknad av bundenhet till gemensamma miniminormer på det arbetsrättsliga området har Storbritannien givits en möjlighet att attrahera investeringar genom att »bjuda under» övriga medlemsstater. Debatten kring denna problematik har, under rubriken »social dumping», intensifierats genom den mycket omskrivna Hoover-affären:

Den amerikanska tillverkaren av hushållsmaskiner Hoover beslutade under 1993 att flytta en tillverkningsenhet från Dijon till Cambusfang i Skottland. Skälet till denna omlokalisering var att Hoover i förhandlingar med de lokala skotska fackliga organisationerna kunnat tillförsäkra sig ett antal grundläggande inskränkningar i arbetstagarnas strejkrätt, rätt till övertidsersättning, arbetstidsreglering m.m. Storbritanniens ovilja till bundenhet av gemensamma arbetsrättsliga miniminormer anses ha påverkat Hoovers beslut.³⁹⁵

13.3 *Den andra pelaren: Den Gemensamma Utrikes- och Säkerhetspolitiken, GUSP*

Unionsfördragets regler om gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, titel V artiklarna J-J.11, utgör en institutionell och materiell utveckling av det Europeiska Politiska Samarbetet, så som det formulerats i Enhetsakten 1987.³⁹⁶ I jämförelse med EPS är målsättningarna med GUSP mer långtgående och i konsekvens därav innebär Unionsfördraget en förstärkning av medlemsstaternas ömsesidiga förpliktelser på utrikes- och säkerhetspolitikens området.

De övergripande syftet är att definiera och verkställa en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik för att därmed skapa en unionsidentitet på det globala planet.³⁹⁷ Detta skall ske genom *gemensamma ställningstaganden*³⁹⁸ och/eller genom *samfällda aktioner*.³⁹⁹ De i fördragstexten angivna allmänna målsättningarna för detta gemensamma agerande på

395 Se vidare: Blainpain, Roger; Engels, Chris: »European labour Law», Kluwer Law publishers, Deventer 1993, ss. 221–222. Institutet för utländsk rätt AB, Nyhetsnotiser, 5/1993, s. 3.

396 Genom Unionsfördragets artikel P upphävs Enhetsaktens bestämmelser om EPS.

397 Unionsfördragets artikel B(1), st 2.

398 Unionsfördragets artikel J.2.

399 Unionsfördragets artikel J.3.

den internationella arenan är följande: att värna om Unionens gemensamma intressen och dess integritet; att på alla sätt söka stärka Unionens, och dess medlemsstaters säkerhet; att verka för fredens bevarande i enlighet med de principer som utstakats i FN-stadgan, Helsingforskonferensens slutdokument samt i Parisstadgan; att gynna internationellt samarbete, utvecklingen av demokratiska rättsstater, samt respekten för mänskliga fri- och rättigheter.⁴⁰⁰

Samarbetets omfattning har i materiellt hänseende givits en vid definition:

The common foreign and security policy shall include all questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence.⁴⁰¹

Till skillnad från EPS är avsikten således inte att militära aspekter av säkerhetspolitiken skall falla utanför samarbetet. Den uttalade, men icke-förpliktigande, politiska målsättningen är att söka etablera en gemensam försvarspolitisk identitet på unionsnivå. Detta skall ske genom att den västeuropeiska unionen, VEU, integreras med EU i en inte allt för avlägsen framtid. Denna avsedda utveckling bekräftas av VEU:s medlemsstater i en deklaration fogad till Unionsfördraget:

1. WEU Member States agree on the need to develop a genuine European security and defence identity and a greater European responsibility on defence matters. This identity will be pursued through a gradual process involving successive phases. WEU will form an integral part of the process of the development of the European Union and will enhance its contribution to solidarity within the Atlantic Alliance. WEU Member States agree to strengthen the role of WEU, in the longer term perspective of a common defence policy within the European Union which might in time lead to a common defence, compatible with that of the Atlantic Alliance.

2. WEU will be developed as the defence component of the European Union and as a means to strengthen the European pillar of the Atlantic Alliance. To this end, it will formulate common European defence policy and carry forward its concrete implementation through the further development of its own operational role.⁴⁰²

400 Unionsfördragets artikel J.1(2).

401 Unionsfördragets artikel J.4(1).

402 Unionsfördraget, deklaration 30: »I – Declaration by Belgium, Germany, Spain, France, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland which are members of the Western European Union and also

Vidare inbjuder VEU:s medlemsstater de av EU:s medlemmar som fortfarande står utanför VEU att inträda som medlemmar eller observatörer.⁴⁰³ Redan i nuläget etableras emellertid en formell länk mellan dessa strukturer genom att Unionen kan uppdra åt VEU att utveckla och verkställa beslut inom GUSP som har försvarspolitiska implikationer.⁴⁰⁴ I detta sammanhang skall även infogas den gemensamma militära enhet, »Eurocorps», som med tyskt, franskt, belgiskt och spanskt deltagande är under uppbyggnad.⁴⁰⁵ Reglerna om utvecklingen av en försvarspolitik på unionsnivå innehåller dock en relativt generellt formulerad undantagsbestämmelse vilken, förutom förpliktelser till följd av medlemskap i NATO, sannolikt avses att rymma såväl den irländska militära alliansfriheten som andra nationella särarrangemang:

The Policy of the Union in accordance with [article J.4] shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States and shall respect the obligations of certain Member States under the North Atlantic Treaty and be compatible with the common security and defense policy established within that framework.⁴⁰⁶

Unionsfördragets stadganden rörande en gemensam försvarspolitik är ett resultat av en politisk kompromiss mellan å ena sidan de stater som förordat en snabb utveckling av en gemensam militär identitet, däribland Frankrike och Belgien, och å andra sidan de stater som av skilda skäl önskat begränsa det försvarspolitiska samarbetet. Till denna senare grupp hör Storbritannien, Danmark och Irland. Frågan om en framtida utveckling av en gemensam försvarspolitik kommer att tas upp till be-

members of the European Union on the role of the Western European Union and its relations with the European Union and with the Atlantic Alliance».

403 Unionsfördraget, deklaration 30: »II – Declaration by Belgium, Germany, Spain, France, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland which are members of the Western European Union».

404 Unionsfördragets artikel J.4(2). samt deklaration 30: »I – Declaration by Belgium, Germany, Spain, France, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland which are members of the Western European Union and also members of the European Union on the role of the Western European Union and its relations with the European Union and with the Atlantic Alliance», A – *WEU's relations with European Union*.

405 Angående »Eurocorps» se vidare under 16.2.

406 Unionsfördragets artikel J.4(4)

handling vid den mellanstatliga konferens om översyn av Unionsfördraget som skall hållas under 1996.⁴⁰⁷

Medlemsstaternas grundläggande förpliktelse inom ramen för GUSP är en generell lojalitetsplikt med avseende på de fastställda målsättningsarnas uppfyllande:

The Member States shall support the Union's external and security policy actively and unreservedly in a spirit of loyalty and mutual solidarity.

samt en negativt formulerad förpliktelse att avstå från att underminera samarbetet:

They shall refrain from any action which is contrary to the interests of the Union or likely to impair its effectiveness as a cohesive force in international relations.⁴⁰⁸

Som tidigare nämnts har EG-domstolen ej givits jurisdiktion över frågor som grundas på Unionsfördragets titel V.⁴⁰⁹ Inom ramen för GUSP skall således konflikter mellan de deltagande staterna lösas på ett politiskt plan och det ankommer på Ministerrådet att tillse att medlemsstaterna lever upp till sina förpliktelser.

Den generella lojalitetsplikten kompletteras och konkretiseras av mer precisa förpliktelser i anslutning till de olika beslutsformerna.

Med avseende på formulering av gemensamma ställningstaganden *skall* medlemsstaterna informera och konsultera varandra i alla utrikespolitiska frågor och Ministerrådet *skall* med enhällighet fatta beslut om

407 Unionsfördraget, artiklarna J.4(6) samt N(2). Angående Danmark observera den förklaring det Europeiska rådet avgav vid dess möte i Edinburgh i december 1992: *The Heads of State and Government note... that nothing in the Treaty on European Union commits Denmark to become a member of the WEU. Accordingly, Denmark does not participate in the elaboration and the implementation of decisions and actions of the Union which have defence implications, but will not prevent the development of closer cooperation between Member States in this area.* Då det krävs enhällighet mellan medlemsstaterna för beslut om en gemensam försvarspolitik innebär denna deklaration emellertid endast ett förtydligande av Unionsfördragets regler. Det europeiska rådet påpekar dock ändå att detta skall ses som en särlösning, utformad för speciella danska behov och ej tillämplig för andra medlemsstater. Se: »European Council in Edinburgh 11–12 December 1992, Conclusions of the Presidency», Part B, »Denmark and the Treaty on European Union». Bull. EC 12/92 ss. 25–26.

408 Unionsfördragets artikel J.1(4). Observera den textuella likheten med Romfördragets artikel 5.

409 Unionsfördragets artikel L.

ett gemensamt ställningstagande när detta bedöms som nödvändigt.⁴¹⁰ Medlemsstaterna åläggs anpassa sin nationella politik i enlighet med det gemensamma ställningstagandet. De åläggs vidare att, på samma grund, samordna sitt agerande inom internationella organisationer och vid internationella konferenser. Det skall i detta sammanhang även noteras att i internationella fora skall Unionen representeras av den medlemsstat som för tillfället innehar ordförandeskapet i Unionen.⁴¹¹ Förpliktelserna att efterleva gemensamma ställningstaganden omfattar även agerande i internationella fora där inte samtliga medlemsstater deltar. Speciellt viktigt är att de medlemsstater som är permanenta medlemmar av FN:s säkerhetsråd skall säkerställa att unionens intressen försvaras i säkerhetsrådet så länge detta inte står i konflikt med dessa staters skyldigheter enligt FN-stadgan.⁴¹²

Beslut om att en fråga skall bli föremål för samfällda aktioner skall ske med enhällighet i Ministerrådet och i enlighet med riktlinjer från det Europeiska rådet.⁴¹³ Ett sådant beslut skall definiera den samfällda aktionens målsättningar, omfattning, tidsutdräkt och metoder. Inom ramen för ett sådant beslut öppnar emellertid Unionsfördraget möjligheter för att följande detaljbeslut skall kunna ske med kvalificerad majoritet i Ministerrådet.⁴¹⁴ Ett beslut om en samfällad aktion är bindande för medlemsstaterna och deras agerande på nationell grund skall stå i överensstämmelse med detta. Undantaget från möjligheten till denna beslutsform är emellertid frågor av försvarspolitisk karaktär.⁴¹⁵

Med avseende på samordningen mellan den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och verksamheten inom EG har den koordinering med utrikeshandelspolitiken som i praxis utvecklats under 1980-talet formaliserats genom Unionsfördraget. Detta har skett genom tillskapandet av Romfördragets artikel 228a enligt vilken Ministerrådet ges kompetens att med kvalificerad majoritet skyndsamt fatta beslut om ekonomiska sanktioner som en följd av beslut om gemensamma ställningstaganden eller samfällda aktioner inom GUSP.⁴¹⁶

410 Unionsfördragets artikel J.2(1)–(2). Jämför med de betydligt mer oprecist formulerade förpliktelseerna i Enhetsaktens artikel 30(2).

411 Unionsfördragets artikel J.5(1)–(3).

412 Unionsfördragets artikel J.5(4). Se även FN-stadgans artikel 103.

413 Unionsfördragets artikel J.3(1).

414 Unionsfördragets artikel J.3(2).

415 Unionsfördragets artikel J.4(3).

416 Romfördragets artikel 228a: *Where it is provided, in a common position or in a joint action adopted according to the provisions of the Treaty on European Union relating to*

Ur ett institutionellt perspektiv har GUSP, liksom dess föregångare EPS, en i allt väsentligt mellanstatlig karaktär där inga kompetenser i formell mening överförs från medlemsstaterna till gemensamma, överstatliga organ. Den grundläggande beslutsformen vid genomförandet av GUSP är enhällighet i Ministerrådet.⁴¹⁷ Utrymmet för beslut med kvalificerad majoritet är begränsat, och ett sådant kräver ett föregående enhälligt beslut. Detta förhållande bör dock ses mot bakgrunden av målsättningen att skapa en gemensam identitet mot omvärlden och den allmänna lojalitetsförpliktelse som åvilar de deltagande staterna. Vidare är sannolikt de politiska kostnaderna för att allt för ofta blockera en av de övriga medlemsstaterna förespråkad utveckling mycket höga. I en deklaration fogad till unionsfördraget förbinder sig också medlemsstaterna att avstå från att rösta nej, och därigenom blockera ett beslut, i de fall det finns en kvalificerad majoritet för ett bifall.⁴¹⁸

Det skall slutligen observeras att det finns uppenbara risker för gränsdragningsproblem mellan å ena sidan den gemensamma utrikeshandelspolitiken inom ramen för EG och å andra sidan verkställandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Sådana problem kan konkret komma att röra vem som innehar behörighet att representera EU gentemot utanförstående stater men också frågor rörande konkret beslutskompetens. I kraft av sin exklusiva kompetens att tolka EG-rättens innebörd är det i sista hand EG-domstolen som har att avgöra denna problematik.

Ett hypotetiskt exempel på en sådan gränsdragningsvist är det fall då Ministerrådet, inom ramen för GUSP fattat ett beslut om ett gemensamt ställningstagande i en fråga som faller under GATT. På grundval av detta gemensamma ställningstagande skulle Unionen representeras av dess ordförandeland i GATT-sammanhang. Ur ett EG-rättsligt perspektiv faller emellertid GATT-samarbetet inom ramen för den gemensamma utrikeshandelspolitiken där gemenskapens institutioner innehar en exklusiv kompetens att agera på medlemsstaternas väg-

the common foreign and security policy, for an action by the Community to interrupt or to reduce, in part or completely, economic relations with one or more third countries, the Council shall take the necessary urgent measures. The Council shall act by a qualified majority on a proposal from the Commission.

417 Unionsfördragets artikel J.8(2).

418 Unionsfördraget, Deklaration 27 »On voting in the field of the common foreign and security policy».

nar. Denna situation skulle således ge Kommissionen en grund för att föra en talan gentemot Ministerrådets beslut inom ramen för GUSP då detta kan anses utgöra ett brott mot medlemsstaternas EG-rättsliga förpliktelser.⁴¹⁹

Trots den grundläggande mellanstatliga karaktären innebär Unionsfördragets regler för GUSP en institutionell förstärkning av samarbetet på det utrikes- och säkerhetspolitiska området varigenom detta förs närmare gemenskaperna. Till skillnad från EPS-strukturen har Ministerrådet givits den centrala beslutskompetensen inom GUSP; en kompetens som dock styrs av de övergripande riktlinjer för Unionens utrikes- och säkerhetspolitik om vilka beslut fattas i det Europeiska rådet.⁴²⁰ Enligt fördragstexten skall Kommissionen i full omfattning delta i arbetet inom GUSP. Därigenom upprätthålls en samordnande länk till gemenskapssamarbetet. Jämte medlemsstaterna har Kommissionen rätt att ta initiativ för beslut i Ministerrådet.⁴²¹ Den saknar emellertid kompetenser för övervakning och verkställighet motsvarande de som återfinns i den överstatliga gemenskapsstrukturen. Inom ramen för GUSP representeras således Unionen av dess ordförandeland, inte av Kommissionen. Europaparlamentets roll i GUSP är begränsad till en rätt att informeras och att avge rekommendationer till Ministerrådet.⁴²² Den mellanstatliga prägeln förstärks vidare av att en permanent politisk kommitté på ämbetsmannanivå givits nyckelpositionen att övervaka den internationella utvecklingen och avge yttranden och råd till Ministerrådet. Kommittén skall även övervaka genomförandet av gemensamma beslut.⁴²³

Således bekräftar och vidareutvecklar Unionsfördragets regelsystem för en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik de former för utrikespolitiskt samarbete mellan medlemsstaterna som utvecklats sedan 1970-talets början. Det fastställer långtgående målsättningar för att etablera en enhetlig unionsidentitet gentemot omvärlden. Dessa skall förverkligas genom en, i huvudsak, mellanstatlig beslutsprocess vilken kräver enhällighet. Den framtida konkretiseringen av GUSP är därmed helt beroende

419 Idén till exemplet är hämtat från: Eaton, M.R.: »Common Foreign and Security Policy», publicerad i: O'Keefe, David; Twomey, Patrick M ed: »Legal issues of the Maastricht Treaty», Chancery Law Publishing, London 1994, s. 221.

420 Unionsfördragets artikel J.8.

421 Unionsfördragets artikel J.8(3)

422 Unionsfördragets artikel J.7.

423 Unionsfördragets artikel J.8(5).

på möjligheterna att identifiera en gemensam politisk vilja bland unionens medlemsstater.

