

Försäkran om en framtid – om EU:s utvidgning

av Pär Hallström



Pär Hallström
par.hallstrom@jus.umu.se

I. Europa – quo vadis?

Min uppgift vid EILL-konferensen är inte att tala över ett rent försäkringsrättsligt tema, utan att säga några ord om något som sannolikt kommer att få en oväntat stor betydelse för oss alla i en snar framtid – nämligen EU:s utvidgning med de central- och östeuropeiska länderna.

Jag kommer emellertid inte att försöka sja om framtiden, utan att göra en "tour d'horizon" över de senaste drygt tio åren av EU:s historia, och jag behandlar inte bara utvidgningsprocessen som sådan utan visar också att utvidgningen redan har haft mycket stor betydelse för EU:s interna utveckling.

Jag vill börja med att visa på en kompassros som blev aktuell under förhandlingarna om Maastrichtfördraget 1992, för att demonstrera de utmaningar som utvidgningsperspektivet väntades ställa den nybildade Europeiska unionen inför inom en framtid.

Med införandet av den inre marknaden under slutet av 80-talet och fram till 1992 hade

kursen snarast gått mot ostnordost, men med Maastrichtfördraget betonades den sociala dimensionen och kursen gick mot västnordväst. Alltsedan 1992 har den stora frågan gällt om utvidgningen skulle medföra att EU utvecklades mot sydsydost, alltså samtidigt mot avreglering och mellanstatlighet, som en följd av *competition of norms*¹ och atlantism², eller om EU trots utvidgningen kan utvecklas mot överstatlighet och gemensamma normer också på sociala områden. Den s.k. öppna samordningsmetoden på t.ex. sysselsättningspolitikens område, som Sverige förordar, är att placera i sydvästlig riktning.



Pär Hallström är professor i rättsvetenskap vid Umeå universitet.

Artikeln grundar sig på ett föredrag vid EILL:s (European Insurance Law Institute) forskarkonferens den 28.1 2003.

2. Anpassningen av EU till kandidatländerna

Vad man kanske inte helt varit på det klara med är att förhållandet till EU:s östra grannar redan alltsedan järnridåns fall villkorat och påverkat EU:s interna utveckling. Både lösningen av ”smärre” konkreta utmaningar inom ramen för fördragen och de stora förhandlingarna om förändringar i EG/EU:s fördrag har alla skett i perspektivet utvidgning mot öst.

2.1 Betydelsen av utvidgningen mot öst för EU:s interna reformer

Man kan särskilt peka på fyra ”smärre” konkreta utmaningar som EU haft att lösa under 90-talet. I och med att den inre marknaden fullbordades stod det för det första klart att EG:s lagstiftning skulle kompletteras med nya regler också på det sociala området. Strängare gemensamma sociala regleringar stötte inte bara på politiska hinder från den dåvarande konservativa brittiska regeringen utan också på betänkligheter med hänsyn till kandidatländernas ekonomiska förmåga. Kandidatländernas ekonomiska förhållanden låg också som en underliggande faktor vid förhandlingarna om reformerna av EU:s finansiering. Särskilt Tyskland ville få garantier mot framtida finansieringsbörda. Slutligen var reformerna av EG:s jordbrukspolitik inte bara ett resultat av GATT-förhandlingarna och Medelhavsländernas industrialisering, utan de företogs i ett utvidgningsperspektiv.

Det dåvarande brittiska motståndet mot gemensamma regler gällde inte endast på det sociala området utan även beträffande Ekonomisk och monetär union, och på detta område delades motståndet med Danmark. Och den andra utmaningen gällde att finna en lösning när inte alla medlemsländer ville gå vidare mot överstatlighet. Lösningen hette flexibel integration och betydde att man erkände att EU fick vara diversifierat av både politiska och ekonomiska grunder, och att vissa med-

lemsländer kunde integreras med varandra i snabbare takt än andra.

Den tredje utmaningen bestod i frågan att finna en lösning för det förhållandet att vissa europeiska länder ville ta del av den inre marknaden utan att bli medlemmar i EU. Associationsstatus hade tidigare inte beviljats europeiska länder annat än som väntrum före medlemskap³, utan dessa hade fått nöja sig med handelsavtal. EU hittade dock en associationslösning (EES) för Finland, Island, Liechtenstein, Norge, Sverige och Österrike, som betydde att de inom ett självständigt institutionellt arrangemang uppträdde som en gemensam EFTA-part som kunde ta del av EG:s inre marknad mot att de antog EG:s närvarande och kommande regler på området för den inre marknaden. Därmed garanterades både reciprocitet och EU:s institutionella självständighet. Förhandlingarna om EES fördes inte med tanke på att de central- och östeuropeiska länderna skulle erbjudas samma arrangemang. Tanken på detta har senare framförts, men stöter på svårigheter på grund av det starka reciprocitetskravet. Kandidatländerna har för övrigt avböjt andra permanenta arrangemang än fullt medlemskap i EU.