13.4 *Den tredje pelaren: Det polisiära och judiciella samarbetet*

De regler för ett judiciellt och polisiärt samarbete som etablerats genom Unionsfördragets artiklar K-K.9 skall främst ses i relation till ansträngningarna att förverkliga en fri inre marknad, och då speciellt till den fria rörligheten för personer: de nationella skyddsbehov som tidigare uppfyllts genom medlemsstaternas nationella gränskontroller måste, då dessa avvecklas, tillfredsställas på annat sätt. För att det skall vara acceptabelt för medlemsstaterna att helt avveckla nationella gränskontroller krävs således någon form av kontrollsystem på gemensam nivå. Regelsystemet som upprättas inom unionens tredje pelare syftar till att på sikt etablera ett sådant kontrollsystem framförallt genom att övervakningen vid EU:s yttre gränser samordnas och förstärks. Samtidigt utgör emellertid den judiciella och polisiära verksamheten ytterligt centrala element i den suveräna nationalstatens struktur. Mot bakgrund av flera medlemsstaters, framförallt Storbritanniens och Danmarks, motvilja mot breddade överstatliga kompetenser har det samarbete som Unionsfördraget etablerar inom dessa områden en, i huvudsak, mellanstatlig karaktär där enhällighet är den förhärskande beslutsformen.⁴²⁴

Unionsfördragets regelverk rörande det judiciella och polisiära samarbetet tar sin utgångspunkt i en uppräkningslista av områden vilka skall utgöra en gemensam angelägenhet för medlemsstaterna. Denna uppräkningslista återfinns i artikel K.1:

- (1) asylum policy;
- (2) rules governing the crossing by persons of the external borders of the Member States and the exercise of controls thereon;
- (3) immigration policy and policy regarding nationals of third countries:
 - (a) conditions of entry and movement by nationals of third countries on the territory of Member States;
 - (b) conditions of residence by nationals of third countries on the territory of Member States, including family reunion and access to employment;

⁴²⁴ Unionsfördragets artikel K.4(3).

- (c) combating unauthorized immigration, residence and work by nationals of third countries on the territory of Member States;
- (4) combating drug addiction in so far as this is not covered by (7) to (9);
- (5) combating fraud on an international scale in so far as this is not covered by (7) to (9);
- (6) judicial cooperation in civil matters;
- (7) judicial cooperation in criminal matters;
- (8) customs cooperation;
- (9) police cooperation for the purposes of preventing and combating terrorism, unlawful drug-trafficking and other serious forms of international crime, including if necessary certain aspects of customs cooperation, in connection with the organization of a Union-wide system for exchanging information within a European Police Office (Europol).

I sak utgör detta samarbete således en utveckling av medlemsstaternas, från EG fristående, polisiära samarbete inom ramen för TREVI.⁴²⁵ Det kan vidare ses som ett led i att, på EU-nivå, skapa en samarbetsstruktur som på längre sikt i mångt och mycket motsvarar det samarbete som är under utveckling mellan de nio medlemsstaterna i Schengengruppen. Hur denna parallella tvågrenade utveckling inom EU skall samordnas i praktiken råder det dock osäkerhet om.

I institutionellt avseende innebär samarbetet inrättandet av ett fast mellanstatligt polisiärt organ för utbyte av information, EUROPOL.⁴²⁶ Vidare skall en speciell mellanstatlig koordinationskommitté inrättas på ämbetsmannanivå med uppgift att koordinera det löpande samarbetet samt att rådge Ministerrådet inför beslut.⁴²⁷

Det regelverk som etableras genom Unionsfördragets titel VI, artiklarna K.1-K.9, kan karakteriseras som en programförklaring som är avsedd att konkretiseras dels genom beslut i Ministerrådet om gemensam-

425 TREVI, en akronym för franskans »Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale», är ett polisiärt samarbete mellan EU:s medlemsstater vilket etablerades 1976 och därefter har utvecklats. Samarbetet har i första hand rört bekämpande av internationell terrorism och narkotikahandel. TREVI har vidare fungerat som ett allmänt polisiärt samordningsorgan på västeuropeisk botten. För en redogörelse av utvecklingen av det polisiära samarbetet från TREVI till EUROPOL se: Bunyan, Tony: »Trevi, Europol and the European State», publicerad i: Bunyan, Tony ed: »Statewatching the new Europe», Statewatch publications, Nottingham 1993.

426 Informationsutbyte bygger på inrättandet av ett gemensamt datoriserat informationssystem, European Information System – EIS. Genom en gemensam överenskommelse mellan medlemsstaterna har EUROPOL givits säte i Haag. Se: European Council in Brussels 29 oktober 1993, Conclusions of the Presidency, Annex II. Bull. EC 10/93, s. 12

427 Unionsfördragets artikel K.4(1)

ma ställningstaganden och gemensamt agerande och dels genom fristående multilaterala konventioner.⁴²⁸ Europaparlamentets roll i beslutsprocessen är begränsad till en rätt att informeras och att bli konsulterat i principiella frågor rörande samarbetet.⁴²⁹ Såväl medlemsstaterna som Kommissionen har givits rätt till initiativ för beslut i Ministerrådet inom det breda spektrum av frågor som anges i artikel K.1, (1)–(6). I övriga frågor har endast medlemsstaterna en sådan rätt. Det skall i detta sammanhang dock noteras att vissa analytiker har pekat på att den mellanstatliga koordinationskommittén, inte Kommissionen, sannolikt i praktiken kommer att utgöra det organ som antar den centrala funktionen i utvecklingen av initiativ för den framtida utvecklingen av det judiciella och polisiära samarbetet.⁴³⁰

Vidare är avgränsningen till det överstatliga samarbetet inom EG:s ram inte absolut. En väsentlig del av inresandepolitiken, nämligen viseringspolitiken, är redan idag placerad inom det kompetensområde som omfattas av Romfördraget, artikel 100c.⁴³¹ Genom Unionsfördragets artikel K.9 har även en »brygga» skapats för successiv överföring av de kompetenser som anges i artikel K.1, (1)–(6) från det mellanstatliga judiciella och polisiära samarbetet till Romfördragets artikel 100c. För att få till stånd en sådan överföring krävs ett beslut med enhällighet i Ministerrådet samt ratifikation i samtliga medlemsstater. I en, till Unionsför-

428 Unionsfördragets artikel K.3.

Det skall observeras att det redan idag existerar en rad konventioner mellan EU:s medlemsstater som faller inom ramen för det judiciella och polisiära samarbetet. Exempel på sådana inom civilrättens område är: »Convention on Jurisdiction and the Enforcement of Judgements in Civil and Commercial Matters» (OJ No L 304, 1978, s. 36.) samt »Convention on the Law applicable to Contractual Obligations» (OJ No L 266, 1980, s. 1.) Vidare bör namnas den ännu icke ikraftträdde konventionen om samordnad asylpolitik undertecknad i Dublin 15 juni 1990: »Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Community», för text se: Bull. EC 6/90, ss155–162.

429 Unionsfördragets artikel K.6. Bristen på demokratisk kontroll över utvecklingen av samarbetet inom Unionens tredje pelare är ett faktum som röner kritik i hart när varje analys av detta regelkomplex.

430 Se: Jessurun D'Oliveira, Hans, Ulrich: »Expanding External Borders: Europe's Defence Mechanisms in the Areas of Free Movement; Immigration and Asylum» publicerad i: O'Keefe, David; Twomey, Patrick M ed: »Legal issues of the Maastricht Treaty», ss. 261–278.

431 I frågor rörande viseringspolitik skall beslut i Ministerrådet ske med kvalificerad majoritet efter 1 januari 1996.

draget fogad, deklaration förklarar medlemsstaterna att en sådan överföring rörande asylpolitiken skall övervägas i slutet av 1993.⁴³²

Regelkomplexet i Unionsfördragets tredje pelare utgör sannolikt en övergångslösning vilken genom en successiv utveckling av samarbetet över tiden kommer att leda till en gemensam politik inom ramen för EG.⁴³³ För utvecklingen i den närliggande framtiden slogs följande målsättningar fast av det Europeiska rådet i oktober 1993:

- steps to ensure that Europol is set up quickly. The Europol Convention must be concluded and the Drugs Unit must be operational by October 1994;
- effective measures to combat drugs, including measures to counter the laundering of profits from illegal activities;
- common action in the field of asylum laws in accordance with the Declaration annexed to the Treaty;
- the establishment, in accordance with the new provisions of the Treaty, of the list of third countries whose nationals require visas;
- strengthening judicial co-operation, with particular reference to extradition;
- guidelines for taking account of the objectives of the fight against drugs, asylum policy and immigration policy in the Union's external relations. In this connection, the question of re-admission of illegal immigrants is of particular importance.⁴³⁴

13.5 *En kort kommentar*

Unionsfördraget utgör ramarna för den europeiska integrationsprocessens utveckling in i kommande sekel. Det fastställer långtgående målsättningar för en utvecklad integration. För att dessa målsättningar skall kunna förverkligas krävs emellertid politiska följdbeslut såväl inom gemenskapssystemet som på mellanstatlig grund. Möjligheten att fatta dessa är avhängig av medlemsstaternas framtida politiska vilja. Fördragskonstruktionen lider vidare av en störande komplexitet vilket medför att förutsägbarheten vid den framtida tillämpningen lämnar

432 Unionsfördraget, Deklaration 31 »On asylum» Som en följd av den utdragna ratifikationsprocessen rörande Unionsfördraget har något sådant ställningstagande ännu inte skett.

433 Jmfr: O'Keefe, David: »The Schengen Convention: A Suitable Model for European integration ? », s. 216.

434 European Council in Brussels 29 October 1993, Conclusions of the Presidency. Bull. EC 10/93, s. 9.

mycket övrigt att önska. Denna komplexitet har väl fångats av Ulrich Everling som inleder en analys av Unionsfördraget med följande ord:

The construction which the Maastricht Treaty on European Union provides for the institutionalized integration of the States making up the Community has a particular character which is unique in international law. Formally it does not develop the Community into a Union as seemed to be the intention, but it erects the Union as it were around the Community, in a way one can hardly define, while the Community remains at its core and at the same time is considerably extended.⁴³⁵

Det skall slutligen noteras att den variabla geometri som kan skönjas inom flera områden som täcks av fördraget kan peka mot en utveckling där unionens enhetliga karaktär successivt bryts sönder.

14 Utvidgning inom Västeuropa

För de neutrala staterna inom EFTA, vilka sedan 1945 relaterat sin utrikespolitik till maktbalansen mellan öst och väst innebar Sovjetunionens sammanbrott ett motiv för att ompröva dess respektive grundläggande utrikespolitiska doktriner som ditintills uteslutit ett inträde i gemenskaperna.⁴³⁶ Österrike ingav redan i juli 1989 en ansökan om medlemskap med uttryckligt förbehåll för en fortsatt permanent neutralitet. Sverige följde, dock utan neutralitetsförbehåll, i juli 1991. En finsk ansökan inlämnades i mars 1992, Schweiz ansökte om medlemskap i maj samma år och slutligen följde NATO-medlemmen Norge i november 1992.

Vid det Europeiska rådets möte i Lissabon, i juni 1992, fastlades, på grundval av en rapport från Kommissionen, under vilka villkor de kan-

435 Everling, Ulrich: »Reflections on the structure of the European Union», CMLRev 1992, s. 1053.

436 Angående de rättsliga konflikter mellan å ena sidan de förpliktelser som följer av permanent neutralitet och å andra sidan de åtaganden som ett EU-medlemskap innebär se: Bring, Ove: »The Changing Law of Neutrality», publicerad i: Bring, Ove; Mahmoudi, Saïd: »Current International Law Issues, Essays in honour of Jerzy Sztucki», Fritzes, Stockholm 1994, ss. 25–50. Cramér, Per: »Permanent neutralitet och integration i EG? – en juridisk analys», Retfærd 1991, no 2, ss. 78–103. Lysén, Göran: »Some views on Neutrality and Membership of the European Communities: The case of Sweden», CMLRev, 1992, ss. 229–255.

diderande stater skulle kunna erhålla inträde i EU. I rapporten konstaterades de fundamentala förändringar för samarbetet som följer av Unionsfördraget och att en inträdande medlem måste acceptera det redan etablerade gemensamma normsystemet, *l'acquis communautaire*, samt de övergripande målsättningar som fastslagits för den gemensamma säkerhets- och utrikespolitiken:

... Applicant States should also accept, and be able to implement, the common foreign and security policy as it evolves over the coming years. An applicant country whose constitutional status, or stance in international affairs, renders it unable to pursue the project on which the other member are embarked could not be satisfactorily integrated into the Union. It will be necessary to avoid ambiguity or misunderstanding on this point in the context of enlargement.

...

- The *acquis* in the field of foreign policy and security will include the Maastricht Treaty and its political objectives.⁴³⁷

Begreppet *l'acquis communautaire* gavs en extensiv innebörd till såväl bindande rättsakter som politiska deklarationer om framtida förpliktelser:

... Membership implies the acceptance of the rights and the obligations, actual and potential, of the community system and its institutional framework – the Community's *acquis*, as it is known. That means:

- the contents, principles and political objectives of the Treaties, including the Maastricht Treaty;
- the legislation adopted in implementation of the Treaties, and the jurisprudence of the Court;
- the declarations and resolutions adopted in the Community framework;
- the international agreements, and the agreements between Member States connected with the Community's activities.⁴³⁸

Vidare fastslogs, otvetydigt, att inga permanenta undantag från detta etablerade normsystem kan tillåtas. Däremot lämnades dörren öppen för tidsbegränsade övergångsbestämmelser:

... The assumption of these rights and obligations by a new member may be subject to such technical adaptations, temporary (not permanent) derogations, and transitional arrangements as are agreed in accession negotiations. The Commu-

437 »Europe and the challenge of enlargement», Bull. EC, supplement 3/92, ss. 11- 12.

438 »Europe and the challenge of enlargement», Bull. EC, supplement 3/92, s. 12.

nity will show comprehension for the problems of adjustment which may be posed for new members, and will seek adequate solutions. But the principle must be retained of acceptance of the *acquis*, to safeguard the achievements of the Community.⁴³⁹

Dessa grundläggande villkor för inträdande medlemsstater utgör, ur gemenskapsperspektivet, en logisk konsekvens av principen att det gemensamma normsystemet inte kan tillåtas få olika genomslagskraft i skilda medlemsstater. En utvidgning får inte medföra en »utspädning» av integrationen och den monolitiska karaktären av samarbetet skall värnas.

Anslutningsförhandlingar med de fyra EFTA-staterna Finland, Norge, Sverige och Österrike inleddes under 1993 med målsättningen att kandidatstaterna skall kunna inträda som medlemmar under 1995. Dessa förhandlingar kunde avslutas under mars 1994 och folkomröstningar angående ett inträde kommer att äga rum i dessa stater under sommaren och hösten 1994. Schweiz ansökan, har efter avslaget om ratifikation av EES-avtalet, inte kommit att behandlas vidare.

15 Relationer mellan EU och stater i Östeuropa

I så gott som varje utrikespolitisk deklARATION från det Europeiska rådet och Kommissionen från det sena 1980-talet och framåt återfinns uttalanden rörande vikten av stödsatser för att främja utvecklingen av stabila demokratiska system samt marknadsekonomi i de östeuropeiska staterna samt i det forna Sovjetunionen. I praktisk handling har denna politiska vilja dels resulterat i EG:s deltagande i en serie stödprogram för ekonomisk och politisk utveckling samt en successiv liberalisering av handelsrelationerna med dessa stater.

Före 1988 existerade det praktiskt taget inte några formaliserade arrangemang för handel mellan EG och de östeuropeiska staterna.⁴⁴⁰ An-

439 »Europe and the challenge of enlargement», Bull. EC, supplement 3/92, s. 12

440 Undantaget var Östtyskland som tillerkändes en speciell status innebärande att den tysk-tyska handeln betraktades som tysk internhandel, se: Romfördraget protokoll »On German internal trade and connected problems». Vidare erhöill Rumänien en speciell status genom det handelsavtal landet slöt med EEG 1980, se: OJ No L 352, 1980, s. 1.

ledningen till detta förhållande var både politisk och rättslig då gemenskaperna vägrade att erkänna SEV som en förhandlingspart vilket krävdes från sovjetisk sida.⁴⁴¹ Som en följd av detta kom en omfattande unilateral reglering av förhållandena till statshandelsländerna att utvecklas från EG:s sida, delvis styrd av politiska handelsrestriktioner administrerade genom CoCom. Som en följd av de politiska förändringarna inleddes en normalisering av denna situation 1988 genom tillkomsten av en serie handelsavtal på bilateral nivå mellan EG och enskilda östeuropeiska stater.⁴⁴² Dessa etablerade regler för en successiv sänkning av kvantitativa restriktioner för handel med industrivaror, utvidgat ekonomiskt samarbete samt fortsatta förhandlingar rörande handeln med jordbruksprodukter.

I takt med det sovjetiska imperiets fortsatta sammanbrott påskyndades processen med att utveckla relationerna med de östeuropeiska staterna. Efter initiativ från Kommissionen antogs, inom ramen för OECD i juli 1989 det riktade stödprogrammet *Poland/Hungary Assistance for Economic Restructuring* – PHARE. Detta program, som omfattar såväl en fortsatt avveckling av kvantitativa handelsrestriktioner som finansiellt stöd, utvidgades därefter till att omfatta även övriga östeuropeiska stater utanför det forna Sovjetunionen, samt de tre baltiska staterna.⁴⁴³ Som grundläggande politiska villkor för att godkännas som bidragsmottagare inom PHARE gavs de reella framstegen i utvecklingen av ett demokratiskt rättssamhälle, respekten för mänskliga rättigheter samt utvecklingen av ett marknadsekonomiskt system en stark betoning.

EG var även tongivande i inrättandet av *the European Bank for Reconstruction and Development* – EBRD i maj 1990.⁴⁴⁴ Bankens huvuduppgift är att förmedla krediter för uppbyggnad av näringslivet i Östeuropa och det före detta Sovjetunionen med tonvikt på förbättring av in-

441 Se Pinder, John: »The European Community and Eastern Europe», Chatham House, London 1991 ss. 8–25.

442 Bulgarien OJ NO L 291, 1990, s. 9, Polen OJ No L 339, 1989, s. 1, Rumänien OJ No L 79, 1991, s. 13, Sovjetunionen OJ No L 68, 1990, s. 3, Tjeckoslovakien OJ No L 291, 1990, s. 28, Ungern OJ No L 327, 1988, s. 1.

443 Angående PHARE se vidare: Andersson, Magnus; Gullgren, Stefan; Sundström, Niclas: »Efter murens fall – om västs reaktioner på sammanbrottet i öst», Nerénus & Santérus Förlag, Stockholm 1993, ss. 159–188. Se även: »XXVIIth General Report on the activities of the European Communities», Luxembourg 1994, ss. 237–242.

444 Angående EBRD se vidare: Andersson, Magnus; Gullgren, Stefan; Sundström, Niclas: »Efter murens fall – om västs reaktioner på sammanbrottet i öst», ss. 207–223.

frastrukturer samt utvecklingen av små och medelstora företag i den privata sektorn.

Utöver dessa stödinsatser har EG under 1990-talets första år främst utvecklat de formella ekonomiska relationerna med de före detta sovjetiska satellitstaterna i östra Europa. Detta har skett genom de så kallade Europaavtalen vilka kan beskrivas som ambitiösa associationsavtal, grundade på Romfördragets artiklar 228 (3) samt 238. Avtal av denna typ har hitintills framförhandlats med Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Rumänien och Bulgarien.⁴⁴⁵ Med vissa nationella variationer har dessa avtal en enhetlig utformning: de har dels karaktären av asymmetriska frihandelsavtal för industrivaror och dels av politiska samarbetsavtal. Den långsiktiga målsättningen med avtalen är att förbereda de berörda staterna för en eventuell framtida integration i EG.

Den handelspolitiska delen av dessa avtal inrättar ett regelsystem för avveckling av tullar och kvantitativa restriktioner för handel med industrivaror med målsättningen att etablera ett frihandelsområde inom 10 år. Denna handelsliberalisering är asymmetrisk så till vida att avvecklingen av import hinder på EG-sidan skall ske under en kortare tidsperiod än motsvarande liberalisering hos motparterna. Det skall emellertid speciellt noteras att liberaliseringen inom en rad särskilt känsliga varugrupper, som inom kemi-, textil-, stål- och jordbrukssektorerna, specialreglerats med en långsammare liberaliseringstakt. Avtalen utesluter inte heller införande av utjämnings- och antidumpingtullar i enlighet med GATT.

Utöver det handelsrelaterade regelsystemet innehåller Europaavtalen även politiska förpliktelser enligt vilka det åligger de berörda östeuropeiska staterna att aktivt verka för utvecklingen av rättsliga strukturer för ett marknadsekonomiskt system, harmoniserade med motsvarande EG-rättsliga regler. I detta sammanhang ingår även utfästelser om stöd i form av överföring av ekonomiska och intellektuella resurser från de tolv inom gemenskaperna. Det skall slutligen noteras att utvecklingen av varje enskilt associationsförhållande är beroende på den associerade

445 »Första generationens» ekonomiska samarbetsavtal har även slutits med: Albanien OJ No L 343, Estland OJ No L 403, 1992, Lettland OJ No L 403, 1992, Litauen OJ No L 403, 1992, Slovenien OJ No L 189, 1993. Förhandlingar med Slovenien om ett Europaavtal är avsedda att inledas under hösten 1994. Med de baltiska staterna har förhandlingar om bilaterala frihandelsavtal slutits och dess ikraftträdande är planerat till 1 januari 1995. Med Ryssland och Ukraina har fördjupade samarbetsavtal färdigförhandlats, dessa är emellertid ej ännu ratificerade.

statens fortsatta framsteg rörande det politiska och ekonomiska reformarbetet.

När detta skrives, i april 1994, har endast associationsavtalen med Polen och Ungern trätt i kraft.⁴⁴⁶ Genom en serie interimsavtal har emellertid de handelsrelaterade avsnitten i avtalen med Rumänien Tjeckien, Slovakien och Bulgarien kommit att träda i kraft.⁴⁴⁷

Dessa förändringar av formerna för relationerna mellan gemenskaperna och de östeuropeiska staterna har inneburit att den särbehandling som EG tidigare tillämpat gentemot statshandelsländer ej längre är gällande gentemot denna grupp av stater. Europaavtalen har en ambitiös prägel med siktet inställt på en långtgående integration, en process som dock är avhängig av reformtakten i de berörda staterna. Trots det till synes ambitiösa anslaget har gemenskapernas agerande gentemot Östeuropa kommit att utsättas för omfattande kritik. Denna pekar dels på brister i genomförandet av de inledda stödåtgärderna och dels på den konkreta utvecklingen av handelsrelationerna mellan EG och de berörda staterna.

Med avseende på de inledda stödåtgärderna menar kritikerna att dessa saknar en uttalad målsättning, är dåligt samordnade och otillräckliga med hänsyn till de behov som finns.⁴⁴⁸

I fråga om utveckling av handelsrelationerna har det noterats att de känsliga specialreglerade sektorerna är de där de associerade staterna sannolikt har den starkaste relativa konkurrenskraften på den västeuropeiska marknaden. Till detta skall även läggas den serie av antidumpingtullar som införts från EG-sidan för importen av framförallt stål- och kemiprodukter från flera östeuropeiska stater.⁴⁴⁹ Det kan också konstateras att samtliga de Europaavtalsanslutna staterna under 1993 hade avsevärda underskott i sin handel med EG. Då tillgången på exportmarknader är ett centralt element för en ekonomisk och politisk stabilisering i dessa stater har denna diskrepans mellan retorik och handling i Västeuropa bedömts som olycklig.⁴⁵⁰

446 Polen OJ No L 348, 1993, Ungern OJ No L 347, 1993.

447 Rumänien OJ No L 81, 1993, Tjeckoslovakien OJ No L 115, 1992, Bulgarien OJ No L 323, 1992. Angående partssubstitutionen som följde efter Tjeckoslovariens delning se Bull. EC 12/93, s. 102. Interimsavtalen har sin grund i romfördragets artikel 113.

448 En sammanställning av denna, många gånger beska, kritik återfinns i: Andersson, Magnus; Gullgren, Stefan; Sundström, Niclas: »Efter murens fall – om västs reaktioner på sammanbrottet i öst», avdelningarna I-II.

449 Se bilaga 2

450 Angående dessa förhållanden se: Kennedy, David; Webb, David E: »The Limits of

Mot bakgrund av det nära historiska förflutna har den västeuropeiska integrationsprocessen en mycket stor attraktionskraft för de post-kommunistiska staterna. Samtidigt kan det skönjas en oro hos de mer utvecklade av dessa stater att Östeuropa skall betraktas som en enhet från gemenskapernas sida. Detta förhållande framkommer tydligt i den gemensamma begäran om inledande av medlemskapsförhandlingar under 1996 som Polen, Ungern och Tjeckoslovakien avgav i oktober 1992.⁴⁵¹ Detta initiativ att lämna Rumänien och Bulgarien efter i en framtida utvidgning av gemenskaperna har emellertid ej vunnit gehör på EG-sidan. Det Europeiska rådet har fortsatt att behandla de europa-avtalsanslutna staterna enligt ett enhetligt mönster och i frågan om ett framtida medlemskap har reaktionerna varit återhållet uppmuntrande och de kännetecknas av såväl morot som piska för att påskynda en ekonomisk och politisk reformprocess. Vid dess möte i Köpenhamn i juni 1993 konstaterade det Europeiska rådet återigen vikten av en framgångsrik reformprocess. Vidare fastslogs att ett framtida medlemskap är beroende av såväl utvecklingen i de östeuropeiska staterna som den interna utvecklingen inom EU:

The European Council today agreed that the associated countries in Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the European Union. Accession will take place as soon as an associated country is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions required.

Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

The Union's capacity to absorb new members, while maintaining the momen-

Integration: Eastern Europe and the European Communities», CMLRev 1993, ss. 1095–1117. En analys återfinns även i: Andersson, Magnus; Gullgren, Stefan; Sundström, Niclas: »Efter murens fall – om västs reaktioner på sammanbrottet i öst», ss. 224–255.

451 Europe, Documents, No 1802, 8 oktober 1992. Under april 1994 ansökte Ungern och Polen om medlemskap i EU.

tum of European integration, is also an important consideration in the general interest of both the Union and the candidate countries.⁴⁵²

De tolv medlemsstaternas attityd kännetecknas således av ett svårlöst dilemma: Samtidigt som det för Europas framtid är essentiellt att stabila demokratiska samhällssystem etableras i de östeuropeiska staterna skall sammanhållningen mellan de tolv bibehållas och hänsyn tagas till den ekonomiska recession som drabbat medlemsstaterna. En alltför snabb integration österut skulle otvivelaktigt leda till slitningar mellan, och stora ekonomiska påfrestningar inom, unionens medlemsstater. Det interna priset för en snabbare öppning österut har därför bedömts vara för högt.

Ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv skall slutligen noteras det, av EU initierade, projektet att upprätta en europeisk stabilitetspakt med syfte att verka för en preventiv lösning av potentiella konflikthärdar i Öst- och Centraleuropa. I december 1993 fattade Ministerrådet, på grundval av Unionsfördragets artikel J.3 ett beslut om att inkalla en konstituerande konferens för bildandet av denna stabilitetspakt.⁴⁵³ En sådan konferens ägde rum i maj 1994. Stabilitetspaktens främsta syfte är att skapa formerna för en lösning av minoritets- och gränsdragningsproblem i östra Europa. I stora drag kan paktens beskrivas som en parallellstruktur till ESK med en mer geografiskt begränsad omfattning. Samtidigt skall emellertid stabilitetspaktens arbete formellt inordnas under ESK.⁴⁵⁴ De konkreta effekterna av denna utveckling är emellertid idag för tidigt att uttala sig om.

16 Förändringar i de västeuropeiska militära alliansstrukturerna

De västeuropeiska militära alliansstrukturerna, VEU och NATO, tillkom båda inom ramen för det kalla kriget. I och med det sovjetiska imperiets sammanbrott och Warszawapaktens upplösning kom således

452 European Council in Copenhagen, »Conclusions of the Presidency», Bull. EC 6/93, s. 13.

453 OJ No L 339, 1993.

454 Se: »Concluding Document of the Inaugural Conference for a Pact on Stability in Europe», Europe, Documents, no 1887, 31 maj 1994.

den väl definierade yttre fiende mot vilken dessa allianser riktade sig att lösas upp. I allmänna termer uppstod således under 1989–1990 en identitetskris för dessa strukturer som påkallade en anpassning till nya förhållanden. I korthet har denna anpassning skett enligt de nedan angivna linjerna.

16.1 NATO

De militära doktriner för NATO:s arbete inom Europa som utarbetats under mer än fyrtio år kom mycket snart att te sig obsoleta i den nya europeiska politiska omgivningen. Utan att förändra det ursprungliga syftet med alliansen; att upprätthålla ett kollektivt militärt försvarsrangemang för medlemsstaterna gentemot yttre fiender, har organisationen därför kommit att genomföra en omfattande omdaningsprocess rörande medlen för att värna medlemsstaternas säkerhet. Dessa förändringar innebär en partiell demobilisering av NATO-medlemmarnas stående förband samt en nedprioritering av kärnvapnens betydelse. Detta har skett till förmån för utvecklingen av mindre, flexibla och rörliga konventionella militära enheter med kapacitet att utföra begränsade insatser i Europa.⁴⁵⁵ Mot denna bakgrund presenterades i maj 1991 beslutet om att upprätta en *Allied Command Europe Rapid Reaction Corps*: En multinationell armékår bestående av förband från 12 NATO-länder.

Dessa förändringar av den militära planeringen har även åtföljts av att NATO har sökt etablera en position som politisk aktör. Bakgrunden till denna utveckling är tanken att säkerhet skall ses ur ett brett perspektiv i vilket, förutom militära element även ingår politiska, sociala och ekonomiska komponenter. Den tilltänkta hotbilden kom därmed också att utvidgas till att även omfatta terrorism, spridning av massförstörelsevapen och avbrott i tillförseln av väsentliga råvaror. Denna utveckling konkretiserades genom *The New Strategic Concept* vilket antogs i november 1991.⁴⁵⁶ Vid samma tillfälle etablerades även en bredare europe-

455 Det första avgörande steget i denna riktning tillkännagavs genom »The London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance», 6 juli 1990. Deklarationen återfinns återgiven i: *Survival*, vol XXXII, no 5, 1990, ss. 469–472. Se vidare Binnedijk, Hans: »The emerging European Security order», *The Washington Quarterly*, Autumn 1991, ss. 67–81
456 North Atlantic Council in Rome, 7–8 november 1991: »The Alliance New Strategic Concept», texten återfinns återgiven i: *Europe, Atlantic documents 1742*, 9 november 1991.

isk samrådsgrupp med NATO som kärna: *North Atlantic Cooperation Council* – NACC. Målsättningen med denna gruppering var att skapa ett forum för politiska och militära kontakter med syfte att främja en säkerhetspolitisk stabilitet. NACC kan därmed ses som en parallellstruktur till ESK med en något mer begränsad geografisk omfattning.⁴⁵⁷

Analogt med förändringarna i den grundläggande strategin har fredsbevarande operationer i Europa kommit att bli ett nytt område för NATO:s aktiviteter. I juni 1992 antog organisationen ett principbeslut om möjligheten att ge sitt stöd till framtida fredsbevarande operationer i ESK:s regi.⁴⁵⁸ NATO bekräftade vidare i december sin villighet att delta i fredsbevarande FN-operationer.⁴⁵⁹ Beslut om ett sådant deltagande skall emellertid ske från fall till fall och kan endast komma till stånd med enighet inom NATO:s ministerråd. Konkret har denna vilja till deltagande i fredsbevarande operationer omsatts i handling genom stödet till FN:s operationer i Bosnien-Hercegovina.⁴⁶⁰

Genom Warszawapaktens upplösning uppstod ett »säkerhetsvakuum» i Öst- och Centraleuropa. Från de före detta sovjetiska satellitstaterna i detta område har önskemål om att fylla detta vakuum genom någon form av anknytning till NATO kommit att bli allt mer accentuerade: ett förhållande som skall ses i nära anslutning till att de nationalistiska krafterna inom Ryssland vunnit tilltagande styrka.⁴⁶¹ Inom NATO har emellertid någon politisk enighet om en utvidgning av alliansen med stater i Centraleuropa inte kunnat etableras. Tveksamheten står främst att finna i faran av att en utvidgning av NATO österut från rysk sida skulle kunna uppfattas som en provokation vilket i sin tur skulle kunna riskera att skapa en ny tudelning i Europa där de baltiska staterna läm-

457 Se: »North Atlantic Cooperation Council Statement on Dialogue, Partnership and Cooperation», Atlantic News, no 2382, 21 december 1991. Angående deltagande stater se bilaga 1.

458 Ministerial meeting of the North Atlantic Council, Oslo 4 juni 1992: »Final Communiqué», Atlantic News, no 2430, 6 juni 1992.

459 Ministerial meeting of the North Atlantic Council, Bryssel 17 december 1992: »Final Communiqué», Atlantic News, no 2484, 19 december 1992.

460 NATO har bidragit med resurser till efterlevnadskontrollen av såväl de ekonomiska sanktionerna mot Serbien-Montenegro som flygförbudet över Bosnien-Hercegovina. I april 1993 beslutade NATO att erbjuda sitt stöd till FN för att genomdriva Säkerhetsrådets resolution rörande en flygfri zon över Bosnien-Hercegovina. Detta innebar starten för organisationens första reella militära operation sedan dess grundande 44 år tidigare. Se: Atlantic News, no 2516, 14 april 1993.