Det fjärde utmaningen gällde i viss mån en utvidgningsfråga, nämligen konsekvenserna av Tysklands återförening. Östtyskland hade tidigare åtnjutit status som *free rider* med tullfrihet för sin export till Västtyskland, men enandet både ökade Tysklands makt och betydelse i EU och gav en försmak av utvidgningskostnader.

2.2 Betydelsen av utvidgningen mot öst för förändringar i grundfördragen

Utvidgningen mot öst har alltså t.o.m. varit avgörande för de förändringar som företagits i fördraget om den Europeiska unionen, och frågan har därmed dominerat förhandlingarna om EU:s utveckling alltsedan 1992. Förhandlingarna som ledde till Maastrichtfördraget 1992 var de sista där de då 12 medlemsstater-

na kunde bestämma endast med hänsyn till EG/EU:s interna situation.

Det var också med Maastrichtfördraget som beslut fattades att upprätta den ekonomiska och monetära unionen (EMU); som det ekonomiska EEG förvandlades till det bredare EG med en social dimension; som beslutsförmågan för detta EG ökade genom att en medbeslutsprocedur infördes, innebärande att rådet i ökad utsträckning fattade beslut med kvalificerad majoritet medan det demokratiska underskottet överbyggades med att också Europaparlamentet måste fatta samstämmigt beslut i lagstiftningsärenden; som varje medborgare i medlemsstaterna också skulle få medborgarskap i unionen med rätt att fritt röra sig över det samlade territoriet; som en andra pelare för utrikespolitik och säkerhetspolitiskt samarbete för försvar av detta territorium restes vid sidan om EG-pelaren; som också en tredje pelare restes för kompletterande samarbete i frågor om polis, asyl, civil- och processrätt. Maastrichtfördraget tillfördes slutligen en subsidiaritetsprincip och klarare gränser för EG:s kompetensområde.

Redan då Maastrichtfördraget slutförhandlades var man dock medveten om att utvidgningen av EG, både mot norr och öst, krävde nya fördragsförändringar och i en artikel N förutsågs en ny konferens. Denna ledde till Amsterdamfördraget (1997), som trädde i kraft 1999. Med tanke på den politiska situationen i öst, lägger den en starkare betoning på kraven på demokrati och grundläggande rättigheter, och det infördes en möjlighet att suspendera en medlemsstat som inte följde dem. Den inre säkerheten för EU stärktes genom bestämmelser om effektivare polis- och straffrättsligt samarbete, och i samma syfte infogades kontrollen av de yttre gränserna, Schengenavtalet om asyl och invandringspolitik, under EG-pelarens stringenta förpliktelser. Ett större EU krävde också en effektivare samordning av ländernas utrikespolitik- och säkerhetspolitik, den yttre säkerheten, och med

Amsterdamfördraget infördes en särskild generalsekreterare för denna. För att det över huvud skulle vara möjligt att nå någon grad av effektivt beslutsfattande i ett utvidgat EU, gjordes medbeslutsproceduren till nära nog allennarådande för EG. Slutligen förutsågs att vissa medlemsländer i en framtid skulle ha mindre förmåga eller vilja till fördjupat samarbete, och Amsterdamfördraget innehåller en klausul om flexibel integration, som tillåter de medlemsstater som så vill att fördjupa sitt samarbete.

Amsterdamfördraget sköt dock vissa frågor till en senare konferens. Det gällde frågor om att anpassa EU:s institutioner till en situation med upp mot 30 medlemsländer. Konferensen utmynnade år 2000 i Nicefördraget. När gäller beslutsfattande i rådet medförde det att de folkrikaste länderna i EU inte skall överflyglas av alla de små och medelstora länderna. En regel om dubbel majoritet infördes fr.o.m. år 2005. Kvalificerad majoritet uppnås genom en majoritet av röstantalet, men dessutom kan en medlemsstat begära att den kvalificerade majoriteten motsvarar minst 62% av unionens hela befolkning. I andra protokoll förutses hur många ledamöter vart land får i Europaparlamentet i det fall EU består av upp till 27 medlemsstater och parlamentet av 732 ledamöter. Kommissionen skall bestå av en medlemsstat per land från 2005, men när antalet medlemsstater uppgår till 27 skall antalet medlemmar av Kommissionen vara mindre än antalet medlemsstater. Beträffande EG-domstolen bestämdes att särskilda rättsinstanser kan upprättas för att behandla vissa frågor. Dessas beslut kan överklagas till förstainstansdomstolen och vidare till EG-domstolen med resultat att ett treinstanssystem kan införas. På detta sätt skall den ökande måltillströmningen förhoppningsvis behärras.