461 Se speciellt Vaclav Havels skarpt formulerade appell om ett omedelbart tjeckiskt, polskt och ungerskt inträde i NATO. Atlantic News, no 2562, 15 oktober 1993.

nades i öst. Denna fara tydliggjordes också genom det brev Boris Jeltsin i september 1993 sände till regeringarna i USA, Tyskland, Frankrike och Storbritannien där han uttryckligen motsatte sig en sådan utvidgning av NATO.⁴⁶² Vidare har den labila situationen inom, och mellan, de centraleuropeiska staterna ansetts utgöra en faktor som skulle kunna leda till att NATO försvagades genom en utvidgning.

Som ett svar på de propåer om säkerhetsgarantier som inkommit från flera av de centraleuropeiska staterna beslutade NATO, på amerikanskt initiativ, i januari 1994, om inrättandet av *Partnership for Peace* – PFP, en anslutningsform som därefter erbjöds europeiska icke-medlemsstater.⁴⁶³ Detta partnerskap för fred innebär formaliserade bilaterala relationer mellan de olika icke-medlemsstaterna och NATO. Anslutningsformen har en dynamisk karaktär och kan skraddarsys för olika stater. Som exempel på dess konkreta innehåll skall främst nämnas militära samövningar för att förbereda fredsbevarande insatser. Det skall emellertid noteras att partnerskapet inte är avsett att innefatta någon form av säkerhetsgarantier. I detta avseende utgör således inrättandet av partnerskapet ett »mjukt» avslag på önskemålen om någon form av alliansanslutning.

Genom inrättandet av partnerskapet förstärks NATO:s karaktär av politisk institution med syfte att verka för stabilitet i Europa som helhet och den militära komponenten har därmed i ökad omfattning givits funktionen av ett verktyg för att förverkliga denna politiska målsättning. Hur NATO:s nya roll i Europa kommer att omsättas i konkret handling återstår dock för framtiden att utvisa.

16.2 VEU

Allt sedan inrättandet av NATO 1949 kom VEU att spela en perifer roll för det försvarspolitiska samarbetet inom Västeuropa. Utöver den roll som VEU spelade i frågan om den tyska Förbundsrepublikens möjligheter till militär upprustning 1954–55 kom organisationen att i stort att falla i dvala och från 1973, då Storbritannien inträdde i EG, till 1980-

462 Atlantic News, no 2559, 6 oktober 1993. Jeltsin grundade sin argumentation på att en sådan utvidgning skulle stå i strid mot 2+4 överenskommelsen rörande Tysklands enande från 12 december 1990.

463 NATO Summit Meeting: »Communique», Atlantic document, no 83, 12 januari 1994. Se även: Atlantic News, no 2586, 11 januari 1994.

talets första år hölls endast ett fåtal ministermöten inom ramen för VEU. Mot bakgrund av förändringarna på det stormaktspolitiska planet i början av 1980-talet beslöt emellertid de sju medlemsstaterna⁴⁶⁴ att reaktivera samarbetet.⁴⁶⁵ Den övergripande målsättningen var att skapa en mer enhetlig västeuropeisk säkerhetspolitisk identitet, i samstämmighet med integrationsprocessen inom EG, och samtidigt verka för en förstärkning av den europeiska komponenten inom NATO.⁴⁶⁶ I konkreta termer innebar detta en förstärkning av samarbetet rörande vapenutveckling samt en samordning av medlemsstaternas positioner inom ramen för pågående nedrustningsförhandlingar.

Det skall även noteras de successiva besluten, 1985–86, att helt häva restriktionerna för den tyska Förbundsrepublikens konventionella stridskrafter samt beslutet, 1988, att koordinera de västeuropeiska staternas marina operationer i Persiska viken inom ramen för VEU.

Upplösningen av den sovjetiska dominansen i Östeuropa ledde till ytterligare initiativ att förstärka samarbetet med det långsiktiga målet att skapa en sammansmältning mellan VEU och det politiska samarbetet inom EG/EU.⁴⁶⁷ Denna målsättning återspeglas konkret i utvidgningen av organisationen varigenom samtliga EU-medlemmar knutits till VEU.⁴⁶⁸ Kopplingen till EU har vidare accentuerats genom att organisationens permanenta sekretariat, i januari 1993, flyttats från London till Bryssel.

Liksom NATO har VEU bibehållit sin grundläggande struktur som en defensiv försvarsallians. De politiska komponenterna har emellertid förstärkts under de senaste fem åren och de potentiella hoten mot med-

464 Belgien, Frankrike, Italien, Luxembourg, Nederländerna, Storbritannien samt Tyska förbundsrepubliken.

465 Se: »The Rome Declaration» 27 oktober 1984. Texten är återgiven i: »The reactivation of WEU, Statements and Communiques, 1984 to 1987», On Line Promotions Ltd, West Yorkshire 1988, ss. 4–15.

466 Se: »Platform on European Security Interests», 27 Oktober 1987. Texten är återgiven i: »The reactivation of WEU, Statements and Communiques, ss. 37–45.

467 Unionsfördragets artikel J.4(2). samt deklaration 30: »I – Declaration by Belgium, Germany, Spain, France, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland which are members of the Western European Union and also members of the European Union on the role of the Western European Union and its relations with the European Union and with the Atlantic Alliance», A – *WEU's relations with European Union*.

468 Under 1988 inträdde Spanien och Portugal som medlemmar och ett grekiskt medlemskap är att vänta i den närmaste framtiden. Danmark och Eire har erhållit observatörsstatus. Det skall även noteras att de tre NATO-medlemsstaterna Island, Norge och Turkiet erhållit associationsstatus inom VEU.

lemsstaternas säkerhet har givits en mer mångfacetterad beskrivning där det framtida behovet av militära punktinsatser poängteras. De hotbilder som utdefinierats är dels inomeuropeiska konflikter i Central- och Östeuropa och dels yttre hot som en följd av politisk instabilitet inom Medelhavets södra strandstater.⁴⁶⁹

Genom Petersbergsdeklarationen i juni 1992 har VEU förklarat sig villigt att delta i fredsbevarande och fredsskapande insatser inom ramen för ESK och FN. Vid samma tillfälle togs även beslut om inrättande av en militär planeringscell för förberedelser av framtida operationer.⁴⁷⁰ Denna typ av operationer anses dock falla utanför den grundläggande alliansförpliktelsen och medlemsstaterna bibehåller sin suveränitet för beslut huruvida dess nationella enheter skall delta. Det skall vidare observeras att VEU, endast i begränsad omfattning, förfogar över de resurser som krävs för denna typ av operationer. Avsikten är att för framtiden utveckla en egen militär kapacitet och att, vid behov, låna in övriga nödvändiga resurser från NATO.⁴⁷¹ Mot denna bakgrund skall den successiva uppbyggnaden av en gemensam militär enhet, »Eurocorps», med tyskt, franskt, belgiskt och spanskt deltagande inplaceras. Avsikten med denna Europaarmé i vardande är att den skall kunna ställas till såväl VEU:s som NATO:s förfogande.⁴⁷² Relationerna mellan VEU och Eurocorps tycks emellertid vara långt ifrån klarlagda.⁴⁷³

Den uttalade viljan att på detta sätt expandera sin roll i Europas nya säkerhetsstruktur har hitintills i begränsad form materialiserats inom ramen för FN:s ekonomiska sanktioner mot Serbien-Montenegro: VEU har där, i samarbetet med Ungern, Bulgarien och Rumänien, genomfört insatser för att förstärka tullkontrollerna på Donau samt, tillsammans med NATO, genomfört marina operationer i Adriatiska havet.

En aktuell utveckling av VEU:s struktur är vidare anslutningen av nio öst- och centraleuropeiska stater som associerade partners genom en

469 WEU's Council of Ministers: »Communique», 19 maj 1993, Atlantic news, no 2527, 22 maj 1993.

470 WEU Ministerial Council: »Petersberg Declaration», 19 juni 1992. Europe, Atlantic Documents, no 79, 23 juni 1992.

471 Vid NATO:s toppmöte 10–11 januari 1994 beslutades om en ökad flexibilitet i organisationens militära struktur innefattande möjligheten att göra resurser tillgängliga för VEU; Combined Joint Task Forces. Se Atlantic News, no 2587, 12 januari 1994.

472 Enligt nu gällande planer skall Eurocorps vara operationell med omkring 40 000 man från och med januari 1995. Se: Atlantic News, no 2541, 7 juli 1993.

473 Se: Europe, Documents, no 1873, 4 mars 1994.

multilateral avtalskonstruktion.⁴⁷⁴ Denna konstruktion syftar till att skapa en säkerhetspolitisk parallellstruktur till utvecklingen av Europa-avtal och frihandelsavtal mellan gemenskaperna och dessa stater. Avsikten är således att, genom denna utveckling, stärka VEU:s karaktär av EU:s militära komponent. Det associerade partnerskapet innebär inte några militära alliansförpliktelser utan skall främst vara ett forum för ömsesidigt utbyte av information. Vidare förutses att de associerade staterna skall kunna delta i fredsbevarande och fredsskapande VEU-operationer.

Ur ett stormaktspolitiskt perspektiv kan denna geografiska utvidgning ses som en västeuropeisk markering att de nio berörda staterna utgör det »nära utlandet». Associationsarrangemanget kan därmed till viss mån sägas vara ett försök att fylla upp ett säkerhetspolitiskt vakuum.⁴⁷⁵ Det skall i detta sammanhang noteras att Moskvas reaktioner har varit negativa och att det associerade partnerskapsförhållandet har givits följande beskrivning av ryska regeringstalesmän:

An attempt to develop a »new model» of cooperation [which] could create a new divide in Europe.⁴⁷⁶

Inom VEU tycks dock ambitionerna att mer grundligt etablera organisationen som EU:s militära komponent vara starka. Detta framkommer inte minst av det, inte helt klara, uttalande dess generalsekreterare Wilhelm van Eekelen gjorde inför VEU:s parlamentariska församling i juni 1993:

... should the UN decision-making mechanisms be blocked, then the future European Union should be able to act independently, not only within its own continental area but everywhere where its vital interests or its nationals might be seriously threatened.⁴⁷⁷

Den reella innebörden av detta uttalande, och i vilken mån det är politiskt förankrat i medlemsstaterna, är dock höljt i ett dunkel.

474 WEU Council of Ministers: »Kirchberg Declaration», 9 maj 1994. Europe, Atlantic Documents, no 84, ss. 5–7. De ost- och centraleuropeiska stater som omfattas är: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Tjeckien och Ungern.

475 Denna syn presenterades av VEU: s. president Roger Linster vid ett anförande på Utrikespolitiska Institutet i Stockholm 2 juni 1994.

476 Atlantic News, no 2622, 14 maj 1994.

477 Atlantic News, no 2535, 16 juni 1993, s. 3.

Parallelliteten i utvecklingen av NATO och VEU under perioden efter 1989 är påfallande. Inom båda dessa militära alliansstrukturer har de politiska komponenterna förstärkts och omfånget av dess aktiviteter vidgats. Mycket framstår emellertid som oklart vad det gäller samordningen av dessa två strukturer som i mångt och mycket dubblerar varandra. Frågan om VEU:s framtida utveckling kommer att ställas på sin spets 1998 då Brysselpakten löper ut.⁴⁷⁸ Medlemsstaterna kommer vid detta tillfälle att tvingas ta ställning till huruvida denna alliansstruktur skall utvecklas som en del integrerad av den Europeiska unionen eller om den skall skrotas till förmån för andra institutionella arrangemang.

478 »Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence», Bryssel 17 mars 1948, artikel XIII.

Slutord

Tankar om behovet av en europeisk fredsordning kan spåras tillbaka till den moderna europeiska civilisationens gryningstid. Denna fredsdröm har funnit sin näring i de ständigt återkommande konflikterna inom Europa, konflikter som medfört att visionen om en alleuropeisk fredsordning ännu har karaktären av en utopi. Kringen har således utgjort den varp kring vilken enighetsdrömmarna vävts genom historien. Till fredsmotivet för ett närmande mellan Europas skilda statsbildningar skall även föras det gemensamma intresset av skydd gentemot verkliga, eller inbillade, yttre fiender.

I ett tidigt skede utgjorde värdegemenskapen inom den västra kristenheten det ideologiska kitt som enhetstankarna byggdes kring. Denna religiösa gemenskap utdefinierade också Europa gentemot det yttre hotet från islam, främst i form av det Osmanska imperiets expansion åt väster. De allt tätare mötena med främmande kulturer från 1500-talets början och framåt kom vidare att leda till utvecklingen av en starkare europeisk kulturell självbild där den egna kulturen ofta framställdes som överlägsen.

Från och med den senare delen av 1600-talet och framåt utmönstrades successivt den kristna tron som det gemensamma identifikationsmomentet, för att ersättas av upplysningstidens allmänhumanistiska moraluppfattningar. Vidare underströks allt oftare den integrationsfrämjande roll som spelades av internationell handel och förbättrade kommunikationer. Efter Napoleonkrigen fann dock de europeiska stormakterna en intressegemenskap i bibehållandet av auktoritära rojalistiska styrelseformer. Den Heliga alliansens ursprungsdokument innehöll visserligen väsentliga element av religiös mysticism men dess reella funktion var att etablera en enad reaktionär front mot politisk förändring inom de europeiska staterna. Alliansen utgjorde således ett speciellt fall av samarbetssträvande där traditionalismen utgjorde den gemensamma ideologin.

1800-talets senare del präglades av en snabb industrialisering, den parlamentariska demokratin genombröts, tilltagande nationalism och de europeiska stormakternas erövring av omfattande kolonialvälden. I denna miljö tillkom ett flertal initiativ till europeisk enighet. Förslagsställarna menade att detta var den enda möjligheten att förhindra ett framtida inomeuropeiskt storkrig. Det tankegods som låg till grund för de flesta av denna tids enighetsvisioner var tanken om en specifik gemensam identitet, baserad på modernismen. Från denna tidsålder återfinns även visioner och tankar om en gränsöverskridande gemenskap baserad på social klassidentitet.

Den katastrof som det första världskriget innebar ledde till att detta samlade tankestoff kom att få en dramatiskt ökad betydelse i den europeiska befolkningens medvetande. Under mellankrigstiden presenterades ett antal konkreta förslag om ett ekonomiskt och politiskt samarbete vars grundläggande syfte var att upprätta en europeisk enhet, dels som en regional fredsordning och dels för att etablera Europa som en världsmakt i konkurrens med andra. De politiska förutsättningarna för att förverkliga dessa förslag förelåg dock aldrig. Efter det andra världskrigets slut kunde emellertid ett regionalt västeuropeiskt integrationsprojekt komma till stånd. Detta projekt hämtade inspiration från de nedärvda tankarna om regionalt samarbete. Liksom i flertalet tidigare visioner om europeisk enighet återfinns här en dubbling av de grundläggande motiven: det uppenbara behovet av att skapa en inre fredsordning i vilken Tyskland kunde integreras och intresset av att skapa sammanhållning inom Västeuropa för att stärka dess motståndskraft gentemot verkliga, eller inbillade, hot om sovjetisk expansion. Som ett ideologiskt kitt i denna integrationsprocess har tron på ett samhällssystem präglat av parlamentarisk demokrati och marknadsekonomi kommit att stå i centrum.

Tanken om enighet har, trots att den komprometterats av två moderna försök att ena Europa genom imperialism, således fortlevt genom historien. Även om den samlande ideologin, och de uppfattade yttre hoten, har skiftat från tidsålder till tidsålder finns det en påtaglig historisk kontinuitet i de initiativ till europeisk enighet som presenterats genom århundradena. De presenterade integrationsprojekten kan dock indelas i två olika grupper mellan vilka det existerar en avgörande skillnad. Denna skillnad grundar sig på den geografiska ambitionsnivån och således därmed i fråga om relationerna till utanförstående stater. I den första gruppen återfinns tankarna om en regionalt begränsad europeisk inte-

gration. Nämnda exempel inom denna grupp är den europeiska kyrkliga internationalism som utmynnade i korstågen och de, sins emellan på andra sätt åtskilda, visionerna om europeisk enighet som uttryckts av bland andra Dubois, Sully, Saint-Pierre, Penn, Nietzsche, Coudenhove-Kalergi, Churchill, Monnet och Delors. I den andra, kanske mer utopistiska, gruppen återfinns tankar som pekar på behovet av total öppenhet utåt och därför förespråkar en global integration. I dessa visioner saknas därmed, av naturliga skäl, förekomsten av en gemensam yttre fiende som ett motiv för enhet. I denna grupp återfinns vi tankar och teorier som presenterats av bland annat Crucé, Kant, Bakunin och Mitrany.

Allmänt kan integrationsprocessens förlopp beskrivas som en ständig balansakt mellan federala och minimalistiska krafter inom Västeuropa. Europaideologin har traditionellt haft sin starkaste förankring i Tyskland, Italien och de mindre kontinentala västeuropeiska staterna medan de mer perifera nordiska nationerna, Storbritannien och tidvis också Frankrike ställt sig mer tveksamma till starkare överstatliga inslag. De externa politiska förhållandena har emellertid varit avgörande för den konkreta utvecklingen.

Den politiska miljön var under de första decennierna efter det andra världskriget mycket gynnsam för en integration mellan Västeuropas stater: de europeiska statsmakterna var försvagade efter kriget och för de båda blockledarna i efterkrigstidens bipolära maktbalans var det av stor betydelse att binda upp dess respektive blockmedlemmar i fasta samarbetsstrukturer. Inom ramen för »uppdämningspolitiken» kom således USA att aktivt verka för ett närmande mellan de västeuropeiska staterna. Till den gemensamma yttre hotbilden skall läggas den starka folkliga förankringen för att inför framtiden inrätta en fungerande intern västeuropeisk fredsordning.

Säkerhetspolitiska faktorer har därefter kontinuerligt spelat en avgörande roll för den västeuropeiska integrationsprocessens fortskridande. Den tilltagande polariseringen mellan öst och väst – det kalla kriget – och behovet av att kontrollera den tyska militärmaktens utveckling var avgörande vid upprättandet av OEEC, EKSG, VEU och NATO. Speciellt skall noteras att den ekonomiska integrationen inom främst EKSG utgjorde ett medel för att uppnå säkerhetspolitiska målsättningar. Den stormaktspolitiska islossningen som följde efter Stalins död kom däremot att motverka en utveckling av den politiska och militära integration som skisserats efter Koreakrigets utbrott. Det kan vidare observe-

ras att 1970-talets kombination av lågkonjunktur och détente i stort utgjorde en mindre gynnsam miljö för integrationens utveckling. Under denna tidsperiod stagnerade utvecklingen av samarbetet inom EG och det talades allmänt om att organisationen led av »Euroscleros». Den globala avspänningen möjliggjorde emellertid en starkare regional västeuropeisk identitet visavi USA. En utveckling som bland annat erhöll en konkret form genom utvecklingen av ett mellanstatligt utrikespolitiskt samarbete, EPS.

Den positiva ekonomiska utvecklingen under 1980-talets första år och de externa ekonomiska hoten från USA och Japan, ledde emellertid till en ökad samarbetsvilja vilken främst motiverades av de förutsedda ekonomiska vinster som förknippades med etablerandet av den fria inre marknaden. Utöver den revision av grundfördragen vars syfte var att förverkliga en genuin hemmamarknad inom EG innehöll emellertid Enhetsakten intet mycket utöver en sammanfattning och formalisering av det utrikespolitiska samarbetet, så som det utvecklats inom EPS.

Den mycket osäkra politiska miljö som uppstod efter Sovjetunionens sammanbrott ledde till omfattande nödvändig anpassning av de samlagsstrukturer som utvecklats i Europa sedan 1945. Återigen kom ett av de grundläggande integrationsmotiven, att upprätthålla en fredsordning inom Västeuropa, vid detta tillfälle inför ett förestående tyskt enande, att spela en central roll. För de europeiska gemenskapernas vidkommande kom denna politiska omvälvning att leda till att vissa av 1970-talets fruktlösa initiativ för en omfattande fördjupning av samarbetet kunde vinna ett ökat politiskt gehör. Unionsfördraget utgör en konsekvens av detta.

Det är vid alla försök av analyser av den efterkrigstida västeuropeiska integrationen centralt att ej se denna som ett statistiskt objekt. Integrationen är en dynamisk process vars slutmål är en icke klart definierad europeisk union. I enlighet med ett av neofunktionalismen präglat ideal, som nästan rituellt bekräftas i varje avgörande politiskt beslut, skall unionen införas successivt och dess fulla effekt uppnås först efter en övergångsperiod av odefinierad längd. Det uttalade syftet med integrationsprocessen: *an ever closer union among the peoples of Europe* har därmed kommit att få en i det närmaste mytisk karaktär och medlen för att uppnå detta mål utgör ett mål i sig. I detta förhållande kan skönjas ett uttryck för ödestro: att den västeuropeiska integrationen är av historien given på förhand.

Trots att den överföring av lojalitet från nationella till gemensamma beslutscentra som Haas förespådde 1958 knappast har ägt rum inom Västeuropa utgör den neofunktionalistiska teorin en användbar förklaringsmodell för centrala element i integrationsprocessens utveckling. Ett tydligt aktuellt exempel på hur den uppnådda integrationen har kommit att utgöra ett incitament för fortsatt integration är utvecklingen av EMU som en konsekvens av den fria inre marknaden. Förekomsten av en begynnande västeuropeisk »Euronationalism» kan också noteras. I denna ingår den symboliska rekvisita som vanligtvis förknippas med nationalstaten: europaflaggan, Europasången, den europeiska nationaldagen, europapasset och en egen ikonografi kring integrationens hjältar som Monnet och Schuman.¹ Denna identitetsskapande verksamhet förstärks vidare av en historieskrivning där det positiva gemensamma betonas medan mindre attraktiva delar av den europeiska historien, som kolonialismen, nedtonas. Dessa ansträngningar för att skapa en medborgerlig identifikation till Unionen påminner i flera stycken om det sena 1800-talets nationella väckelserörelser som, kanske främst genom utbildningsväsendet, framgångsrikt etablerade ett nationellt medvetande.² Det vore emellertid felaktigt att idag fästa alltför stor vikt vid dessa attribut som i många fall kan betraktas som Eurokitsch utan någon starkare folklig förankring.

Inom Europa återfinns idag ett omfattande nätverk av samarbetsstrukturer med skilda uppgifter och olika geografisk omfattning.³ Med undantag för ESK har de mest betydelsefulla av dessa sitt ursprung i samarbete inom Västeuropa. Den centrala strukturen inom Västeuropa är den Europeiska Unionen till vilken också EFTA-staterna är mycket nära anknutna.

Den idag etablerade Europeiska Unionen utgör ett regionalt europeiskt integrationsprojekt vars möjliga medlemskrets är begränsad till europeiska stater som har ett fungerande demokratiskt politiskt system och visar respekt för mänskliga fri- och rättigheter.⁴ Begreppet »euro-

1 Angående identitetsskapande åtgärder se som exempel »Programme of the Commission for 1988, V- Towards a European Society», Bull. EC supplement 1/88, ss. 56–57.

2 En utmärkt redogörelse för utbildningsväsendets roll i utvecklingen av den nationella identiteten återfinns i: Tingsten, Herbert: »Gud och Fosterlandet – Studier i hundra års skolpropaganda», P.A. Norstedt & Söners Förlag, Stockholm 1969.

3 Se bilaga 1.

4 Unionsfördragets artiklar F och O.

peisk» har i detta sammanhang inte givits någon mer utförlig definition. Från Kommissionens sida har det dock fastslagits att detta begrepp har en dynamisk karaktär och innefattar såväl geografiska som kulturella och historiska variabler.⁵ En inträdande stat skall vidare acceptera bundenhet till det redan etablerade gemensamma normsystemet inom Unionen -l'acquis communitaire. För ett inträde krävs slutligen även acceptans från samtliga tidigare medlemsstater och från Europaparlamentet.

EU utgör en intrikat kombination av överstatlighet och mellanstatligt samarbete som knappast låter sig inplaceras i några givna mallar. Inom de två områden som huvudsakligen rör förhållandet till utanförstående stater, Unionens andra och tredje pelare, har samarbetet en traditionell mellanstatlig grund där enhällighet är den i allt dominerande beslutsformen. Dessa två samarbetsformer utgör en början till en möjlig utveckling av en gemensam extern identitet på den internationella scenen. I fråga om hastighet och konkret form är det dock idag omöjligt att sia om den framtida utvecklingen.

Inom Unionens första pelare (EKSG, EG samt EURATOM) har ett rättssystem med klara federala drag etablerats genom EG-domstolens försorg. Gemenskaperna utgör därmed en struktur för integration i termens egentliga bemärkelse. Liksom i ett federalt system har EG-rättsliga normer generellt företräde framför nationell rätt, bindande normer på gemensam nivå utesluter lagstiftningsbeslut på nationell nivå, nationella domstolar i medlemsstaterna är skyldiga att tillämpa relevanta EG-rättsliga bestämmelser och enskilda rättssubjekt kan åberopa rättigheter, respektive åläggas skyldigheter, på grundval av EG-rätten. Denna konstitutionaliseringsprocess har skett successivt genom EG-domstolens tolkning av de anslutna staternas skyldigheter enligt de grundläggande fördragstexterna: en utveckling som sammanfattats, och bekräftats, på ett belysande sätt av EG-domstolen i dess yttrande över det första förslaget till EES-avtalet:

... the EEC Treaty, albeit concluded in the form of an international agreement, none the less constitutes the constitutional charter of a Community based on the rule of law. As the Court of Justice has consistently held, the Community treaties established a new legal order for the benefit of which the States have limited their sovereign rights, in even wider fields, and the subjects of which comprise not only Member States but also their nationals (see in particular, the judgement in Ca-

5 »Europe and the Challenge of Enlargement«, Bull. EC supplement 3/92, s. 11.

se 26/62 van Gend en Loos [1963] ECR 1). The essential characteristics of the Community legal order which has thus been established are in particular its primacy over the law of the Member States and the direct effect of a whole series of provisions which are applicable to their nationals and to the member States themselves.⁶

Det EG-rättsliga systemet har, som en följd av denna utveckling, i avgörande avseenden lämnat dess folkrättsliga ursprung och givits en federal karaktär. Därav följer att dess effektivitet som integrativt instrument stärkts avsevärt. EU utgör dock inte därmed en stat i folkrättslig bemärkelse. Endast inom de områden som omfattas av den gemensamma utrikeshandelspolitiken utgör EG ett folkrättsligt subjekt med exklusiv kompetens att ingå avtal med utanförstående stater.

Romfördraget utgör ett ramfördrag: ett uttryck för en vilja att skapa ett flexibelt och anpassningsbart instrument för en fortgående integrationsprocess. För att dess målsättningar skall kunna förverkligas krävs sekundära lagstiftningsbeslut. Förslagen till sådana beslut utarbetas exklusivt av den från medlemsstaterna oavhängiga Kommissionen. Kompetensen att anta sekundär EG-rättslig lagstiftning ligger emellertid hos Ministerrådet. Denna institution har vissa överstatliga karaktärsdrag, framförallt genom att en medlemsstat, inom de flesta områden, kan bli bunden av ett lagstiftningsbeslut mot sin vilja. Vidare grundas medlemsstaternas inbördes styrkeförhållande i Ministerrådet inte på den folkrättsliga principen om staternas formella jämställdhet. Dess relativa röststyrka har fastställts genom en politisk överenskommelse om en vägning av röstetalen vilken, med en klar överrepresentation för de mindre medlemsstaterna, avser att återspegla staternas respektive folkmängd.

Genom sin sammansättning har emellertid Ministerrådet en grundläggande mellanstatlig struktur. Beslutsprocessen får därmed till stor del karaktären av traditionella mellanstatliga förhandlingar, *often characterized by all the warmth of a love match in a snake pit*.⁷ Som en naturlig konsekvens av den grundläggande mellanstatliga prägeln i be-

6 EG-domstolens yttrande 1/91 [1991] ECR I-6079. Formuleringen of which the States have limited their sovereign rights, in *even wider fields* i detta yttrande bör jämföras med motsvarande formulering 28 år tidigare i avgorandet i målet 26/62 van Gend en Loos, [1963] ECR 1); of which the Member States have limited their sovereign rights, *albeit within limited fields*.

7 Mancini, G. Federico: »The Making of a Constitution for Europe» i: Keohane, Robert, O; Hoffmann, Stanley ed: »The New European Community», s. 179.

slutsprocessen spelar det direktvalda Europaparlamentet endast en relativt marginell roll. Dess kontrollkompetenser gentemot Ministerrådet och Kommissionen är begränsade och i lagstiftningsprocessen har Parlamentet, i flertalet frågor, en negativ kompetens i form av vetorätt samt vissa möjligheter till initiativ.

I fråga om utveckling av det EG-rättsliga systemet kan vidare en svåråtgångad balans mellan Ministerrådet och EG-domstolen skönjas: under perioder då den politiska beslutsprocessen gått i stå har domstolen, genom en extensiv tolkning av existerande bestämmelser, drivit rättsutvecklingen framåt och integrationsprocessen vidare. EG-domstolen har därigenom, genom sitt innehav av tolkningsmonopol, tid efter annan kunnat agera som en aktivt rättsbildande institution.⁸

Medlemskap i gemenskaperna innebär således en reell överföring av suveränitet från nationell nivå till de gemensamma institutionerna. Omfattningen av de kompetenser som medlemsstaterna i detta sammanhang överfört till de gemensamma institutionerna är ytterligt svår, för att inte säga omöjlig, att kvantifiera. Redan före Unionsfördragets ikraftträdande skrev emellertid statsvetaren Peter Ludlow:

Awareness of how much power has already passed from member states to the Community is limited. Even some of those who are conscious of what has happened would prefer not to admit it, because the implications for personal policies in member-state governments might be highly embarrassing.⁹

Beslut om utveckling av samarbetet till nya områden kan endast ske genom folkrättsliga avtal med enhällighet mellan medlemsstaterna. För att åstadkomma en sådan utveckling krävs således att en intressegemenskap mellan medlemsstaterna kan identifieras. Denna identifikation sker genom en multilateral förhandlingsprocess. Målet i förhandlingsprocessen är att finna den minsta gemensamma nämnaren, framförallt mellan de tre dominerande staterna inom EU; Tyskland, Frankrike och Storbritannien. De mindre medlemsstaterna kan oftast förmås att acceptera kompromisser mellan de tre stora genom mindre justeringar och eftergifter. I denna förhandlingsprocess har även de gemensamt upprät-

8 För en analys av denna balansakt se: Lenaerts Koen: »Some Thoughts About the Interaction Between Judges and Politicians in the European Community», YEL 1992, ss. 1–34.

9 Ludlow, Peter: »The European Commission», publicerad i: Keohane, Robert, O; Hoffmann, Stanley ed: »The New European Community», s 123. Ludlow är chef för Centre for European Policy Studies i Bryssel.

tade överstatliga institutionerna, Europaparlamentet och, framförallt Kommissionen kommit att spela en initiativtagande roll. Tydliga historiska exempel på detta samspel mellan de överstatliga och mellanstatliga sfärerna är de beslutsprocesser som ledde fram till Enhetsakten och Unionsfördraget.

Inför framtiden

Den mest centrala frågan för den framtida utvecklingen av integrationsprocessen inom ramen för EU rör i vilken mån legitimiteten för samarbetet kan upprätthållas. Denna legitimitet är, ur medlemsstaternas synvinkel, till stora delar avhängig av i vilken mån det suveränitetsavstående som medlemskap innebär betalar sig i form av ekonomiska och politiska samordningsvinster. Mot bakgrund av de senaste årens ekonomiska recession samt medlemsstaternas ineffektiva gemensamma agerande på Balkanhalvön¹⁰ har Unionens förmåga att skapa europeiskt välstånd och fred kommit att ifrågasättas. Vidare medför förlusten av en självklar gemensam yttre fiende i Sovjetunionens skepnad att ett argument för inre enighet gått förlorat.¹¹ Den mångfald aktuella och potentiella europeiska problemområden som följt efter det kalla krigets upplösning utgör en allt för mångfacetterad bild för att enkelt placeras in i ett vän/fiende-perspektiv. I den inomeuropeiska politiska debatten rörande Unionsfördraget kan det också iakttas en tilltagande tveksamhet kring integrationsprocessens utveckling. I detta sammanhang bör också noteras den centrala roll som det gemensamt utvecklade rättssystemet spelar för integrationens fortbestånd och utveckling. Tillämpningen av detta är helt beroende av att domstolar och andra nationella myndigheter är lojala gentemot Unionen. I det fall denna lojalitet sviktar riskerar EU att undergrävas inifrån.

Legitimitetsfrågan innefattar även ett antal demokratiaspekter som är ytterligt svårslösliga: överföringen av nationella beslutskompetenser till en gemensam nivå leder oundvikligen till ett tilltagande avstånd mellan de politiska beslutsfattarna och medlemsstaternas medborgare. Av detta

10 För en analys av medlemsstaternas agerande visavi konflikterna på Balkanhalvön se: Jervas, Gunnar, Winnerstig, Michael: »Jugoslaviens sammanbrott 1991–92: Orsaker, förlopp och konsekvenser», FOA-rapport A 10038–1.4, december 1992, speciellt ss. 34–42.

11 Angående den västeuropeiska integrationsprocessen och fiendeperspektivet återfinns en intressant analys i: Harle, Viljo: »Det europeiska kulturarvet, euronationalismen och 'fienden'», publicerad i: Ahlin, Per; Wrangle, Pål: »Den eviga freden?», Juristförlaget, Stockholm 1992, ss. 95–119.

följer en uppenbar risk för en tilltagande alienation hos individen gentemot ett fjärran och anonymt politiskt beslutscentrum.¹² Denna riskerade utveckling utgör en aspekt av det spänningsförhållande som existerar mellan integrationstanken och en av integrationsprocessens grundläggande målsättningar; värnandet om den parlamentariska demokratin. Innebörden av integrationen är nedrivandet av gränser medan en fungerande demokrati många gånger kräver avgränsade enheter. Detta för att den individuella rösten skall uppfattas som meningsfull. Man kan visserligen på rationella grunder hävda att en ekonomisk/politisk integrationsprocess, som unionens första pelare utgör, är ett försök att anpassa det demokratiska systemet till verkliga nu rådande förhållanden. Då det ekonomiska systemet i allt större omfattning vuxit ur nationalstatens ramar krävs en politisk motvikt på internationell nivå med målsättningen att upprätta det politiska systemets dominans över det ekonomiska.¹³ Den centrala frågan blir då hur individen skall bibringas en reell delaktighet i ett sådant överstatligt politiskt system. Innebär överbryggandet av nationalstaten också ett överbryggande av den demokratiska processen? Denna problematik förstärks givetvis i takt med en fortsatt kompetensöverföring från nationell nivå till de gemensamma institutionerna. Allteftersom omfånget av de gemensamma institutionernas kompetens utökats har också frågan om klarare regler för den vertikala maktindelningen mellan medlemsstaterna och de gemensamma institutionerna alltmer kommit att bli en fokuspunkt för debatten rörande integrationsprocessens utveckling. Ett försök till ett sådant tydligaregörande återfinns i införandet av subsidiaritetsprincipen som en grundläggande princip för Unionens arbete. Principens reella effekter har emellertid hitintills varit begränsade. Lyckas de politiska beslutsfattarna inom EU att levandegöra denna princip skall detta dock sannolikt stärka Unionens legitimitet.

Inom den, understundom förvirrade, debatt som går under beteck-

12 Jfr: »Subsidiarity: backing the Right Horse?», Editorial Comment CMLRev 1993, ss. 241–245.

13 Den finländske filosofen Georg Henrik von Wright menar emellertid att integrationen inom EU innebär det motsatta: i sin essä »En provokativ pessimism» gör han följande bedomning: De tidigare nationalstaterna ser ut att fusioneras till en ny form av union där det ekonomiska systemet är överordnat det politiska eller övertar en del av det politiska systemets tidigare roll... EG uppställer förvisso regler för sina medlemmars ekonomiska beteende. Men dessa regler är inte av det slag som avser att kontrollera eller dämpa tillväxten. Deras avsikt är tvärtom att skydda marknadskrafterna mot konkurrenshämmande faktorer. »Myten om framsteget», Bonniers, Stockholm 1993, ss. 147–148.

ningen det demokratiska underskottet riktas ofta en sakligt korrekt kritik mot brister i fråga om insyn i Ministerrådets och Kommissionens beslutsprocesser samt avsaknaden av en effektiv parlamentarisk kontroll. Förvirringen inträder emellertid i den stund förespråkare av en minskad överstatlighet också förespråkar en förstärkning av Europaparlamentets ställning vilket skulle innebära ett ökat inslag av institutionell federalism. Inom debatten kring det demokratiska underskottet ligger emellertid den grundläggande frågan om den överstatliga karaktären skall förstärkas, genom att tillföra Europaparlamentet utvidgade kompetenser, eller försvagas genom att de nationella parlamenten ges ökade kontrollmöjligheter gentemot de gemensamma institutionerna.

I nära anslutning till detta problemkomplex ligger också frågan om vilka principer som skall ligga till grund för de olika medlemsstaternas inflytande i de institutioner som är involverade i den gemensamma beslutsprocessen. Här kan iakttagas en kollision mellan två synsätt mellan vilka en acceptabel balans måste etableras: å ena sidan det folkrättsliga enligt vilket alla stater är formellt suveräna och jämlika och å andra sidan det federala synsättet som utgår från jämlikhet mellan federationens medborgare. De vägda röstetalen i Ministerrådet, och den relativa fördelningen av representanter i övriga gemensamma institutioner, är ett försök till att skapa en kompromiss mellan dessa synsätt. Det institutionella systemet har emellertid endast genomgått marginella förändringar sedan det skapades 1951 och för varje nytillträdande medlemsstat har en aritmetisk uppräknings av de vägda röstetalen skett. Vid den konferens mellan unionens medlemsstater som skall hållas 1996 skall frågan om en mer omfattande institutionell reform behandlas. Bakgrunden till detta står främst att finna i de effektivitetsproblem i beslutsfattandet som befaras uppkomma genom den tänkta utvidgningen av Unionen under 1995. Att medlemsstaterna vid detta tillfälle skulle fatta ett gemensamt beslut om en avsevärd förstärkning av Europaparlamentets kompetenser är knappast troligt. En sådan reform skulle oundvikligen medföra att medlemsstaterna som kollektiv skulle förlora kontrollen över integrationsprocessens fortskridande inom ramen för EG. De idag aktuella förslagen till reform av beslutsprocessen handlar konkret om att justera beslutsformerna på ett sådant sätt att de mer folkrika staternas inflytande, explicit eller implicit, förstärks på bekostnad av de mindre medlemsstaterna. Förslagen innebär således en viss glidning från det folkrättsliga synsättet mot det federala. Hur någon enighet i denna fråga skall kunna uppnås är svårt att se idag. I liknande mån som det är

oacceptabelt för de större medlemsstaterna att de mindre tillsammans kan blockera ett beslut som har de större staternas stöd är det osannolikt att de mindre medlemsstaterna kan acceptera en gemenskap som bygger på de större medlemsstaternas hegemoni. Turbulensen inom gemenskapen under våren 1994 rörande den blockerande minoritetens storlek efter den förväntade utvidgningen av medlemsantalet utgör troligen bara en förpostfäktning inför konferensen 1996.¹⁴ Vid denna konferens skall även den politiskt mycket känsliga frågan om en eventuell gemensam försvarspolitik föras upp till behandling.

Den kanske viktigaste frågan inför den nära framtiden är dock i vilken mån Unionen kan bidra till en stabilisering av de politiska och ekonomiska förhållandena i Öst- och Centraleuropa. Det finns uppenbara kortsiktiga interna politiska förklaringar till att Västeuropa hitintills kommit att söka hålla staterna i Öst- och Centraleuropa på armslängds avstånd. I ett längre tidsperspektiv finns det dock risker att denna hållning ger upphov till politisk instabilitet och upprättandet av nya gränslinjer inom Europa. Mot bakgrund av de ekonomiska konsekvenser för de nuvarande medlemsstaterna som skulle följa av en utvidgning av Unionen österut är det knappast troligt att en sådan kan komma till stånd under ett idag överskådligt tidsperspektiv. Kvalificerade gissningar talar i detta sammanhang om någon gång i början på 2000-talet. Mot bakgrund av den politiska utvecklingens dynamik är emellertid detta endast just gissningar.

Det är vidare ett naturligt, men sällan diskuterat, faktum att i alla regionala integrationsprocesser måste en gränslinje någonstans etableras. Den centrala frågan är i detta sammanhang var den västeuropeiska integrationens östra gränslinje skall placeras utan att detta föranleder spänningar med stater utanför gränsen. Finns det någon sådan naturlig gränslinje? I en intresseväckande artikel publicerad under våren 1994 menar de båda Östeuropaspecialisterna Kristian Gerner och Stefan Hedlund att en sådan gränslinje existerar, i stort sett längs den historiskt definierade gränslinjen mellan det ortodoxa och romersk-katolska Europa.¹⁵ Det finns givetvis en fara i att ange fasta yttre gränslinjer. Denna fara ligger i att gränslinjen skapar en klar polarisering innanför/utanför.

14 Angående den kompromisslösning som medlemsstaterna slutligen kunde enas kring se: »Council Decision concerning the taking of Decision by qualified majority by the Council», OJ No C 105, 13.4.1994, s. 1.

15 Gerner, Kristian; Hedlund, Stefan: »Har vi råd att förlora Centraleuropa?». *Internationella Studier*, våren 1994, ss. 5–90.

Ett framtida scenario skulle i ett sådant perspektiv vara utvecklingen av en östlig och en västlig europeisk stormakt vars respektive inre sammanhållning stärks av att den andre utdefinieras som en yttre fiende. Man bör i detta sammanhang påminna om att Europas historia kännetecknas av ständigt växlande stormaktsbalanser och att strukturella vakuum av den typ som uppkommit efter det sovjetiska imperiets sönderfall har utgjort sällsynta och kortvariga mellanakter. Den stora utmaningen inför framtiden ligger således i att skapa en form av alleuropeisk fredsordning med »mjuka» yttre gränser. En sådan utveckling förutsätter således att EU ej besannar Mitrany's farhågor rörande det regionala integrationsprojektets inneboende utvecklingstendens mot en självständigt agerande stormakt vars egenidentitet främst bygger på utdefinierade yttre fiender.¹⁶ Sannolikt ställer således ett sådant projekt stora krav på en förstärkning av de geografiskt vidare samarbetsstrukturer som byggts upp främst inom ramen för ESK.

Tillskapandet av EG/EU har lämnat avgörande bidrag till en effektiv fredsordning inom Västeuropa varigenom den historiskt ödesdigra fiendskapen mellan Frankrike och Tyskland kunnat överbryggas. Men i vilken form kan denna struktur bäst bidra till utformningen av en alleuropeisk fredsordning? För EU:s vidkommande menar allt fler analytiker att utvecklingen kommer att gå mot en tilltagande variabel geometri.¹⁷ Den utveckling som redan tagit sin början i Unionsfördragets elastiska lösningar rörande EMU och samarbetet på det arbetsrättsliga området skulle därmed förstärkas. Trots de uppenbara rättsliga och politiska problem som kan följa av en variabel geometri är motiven för ett sådant resonemang starka: genom en sådan utveckling skulle de öst- och centraleuropeiska staterna sannolikt snabbare kunna föras in i ett mer utvecklat samarbete med Västeuropa. Vidare skulle den ökade flexibiliteten medföra att de medlemsstater som ej önskar en tilltagande överstatlighet kunde kvarstanna på en lägre integrationsnivå än »kärnstaterna». Genom detta skulle sannolikt Unionens legitimitet i dessa stater stärkas. Slutligen skulle en genomförd variabel geometri bidra till att mjuka upp gränslinjen mellan medlemskap och utanförskap.

Det viktigaste är emellertid kanske inte vilken institutionell struktur

16 Angående liknande farhågor se: Galtung, Johan: »Europe in the Making», Crane Russak, New York 1989.

17 Se som exempel: Buchan, David: »Europe, the Strange Superpower», Dartmouth Publishing Company, Aldershot 1993, ss. 67–173.

som konstrueras. Inför framtiden är det allas vårt ansvar att var och en verka för att den nattsvarta vision om Europas framtid som Friedrich Nietzsche skisserat i sina efterlämnade anteckningar ej besannas:

Vad jag berättar är de närmaste två århundradenas historia. Jag beskriver vad som förestår, vad som inte längre står att hejda: **nihilismens uppmarsch**. Det är en historia som kan berättas redan nu, ty det är nödvändigheten själv som här är i verksamhet. Om denna framtid varslar redan hundra tecken, detta ödesförlopp annonserar överallt sin ankomst; inför denna framtidens musik spetsas redan alla öron. Hela vår europeiska kultur lever nu sedan länge i en spänning som liknar tortyr och som växer från årtionde till årtionde, beter sig som om den var på väg mot en katastrof: oroligt, våldsamt, överilat: som en flod som vill nå fram till slutet på sin färd, som inte längre besinnar sig eller vågar besinna sig.¹⁸

18 Nietzsche, Friedrich: »Efterlämnade anteckningar», publicerade i *Res Publica*, No 1–2, 1986.

Bilaga 1

Sammanställning av europeiska staters deltagande i vissa regionala samarbetsstrukturer, 9406.

	ESK	Euro- parådet	PFP	NACC	EES	EU- ass. ¹	EU	VEU	NATO	EFTA
<i>Belgien</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
<i>Frankrike</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X2	
<i>Grekland</i>	X	X	X	X	X	X	X	X3	X	
<i>Italien</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
<i>Luxembourg</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
<i>Nederländerna</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
<i>Tyskland</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
<i>Spanien</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X2	
<i>Portugal</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
<i>Storbritannien</i>	X	X	X	X	X	X	X4	X	X	
<i>Danmark</i>	X	X	X	X	X	X	X5	OBS6	X	
<i>Eire</i>	X	X			X	X	X	OBS6		
<i>Norge</i>	X	X	X	X	X			ASS7	X	X
<i>Finland</i>	X	X	X		X					X
<i>Island</i>	X	X	X	X	X			ASS7	X	X
<i>Liechtenstem</i>	X	X			X					X
<i>Sverige</i>	X	X	X		X					X
<i>Österrike</i>	X	X			X					X
<i>Schweiz</i>	X	X								X
<i>Turkiet</i>	X	X	X	X		X		ASS7	X	
<i>Bulgarien</i>	X	X	X	X		X8				
<i>Polen</i>	X	X	X	X		X				
<i>Tjeckien</i>	X	X	X	X		X8				
<i>Slovakien</i>	X	X	X	X		X8				
<i>Rumänien</i>	X	X	X	X		X8				
<i>Ungern</i>	X	X	X	X		X				
<i>Cypern</i>	X	X				X				
<i>Malta</i>	X	X				X				
<i>Monaco</i>	X									
<i>San Marino</i>	X	X								
<i>Vatikanstaten</i>	X									
<i>Slovenien</i>	X	X	X							
<i>Estland</i>	X	X	X	X						

	ESK	Euro- parådet	PFP	NACC	EES	EU- ass. ¹	EU	VEU	NATO	EFTA
<i>Lettland</i>	X		X	X						
<i>Litauen</i>	X	X	X	X						
<i>Albanien</i>	X		X	X						
<i>Armenien</i>	X			X						
<i>Azerbadzjan</i>	X		X	X						
<i>Bosnien- Hercegovina</i>	X									
<i>Georgien</i>	X		X	X						
<i>Jugoslavien</i>	(X) ⁹									
<i>Kazachstan</i>	X		X	X						
<i>Kirgistan</i>	X		X	X						
<i>Kroatien</i>	X									
<i>Makedonien</i>	OBS ⁶									
<i>Moldavien</i>	X		X	X						
<i>Ryska federationen</i>	X		X	X						
<i>Tadzjikistan</i>	X			X						
<i>Turkmenistan</i>	X		X	X						
<i>Ukraina</i>	X		X	X						
<i>Uzbekistan</i>	X			X						
<i>Vitryssland</i>	X			X						

1 Associationsavtal med EU annat än EES.

2 Landet är medlem i NATO men står utanför den gemensamma kommandostrukturen.

3 Beslut om en expansion av VEU fattades i juni 1992. Tillträdesavtalet är ännu ej ratificerat av Grekland och flera av VEU:s medlemsstater.

4 Storbritannien står utanför det arbetsrättsliga samarbetet. Landet har vidare reserverat sig mot deltagande i det slutgiltiga EMU.

5 Danmark har reserverat sig mot deltagande i det slutgiltiga EMU.

6 Observatörsstatus.

7 Stater associerade med VEU.

8 Europaavtal ej ännu ratificerat. Interimsavtal i kraft.

9 Jugoslavien är suspenderat sedan juli 1992.

Bilaga 2

Anti-dumping Measures Concerning Imports from Countries in Central and Eastern Europe, in force 31 December 1993.

<i>Product</i>	<i>Origin</i>	<i>Measure</i>	<i>Regulation/Decision</i>	<i>Publication</i>
Artificial corundum	CSSR	undertakings	Com. Dec. 91/512/EEC	OJ No L 275, 1991, p 27.
	Hungary			
	Poland			
	Yugoslavia			
Copper sulphate	Russia	duties	Council Reg. (EEC) 2552/93	OJ No L 235, 1993, p 1.
	Ukraine			
	Bulgaria			
	USSR			
Ferrochrome (low-carbon)	Kazakhstan	duties	Council Reg. (EEC) 2717/93	OJ No L 246, 1993, p 1.
	Russia			
	Ukraine			
Ferrosilicon	Kazakhstan	duty	Council Reg. (EEC) 3359/93	OJ No L 302, 1993, p 1.
	Russia			
	Ukraine			
Methenamine (hexamethylene-tetramine)	Poland	duty	Council Reg. (EEC) 3642/92	OJ No L 369, 1992, p 1.
Potassium chloride	Poland	undertaking	Com. Dec. 92/572/EEC	OJ No L 369, 1992, p 32.
Potassium	Bulgaria	undertakings	Com. Dec. 90/196/EEC	OJ No L 104, 1990, p 14.
	CSSR			
	Poland			
	Romania			
Seamless steel tubes	Belarus	duties	Council Reg. (EEC) 3068/92	OJ No L 308, 1992, p 41
	Russia			
	Ukraine			
Sheets and plates of iron Serbia and steel	CSSR	duty	Council Reg. (EEC) 385/90	OJ No L 42, 1990, p 1.
	Croatia			
	Hungary			
	Poland			
Sheets and plates of iron Serbia and steel		undertakings	Com. Dec. 93/260/EEC	OJ No L 120, 1993, p 42
Sheets and plates of iron Serbia and steel	Montenegro	duty	Com. Dec. 2297/92/ECSC	OJ No L 221, 1992, p 36.
Sheets and plates of iron Serbia and steel	Slovenia	duty	Com. Dec. 2297/92/ECSC	OJ No L 221, 1992, p 36.

<i>Product</i>	<i>Origin</i>	<i>Measure</i>	<i>Regulation/Decision</i>	<i>Publication</i>
Silicon carbide	Poland USSR	undertakings	Com. Dec. 86/497/EEC	OJ No L 287, 1986, p 25.
Sodium carbonate	Bulgaria Poland Romania	duties	Council Reg. (EEC) 1306/89	OJ No L 131, 1989, p 4.
Steel, flat-rolled, non-alloy	Yugoslavia	duty	Com. Dec. 2031/89/ECSC	OJ No L 193, 1989, p 11.
Synthetic textile fibres of polyester	Macedonia Montenegro Romania Serbia	duties	Council Reg. (EEC) 3017/92	OJ No L 306, 1992, p 1.
Urea	Hungary	undertakings	Com. Dec. 89/143/EEC	OJ No L 52, 1989, p 37.
	Romania			
	CSSR USSR Yugoslavia	undertakings	Council Reg. (EEC) 3339/87	OJ No L 317, 1987, p 1.
Welded tubes of iron or steel	Romania	duties	Council Reg. (EEC) 868/90	OJ No L 91, 1990, p 8.
	Yugoslavia	undertakings	Com. Dec. 90/166 EEC	OJ No L 91, 1990, p 36.
Welded wire mesh	Yugoslavia	undertakings	Com. Dec. 91/256/EEC	OJ No L 123, 1991, p 54.

Refererad litteratur:

- Adenauer, Konrad:* »Minnen 1945–1953», Natur och Kultur, Stockholm 1965
- Adler-Karlsson, Gunnar:* »Västerns ekonomiska krigföring, 1947–1967», Rabén & Sjögren, Stockholm 1970
- Andersson, Magnus; Gullgren, Stefan; Sundström, Niclas:* »Efter murens fall – om västs reaktioner på sammanbrottet i öst», Nerenius & Santérus Förlag, Stockholm 1993
- Aubry, Octave:* »Napoleon als Schriftsteller», Schwarzwald Verlag, Freudenstadt 1948
- Balassa, Bela:* »The Theory of Economic Integration», George Allen & Unwin Ltd, Watford 1962
- Balch, Thomas Willing:* »The New Cyneas of Émerich Crucé», Allen, Lane & Scott Philadelphia 1909
- Bernitz, Ulf:* »Om EES-avtalet. Bakgrund, utformning och tolkning» i Rosén, Jan red: »EES-avtalet i svensk rätt», Juristförlaget, Stockholm 1993, ss 24–28.
- Binnedijk, Hans:* »The emerging European Security order», The Washington Quarterly, Autumn 1991, ss 67–81
- Bjöl, Erling; Lidin, Olof G. & Malmquist Göran:* »Imperialismen», Bonniers Världshistoria, Bonnier Fakta, Stockholm 1986
- Blainpain, Roger; Engels, Chris:* »European labour Law» Kluwer Law publishers, Deventer 1993
- Briggs, Herbert, W:* »The Final Act of the London Conference on Germany», AJIL 1955 ss 148–165
- Briggs, Herbert, W:* »The proposed European Political Community», AJIL 1954, ss 110–122
- Bring, Ove:* »Nedrustningens folkrätt», Norstedts, Stockholm 1987
- Bring, Ove:* »The Changing Law of Neutrality», publicerad i: »Bring, Ove; Mahmoudi, Said: »Current International Law Issues, Essays in honour of Jerzy Sztucki, Fritzes, Stockholm 1994, ss 25–50
- Brooke, Rupert:* »1914 & other Poems», Sidgwick & Jackson, London 1915
- Brown, George:* »In My Way», Victor Gollancz Ltd, London 1971

- Brown, Neville, L; Jacobs, Francis, G:* »The Court of Justice of the European Communities», Sweet & Maxwell, London 1989
- Buchan, David:* »Europe, the Strange Superpower», Dartmouth Publishing Company, Aldershot 1993
- Bunyan, Tony:* »Trevi, Europol and the European State», publicerad i: Bunyan, Tony ed: »Stewatching the New Europe», Stewatch publications, Nottingham 1993
- Burley, Anne Marie:* »The once and future German Question», *Foreign Affairs* vol 68, Winter 1989–90, ss 65–83
- Cappelletti, Mauro; Seccombe, Monica; Weiler, Joseph ed:* »Integration through Law», Walter de Gruyter, Berlin och New York 1986
- Cass, Deborah:* »The word that saves Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community», *CML Rev* 1992, ss 1107–1136
- Cecchini, Paolo:* »Europas inre marknad 1992», SNS förlag, Stockholm 1988
- Churchill, Randolph, S, red:* »The Sinews of Peace, Post-war speeches by Winston S. Churchill», Casell and Company, London 1948
- Churchill, Winston:* »Triumph and Tragedy», The Riverside Press, Cambridge, Mass 1953
- Coudenhove-Kalergi, R.N:* »Europa erwacht!», Paneuropa Verlag, Zürich, Wien, Leipzig 1934
- Coudenhove-Kalergi, R.N:* »Judefrågan», Albert Bonniers förlag, Stockholm 1939
- Coudenhove-Kalergi, R.N:* »Paneuropa», Albert Bonniers förlag, Stockholm 1930
- Cramér, Per:* »Neutralitetsbegreppet», Norstedts, Stockholm 1990
- Cramér, Per:* »Noteringar rörande subsidiaritetsprincipens tillämpning i framtidens EG/EU», *SvJT* 1993, ss 533–546
- Cramér, Per:* »Permanent neutralitet och integration i EG? – en juridisk analys», *Retfærd* 1991, no 2, ss 78–103
- Cross, Eugene, Daniel:* »Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community: A Framework for Analysis», *CMLRev*, 1992, ss 447–472
- de Las Cases, Emmanuel: »Le Mémorial de Sainte-Hélène», återutgiven under redaktion av Dunan, Marcel, Flammarion, éditeurs, Paris 1983
- Delors Jacques:* »Our Europe», Verso, London 1992
- Demker, Marie:* »I nationens intresse?, Gaullismens partiideologi 1947–1990», Nerenius & Santérus bokförlag, Stockholm 1993
- DePorte, Anton W:* »Europe Between the Superpowers – The Enduring Balance», Yale University Press, New Haven och London 1979
- Diebold, William Jr:* »East-West Trade and the Marshall Plan», *Foreign Affairs*, 1947/48, ss 707–722

- Dubois, Pierre*: »De Recuperatione Terre Sancte». Arbetet återfinns återgivet med en kommentar i: »Collection de textes pour servir à l'étude et à l'enseignement de l'histoire», vol 9, Alphonse Picard, éditeur, Paris 1891
- Dworkin, Ronald*: »Law's Empire», Fontana press, London 1986
- Eaton, M.R.*: »Common Foreign and Security Policy», publicerad i: O'Keefe, David; Twomey, Patrick M ed: »Legal issues of the Maastricht Treaty», Chancery Law Publishing, London 1994
- Elias, Norbert*: »Från svärdet till plikten», Atlantis, Stockholm 1991
- Emilou, Nicholas*: »Subsidiarity: An Effective Barrier against the Enterprise of Ambition?», EL Rev, 1992, ss 383–407
- Emilou, Nicolas*: »Subsidiarity: Panacea or Fig leaf ?» i: O'Keefe, David; Twomey, Patrick M ed: »Legal issues of the Maastricht Treaty», ss 65–83
- Fenwick, C.G.*: »The »failure« of the League of Nations», AJIL 1936, ss 506–509.
- Foerster, Rolf Helmut*: »Die Idee Europa 1300–1946», Deutscher Tagebuch Verlag – Dokumente, München 1963
- Foerster, Rolf Helmut*: »Europa, Geschichte einer politischen Idee», Nymphenberger Verlagshandlung, München 1967
- Frisch, Hartvig*: »Europas Kulturhistoria», Wahlström & Widstrand, Stockholm 1979
- Fursdon, Edward*: »The European Defence Community: A History», The MacMillan Press Ltd, London 1980
- Galtung, Johan*: »Europe in the Making», Crane Russak, New York 1989.
- Ganzer, Karl Richard*: »Das Reich als europäische Ordnungsmacht», Hansische Verlagsanstalt, Hamburg 1941
- Geiss, Imanuel*: »German foreign policy, 1871–1914», Routledge & Kegan Paul, London 1976
- Gellner, Ernst*: »Nations and nationalism», Blackwell Publishers, Oxford 1983
- Gerner, Kristian; Hedlund, Stefan*: »Har vi råd att förlora Centraleuropa?». Internationella Studier, Våren 1994, ss 75–90
- Gidlund, Janerik & Sörlin Sverker*: »Det europeiska kalejdoskopet», SNS förlag, Stockholm 1993
- Gorbatjov, Michail*: »Perestrojka», Forum, Stockholm 1987
- Graml, Heinrich*: »Europa zwischen den Kriegen», Deutscher Taschenbuch Verlag, München 1969
- Gros, Daniel; Thygesen, Niels*: »European Monetary Integration», Longman, London 1992
- Gröndahl, Britta*: »Pierre-Joseph Proudhon», Frihetliga bokgillet, Stockholm 1959
- Guérin, Daniel*: »Anarkismen», PAN/Norstedts, Stockholm 1970
- Gulick, Edward Vose*: »Europe's Classical Balance of Power», Northon & Co, New York 1955

- Haas, Ernst B:* »Beyond the Nation State», Stanford University Press Stanford 1964
- Haas, Ernst B:* »Uniting of Europe», Stanford University Press, Stanford 1958
- Halliday, Fred:* »The Making of the Second Cold War», Verso Editions, London 1983.
- Hallstein Walter:* »Europe in the Making», George Allen & Unwin Ltd, London 1972
- Hallström, Pär:* Några tankar om subsidiaritetsprincipens tillämpning i EG-rätten», SvJT, 1992, ss. 177–187
- Hallström, Pär:* »Europeisk gemenskap och politisk union», Norstedts, Stockholm 1987
- Hamilton, Carl:* »Protektionism och ekonomisk integration», EFTA Bulletin 4/87, ss 6–8
- Harle, Viljo:* »Det Europeiska kulturarvet, euronationalismen och 'fienden'», publicerad i: Ahlin, Per; Wrangé, Pål: »Den eviga freden?», Juristförlaget, Stockholm 1992, ss 95–119
- Harry S Truman:* »Memoirs», The New American Library of World Literature, New York 1965
- Haupt, George:* »Socialism and the Great War, The Collapse of the Second International», Clarendon Press Oxford 1972
- Headrick, Daniel R:* »The Tools of Empire», Oxford University Press, New York 1981
- Herold, Christopher, J:* »The Mind of Napoleon», Columbia University Press, New York 1955
- Hobsbawm, E.J:* »Imperiernas tidsålder», Tidens förlag, Stockholm 1989
- Hobsbawm, E.J:* »Nations and nationalism», Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Hogan, Michael, J:* »The Marshall Plan, America Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947–1952», Cambridge University Press, Cambridge 1987
- Holtermann, Henrik red:* »CSCE, From Idea to Institution», The Danish Institute of International Studies, djøf Publishing, Copenhagen 1993.
- Hughes, Stuart H:* »Consciousness and Society, The Harvester Press, London 1979
- Häggglöf, Gunnar:* »Engelska år, 1950–1960», Norstedts, Stockholm 1974
- Häggglöf, Ingemar:* »Drömmen om Europa», Norstedts, Stockholm 1987
- Ifestos, Panayiotis:* »European Political Cooperation, Towards a Framework of Supranational Diplomacy?», Avebury – Gower publishing Co, Aldershot 1987
- Israel, Fred L:* »Major Peace Treaties of Modern History», Mc Graw-Hill Book Co, New York 1967
- Jacqué, Jean-Paul:* »The Draft Treaty, an overview», i: Bebie, Roland; Jac-

- qué, Jean-Paul; Weiler, Joseph: »An ever closer union – A critical analysis of the Draft Treaty establishing the European Union», European Perspectives, Commission of the European Communities, Luxembourg 1985
- Jervas, Gunnar, Winnerstig, Michael: »Jugoslaviens sammanbrott 1991–92: Orsaker, förlopp och konsekvenser», FOA-rapport A 10038–1.4, december 1992
- Jessurun D'Oliveira, Hans, Ulrich: »Expanding External Borders: Europe's Defence Mechanisms in the Areas of Free Movement; Immigration and Asylum» publicerad i: O'Keefe, David; Twomey, Patrick M ed: »Legal issues of the Maastricht Treaty», ss 261–278
- Johansson, Alf W: »Den nazistiska utmaningen», Tidens Förlag, Stockholm 1988
- Johansson, Martin; Westman-Clément, Maria: »EFTA-domstolens rådgivande yttranden», SvJT 1994, ss 23–38.
- Johansson, Melker: »Nietzsche och det Tredje riket», Kooperativa förbundets bokförlag, Stockholm 1943
- Jörnmark, Jan: »Coal and Steel in Western Europe 1945–1993», Publications of the Department of Economic History of the University of Göteborg, Göteborg 1993
- Kaplan, Jacob; Schleiminger, Günther: »The European Payments Union», Clarendon Press, Oxford 1989
- Kapteyn, PJG; Verloren van Themat, P: »Introduction to the Law of the European Communities», Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer 1990
- Kennan, George: »On Nuclear War», New York Review of Books, Vol XXVIII, no 21&22 21 januari 1982, ss 10–12
- Kennedy, David; Webb, David E: »The Limits of Integration: Eastern Europe and the European Communities», CMLRev 1993, ss 1095–1117
- Kipling, Rudyard: »Rudyard Kipling's Verse, inclusive edition, 1885–1918», Hodder and Stoughton Ltd, London 1919
- Kissinger, Henry: »American Foreign Policy», W.W.Norton & Co, New York 1974
- Kissinger, Henry: »Memoarer – De första åren i Vita Huset», P A Norstedt & Söners förlag, Stockholm 1979
- Kissinger, Henry: »Years of Upheaval», Weidenfeld and Nicolson, London 1982
- Kissinger, Henry: »Att återvinna världen», Berghs förlag, Malmö, Stockholm, Düsseldorf 1973
- Kitzinger, Uwe: »Diplomacy and Persuasion – How Britain Joined the Common Market», Thames and Hudson, London 1973
- Kitzinger, Uwe: »Spelet kring europamarknaden», Aldus/Bonniers, Stockholm 1966

- Klasson, Christofer*: »Ortodoxa kyrkan», Almqvist & Wiksell, Stockholm 1973
- Krause, Axel*: »Many Groups Lobby on Implementation of Market Plan», *Europe Magazine*, July-August 1988, ss 24–25
- Krugman, Paul*: »EFTA and 1992», *Occasional Papers No 23*, European Free Trade Association, Geneva 1988
- LaFeber, Walter*: »The Truman Doctrine» i: DeConde, Alexander red: »Encyclopedia of American Foreign Policy», Charles Scribener's Sons, New York 1980, vol III, ss 980–985
- Lane, Robert*: »New Community competences under the Maastricht Treaty», *CMLRev*, 1993, ss. 936–979
- Lenaerts, Koen*: »Constitutionalism and the Many Faces of Federalism», *AJCL*, 1990, ss 205–263
- Lenaerts Koen*: »Some Thoughts About the Interaction Between Judges and Politicians in the European Community», *YEL* 1992, ss. 1–34
- Lindahl, Rutger; Larsson, Lars-Göran*: »Det Europeiska Politiska Samarbetet – EPS», SNS Förlag, Stockholm 1991.
- Lindberg, Leon N*: »The political dynamics of European Economic Integration», Stanford University Press, Stanford 1963.
- Linnér, Sture*: »Europas födelse», Vitterhetsakademiens skriftserie om Europa, Natur och kultur, Stockholm 1991
- Lorimer, James*: »The Institutes of the Law of Nations», London 1884. Återutgiven i faksimil av Scientia Verlag, Aalen 1980
- Ludlow, Peter*: »The European Commission», publicerad i: Keohane, Robert, O; Hoffmann, Stanley ed: »The New European Community», Westview Press Boulder, San Francisco, Oxford 1991, ss 85–132
- Lybeck, Johan*: »Det europeiska valutasamarbetet – EMS», SNS förlag, Stockholm 1989.
- Lysén, Göran*: »EG och dess institutioner: Ett statsrättsligt perspektiv», Iustus förlag, Uppsala 1993
- Lysén, Göran*: »Some views on Neutrality and Membership of the European Communities: The case of Sweden», *CMLRev*, 1992, ss 229–255
- Lysén, Göran*: »The International Regulation of Armaments: The Law of Disarmament», Iustus förlag, Uppsala 1990
- Mancini, G. Frederico*: »The Making of a Constitution for Europe» i: Keohane, Robert, O; Hoffmann, Stanley ed: »The New European Community», Westview Press Boulder, San Francisco, Oxford 1991, ss 177–194
- McCracken, George, E*: »Saint Augustine, The city of God against the pagans», Harvard University Press, Cambridge 1957
- McGoldrick, Dominic*: »The Development of the Conference on Security and Cooperation in Europe – From Process to Institution», i: Jackson, Bernard S; McGoldrick, Dominic: »Legal Visions of the New Europe», Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London/Dordrecht/Boston 1993

- McKitterick, Rosamund: »The Frankish kingdoms under the Carolingians 751–987», Longman, London 1983
- Millin, Sarah, G: »Rhodes», Chatto & Windus, London 1933
- Mitrany, David: »*The Functional theory of politics*», Martin Robertson & Company, London 1975
- Monnet, Jean: »Memoirs», Librairie Arthème Fayard, Paris 1976
- Moravcsik, Andrew: »Negotiating the Single European Act», i: Keohane, Robert; Hoffmann, Stanley: »The new European Community – Decisionmaking and institutional change», Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford 1991
- Neville-Jones, Pauline: »The Genscher/Colombo Proposals on European Union», CMLRev, 1983, ss 661–684
- Nietzsche, Friedrich: »Bortom Godt och Ondt», Albert Bonniers förlag, Stockholm 1904
- Nietzsche, Friedrich: »Nietzsche's Werke», Taschenausgabe, C.G. Nau-
mann Verlag, Leipzig 1906
- Norberg, Sven: »The EEA Surveillance System», SvJT 1992, ss 349–364
- Norberg, Sven; Hökborg, Karin; Johansson, Martin; Eliasson, Dan; Dedi-
chen, Lucien: »The European Economic Area, EEA Law – A commenta-
ry on the EEA Agreement», CE Fritzes AB, Stockholm 1993
- Novicow, Jacques: »La Fédération de l'Europe», Ancienne Librairie Germer
Baillière et Cie, Paris 1901
- O'Keefe, David: »The Free Movement of Persons and the Single Market»
ELR 1992, ss 5–18
- O'Keefe, David: »The Schengen Convention: A Suitable Model for Europe-
an Integration?», YEL 1991, ss 185–219
- O'Keefe, David: »Union Citizenship», publicerad i: O'Keefe, David; Two-
mey, Patrick M ed: »Legal issues of the Maastricht Treaty», Chancery
Law Publishing, London 1994, ss 87–107
- Pankin, Boris: »De sista hundra dagarna», Wiken, Höganäs 1992
- Patijn, S: »Landmarks in European Unity», A W Sijthoff, Leyden 1970
- Pegg, Carl H: »The Evolution of the European Idea, 1914–1932», The Uni-
versity of North Carolina Press, Chapel Hill and London 1983
- Penn, William: »The Peace of Europe. The Fruits of Solitude and Other Wri-
tings», Everyman, J.M. Dent, London 1993
- Persson, Anders: »Kuppen i Prag», Ordfronts förlag, Stockholm 1990.
- Picker, Henry: »Hitlers bordssamtal», Bokförlaget Prisma, Stockholm
1984
- Pinder, John: »The European Community and Eastern Europe» Chatham
House, London 1991
- Polonsky, Antony: »The Little Dictators. The History of Eastern Europe
since 1918», Routledge & Kegan Paul, London/Boston 1975

- Posse, Amelie*: »När järnridån föll över Prag», Natur & Kultur, Stockholm 1968
- Prodhoun, Pierre-Joseph*: »(Evres complètes de P-J Proudhon», A. Lacroix, Verboeckhoven & Cie éditeurs, Bryssel 1868
- Puharré, André*: »Les projets d'Organisation Européenne d'après le Grand Dessein de Henri IV et de Sully», Union Fédéraliste Inter-universitaire, Paris 1954
- Quarnström, Gunnar*: »Moderna manifest», Almqvist & Wiksell, Stockholm 1973
- Rashdall, Hastings*: »The Universities of Europe in the Middle Ages», Clarendon Press, Oxford 1936
- Rasmussen, Hjalte*: »On Law and Policy in the European Court of Justice», Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1986
- Raworth, Philip*: »A Timid Step Forwards: Maastricht and the Democratisation of the European Community», ELRev 1994, ss 16–33
- Raworth, Philip*: »The Legislative Process in the European Community», Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer och Boston 1993
- Reich, Norbert*: »The »November Revolution« of the European Court of Justice: Keck, Meng and Audi revisited», CMLRev 1994, ss. 459–492.
- Reiss, Hans red*: »Kant's Political Writings», Cambridge University Press, Cambridge 1970
- Rich, Norman*: »Hitler's War Aims», André Deutsch Ltd, London 1973–74
- Robertson, A.H.*: »The Council of Europe, Its Structure, Functions and Achievements», Stevens & Sons, London 1961
- Rogieri, Giuseppe*: »Stati Uniti di Europa», Torino 1878
- Rousseau, Jean-Jaques*: »Extrait du Projet de Paix Perpetuelle de l'Abbé de Saint Pierre», återutgivet i »(Euvres complètes de J-J Rosseau, Paris 1790, band 7, ss 339–476
- Salminen, Johannes*: »Då blev islam västmänniskans stora trauma», DN/Kultur, 17 december 1993
- Sandholz, Wayne; Zysman, John*: »1992: Recasting the European Bargain», World Politics 42, October 1989, ss 95–128
- Scheinman, Lawrence*: »Euratom: Nuclear Integration in Europe», International Conciliation, No 563, 1967
- Scheller, Guy red*: »Victor Hugo, œuvres complètes – politique», Robert Laffont, Paris 1985
- Schermers, Henry, G*: »International Institutional Law», A.W Sijthoff, Leiden 1972
- Schermers, Henry, G*: »The European Communities bound by fundamental Human Rights», CMLRev 1990, ss 249–258
- Schmitt, Carl*: »Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte», Deutschen Rechtsverlag, Berlin 1940, arbetet återutgivet av Duncker & Humboldt, Berlin 1991

- Schmitt, Carl*: »Der Reichsbegriff im Völkerrecht«, 1939, återutgiven i: »Positionen und Begriffe, im Kampf mit Weimar-Gen-Versailles 1923–1939«, Duncker & Humboldt, Berlin 1988, ss 303–312
- Schutte, Julian J.E.*: »Schengen: Its Meaning for the Free Movement of Persons in Europe«, CMLRev 1991, ss 549–570
- Siegler, Heinrich*: »Europäische politische Einigung Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen 1949–1968«, Ziegler & Co, Bonn, Wien & Zürich
- Skubiszewski, Krzysztof*: »Poland's Western Frontier and the 1970 Treaties«, AJIL, 1973, ss 23–43
- Skytte Christoffersen, Poul*: »Konferencen vedrørende Traktaten om den Europæiske Union«, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 1992
- Steiner, Josephine*: »Drawing the line: Uses and abuses of article 30 EEC«, CMLRev 1992, ss 749–773
- Sztucki, Jerzy*: »Reflections on International 'Soft Law'«, Festschrift till Lars Hjerner, Norstedts, Stockholm 1990, ss 549–575
- Tamm, Ditlev*: »Romersk rätt och Europeisk rättsutveckling«, Nerenius & Santérus Förlag, Stockholm 1993
- Taylor Paul*: »International Organization in the Modern World«, Pinter Publishers, London 1993
- Temple-Lang, John*: »Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty«, CMLRev 1990, ss. 645–681
- Tingsten, Herbert*: »Den nationella diktaturen«, Albert Bonniers förlag, Stockholm 1936
- Tingsten, Herbert*: »Gud och Fosterlandet – Studier i hundra års skolpropaganda«, P.A. Norstedt & Söners Förlag, Stockholm 1969
- Torbacke, Jarl*: »Den stora katastrofen«, Bonniers världshistoria, Bonnier fakta bokförlag, Stockholm 1986
- Toth, A.G.*: »The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty«, CMLRev, 1992, ss 1079–1105
- Turner, John*: »Arms in the 80's«, SIPRI/Taylor & Francis, London 1985
- van der Groeben, Hans*: »The European Community, The formative years«, The European Perspectives Series, Brussels 1985
- Vaughn, Richard*: »Postwar integration in Europe-Documents of Modern History«, Edward Arnold Publishers, London 1976
- Vernon, Raymond*: »The Schuman Plan«, AJIL 1953, no 2, ss 183–202
- Viklund, Daniel*: »Att förstå EG-Sveriges framtid i Europa» 3:e uppl. Norstedts, Stockholm 1993
- Viklund, Daniel*: »Spelet om frihandelsavtalet – En kritisk studie i svensk utrikespolitik 1959–1972«, Rabén & Sjögren, Stockholm 1977
- von Wright, Georg Henrik*: »Myten om framsteget«, Bonniers, Stockholm 1993

- Wahl, Nils*: »*Prise de Position de la Cour*», *JT*, 1991–92, ss 554–561
- Wahl, Nils*: »'Relevanta avgöranden i EG-domstolen» i Rosén, Jan red: »EES-avtalet i svensk rätt», Juristförlaget, Stockholm 1993, ss 181–197
- Wallace, Helen red*: »*The Wider Western Europe, reshaping the EC/EFTA Relationship*», Pinter Publishers, London 1991
- Warner, Geoffrey*: »The study of Cold War Origins» i Armstrong, David & Goldstein, Erik: »The end of the Cold War», Frank Cass & Co Ltd, London 1990
- Weiler, Joseph*: »The Court of justice on Trial», *CMLRev* 1987, ss 555–589
- Weiler, Joseph*: »The Transformation of Europe», *The Yale Law Journal*, 1991, ss 2403–2483
- Wihlborg, Clas*: »Det europeiska monetära samarbetet», publicerad i Bernitz, Ulf m. fl: »Vad betyder EG?», SNS förlag, Stockholm 1993, ss 203–235
- Williams, Shirley*: »Sovereignty and Accountability in the EC», i: Keohane, Robert O; Hoffmann, Stanley: »The New European Community», Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford 1991
- Willoughby, W*: »The Sino-japanese Controversy and the League of Nations», The John Hopkins Press, Baltimore 1935, omtryckt av Greenwood Press, New York 1968
- X (Kennan, George)*: »The Sources of Soviet Conduct», *Foreign Affairs*, 1946/47, ss 566–582

Sak- och personregister

- Action Committee for the United States of Europe 75
Adenauer, Konrad 68
Alexander I 25
Algerietkrisen 81
Augustinus av Hippo 17
Bakunin, Mikhail 31
Berlinblockaden 46
Berlinkrisen 83
Briand, Aristide 38
Briandplanen 38
Brooke, Rupert 34
Brown, Georg 100
Brysselpakten 58
Charter of Paris for a New Europe 146
Churchill, Winston 48, 68
cirkulationsprincipen 112
CoCom 56, 115, 183
von Coudenhove-Kalergi, Richard 38
Crucé, Emeric 19
Davignon, Étienne 121
Davignonrapporten 101
Davignonsystemet 106
Delors, Jacques 122, 130, 134, 152
Den Ekonomiska och Monetära Unionen – EMU 159
det demokratiska underskottet 131
Det Europeiska Politiska Samarbetet 105
dolkstötslegenden 37
Dubois, Pierre 19
Dulles, John Foster 50
van Eekelen, Wilhelm 193
EEG och EURATOM 72
EES-avtalet 135, 138
EFTA 80
EFTA-domstolen 141
EFTA:s övervakningsmyndighet – ESA 141
ekonomisk och monetär union – EMU 147
Erasmus av Rotterdam 19
ERM 111
Eurafrika 40
Eurocorps 192
Europaavtal 184
Europarådet 59
European Bank for Reconstruction and Development – EBRD 183
European Currency Unit – ECU 111
European Defence Community 67
European Exchangerate Mechanism 111
European Political Community 67
European Round Table of Industrialists 121
Europeiska Enhetsakten 118
Europeiska Kol- och Stålgemenskapen 63
Europeiska Monetära Samarbetet, EMS 111
Europeiska Rådet 108
Europeiska Säkerhets- och Samarbetskonferensen 98
EUROPOL 177
Federalism 51
Fouchetplanen 83
fredskongressen i Paris 1849 29
Funktionalism 52
Fusionsfördraget 86
de Gaulle, Charles 81, 85
gemensam utrikes- och säkerhetspolitik 169
Genscher, Hans-Dietrich 116
Genscher-Colomboinitiativen 116
Glasnost 145
Gorbatjov, Michail 144
Haas, Ernst B. 54
Hallstein, Walter 53
Heliga alliansen 24

- Helsingfordsdokumentet 104
Hugo, Victor 29
Högtidliga Deklarationen om den Europeiska Unionen 117
Icke-spridningsavtalet 98
INF-avtalet 145
Jaurès, Jean 30
Jeltsin, Boris 190
judiciellt och polisiärt samarbete 176
Kant, Immanuel 21
Karl den store 15
Kennedy, John F 83
Kipling, Rudyard 28
Kohl, Helmut 148
Koreakriget 68
Kubakrisen 83
La belle époque 27
Lindberg, Leon N. 54
Lorimer, James 32
Luxemburgkompromissen 88, 119
Marinetti, Filippo Tommaso 34
Marshallhjälpen 55
Maudlingförhandlingarna 80
Messinakonferensen 73
Minimalism 54
Mitrany, David 52
Mitterand, François 148
Monnet, Jean 53, 64, 69, 75
Napoleon, Bonaparte 23
nationalism 26
Nationernas förbund 36
NATO 58, 188
neofunktionalism 52
Neuropa 43
Nietzsche, Friedrich 32
NORDEK 102
North Atlantic Cooperation Council – NACC 189
Novicow, Jacques 32
OECD 82
OEEC 55, 56
Ostpolitik 98
Otto I 15
Pan-Europa 38
Pariskommunen 26
Partnership for Peace – PFP 190
Penn, William 22
Perestrojka 145
Peters, Karl 29
Plevenplanen 68
Poland/Hungary Assistance for Economic Restructuring – PHARE 183
Proudhon, Pierre-Joseph 30
Pragkuppen 46
Rhodes, Cecil 28
Rogieri, Giuseppe 32
Romerska imperiet 14
Rousseau, Jean-Jacques 21
Ruhmyndigheten 61
Saarkonventionerna 62
Saarland 36, 62
SALT 98, 114
Schengenkonventionen 126
Schuman, Robert 63
Schumanplanen 64
SEV 57
Spaak, Paul-Henri 73
Spaakrapporten 73
Stockholmskonventionen 81
Stresemann, Gustav 38
subsidiaritetsprincipen 165
Suezkrisen 74
Treaty on Conventional Armed Forces in Europe 146
TREVI 177
Troppau-protokollet 25
Trumandoktrinen 47
Tysk-romerska riket 16
Unionsfördraget 152
unionsmedborgarskap 155
uppdämpningspolitiken 47
Urban II 17
Versaillesfreden 36
VEU 190
Vitboken 122
Västeuropeiska unionen 70
Warszawapakten 72
Wernerrapporten 101, 110
Wienkongressen 24

PER CRAMÉR

EU och Europatanken

Ett rättsligt och historiskt perspektiv

För att förstå vår nutid måste vi ha kunskap om den rättsliga och historiska tradition som vi har gemensam med det övriga Europa. Detta är syftet med boken, som vänder sig till alla som vill fördjupa sig i problematiken kring den europeiska integrationsprocessen.

Boken följer tanken om ett enat Västeuropa genom den politiska historien. Avsikten är att placera in det gemensamma regelsystem som utvecklats inom ramen för EG/EU i ett historiskt sammanhang. Arbetet sönderfaller i två delar av olika karaktär där skiljelinjen är dragen 1945. Den första delen söker redogöra för historiska visioner om, och försök till, att etablera ett enat Europa. Denna övergripande redogörelse är avsedd att utgöra en grund för den följande mer detaljerade integrationsprocess som startade efter andra världskrigets slut. Avslutningsvis följer en diskussion inför den framtida utvecklingen.

Per Cramér är lärare och forskare i Internationell rätt och EG-rätt vid Rättsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Han har tidigare studerat vid Johns Hopkin's School of Advanced International Studies. På Norstedts Juridik har han även utgivit *Neutralitetsbegreppet – den permanenta neutralitetens utveckling* (1990) samt *Konkurrensrätten i EG, en lagtextsamling* (1991).

ISBN 91-38-50394-8

FRITZES

BESTÄLLNINGAR: FRITZES KUNDTJÄNST 10647 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21 TELEFON 08-690 90 90