Medlemsstaterna förklarade i Nice att de därmed genomfört de institutionella förändringar som är nödvändiga för de nya medlemsstaternas anslutning. Vid Nice förutsågs

vidare det framtidskonvent som nu arbetar med sikte att på sommaren 2003 lägga fram ett förslag till ett nytt konstitutionellt fördrag, som skall kunna antas vid en ny konferens mellan medlemsstaterna år 2003 eller 2004. Utan att närmare kommentera konventets arbete här,⁴ vill jag bara nämna att det naturligtvis sker under perspektivet EU:s utvidgning.

3. Europas gränser – en statsvetenskaplig förklaring

I och med att järnridån föll och de central- och östeuropeiska länderna såg medlemskap i den Europeiska unionen som bekräftelse på deras nya status, ställdes också frågan om hur långt EU kunde utvidgas utan att det miste sin natur, d.v.s. frågan om Europas gränser. Inom statsvetenskapen vill man peka på fyra gränser: en geopolitisk, en institutionell eller rättslig gräns, en kulturell gräns och en transaktionsgräns.

a) *Den geopolitiska gränsen.* Geopolitiken är en maktpolitisk teori som förklarar staters makt i förhållande till andra stater utifrån staternas resursbas och geografi. Järnridån utgjorde en tydlig gräns mellan väst och sovjetmakten. Utvidgningen förskjuter naturligtvis gränsen för samarbetet österut, men det är fortfarande oklart om detta leder till att det nya EU kan utöva stark makt i omvärlden eller om det leder till sådana ekonomiska och politiska motsättningar att EU blir mest upptaget av sina egna interna problem. Det är också osäkert om Ryssland kan vara starkt nog att kunna resa en gräns i förhållande till sin egen maktsfär och om den kommer att korsa Vitryssland och Ukraina. Ett Turkiskt medlemskap skulle vidga EU:s gränser också i riktning mot Kaukasus och Mellersta östen.

b) *Den rättsliga och institutionella gränsen.* En gräns för EU ligger också i villkoret att EU behåller sina egenskaper också då den

utvidgas. EU är i mycket en rättslig gemenskap med vissa federala, överstatliga, egenskaper och gemensamma regler som förutsätter likformig tillämpning inte bara på handels- utan också på områden som social- och miljöpolitik. EU skulle mista sina juridiska egenskaper om vissa medlemsstater inte tillämpade samtliga viktigaste EU-regler, det sk. *acquis communautaire*. En institutionell gräns ligger vidare i att denna federala och demokratiska karaktär kan vara svår att behålla eller utveckla i ett gigantiskt EU. Dessutom skulle sannolikt vissa stater, som de större länderna, genom flexibel integration och intimare federalt samarbete mellan sig, försöka garantera att deras maktpolitiska intressen kan bevaras även i ett stort Europa.

c) *Den kulturella gränsen.* Denna har visst samband också med den rättsliga, eftersom den särskilt hänför sig till den politiska kulturen. I centrum står de värderingar om demokrati, rättstat och mänskliga rättigheter som utvecklades i Västeuropa inom ramen för Europarådet och EU. Detta har bildat en gräns t.ex. i förhållande till Turkiet, som associerades till EG med tanke på medlemskap redan 1963.

d) *Transaktionsgränsen.* Kärnan i EU utgörs av EG:s fyra friheter, d.v.s. fri rörlighet för personer och företagsetableringar, varor, tjänster och kapital. Detta betyder att medlemsstaterna i EU öppnar sina fysiska gränser för dessa faktorer i en helt annan omfattning än vad de gör globalt inom ramen för WTO, som för övrigt bara omfattar varor och tjänster. För kandidatländernas del medför utvidgningen naturligtvis ökad konkurrens på hemmamarknaden, och risk för att högutbildade söker bättre betalade arbeten i väst, s.k. *brain drain*. Flera av de västliga länderna fruktar däremot massinvandring från öst med konsekvenser på löne- och välfärdsområdet. På grund av att

gränsövervakningen mellan medlemsländerna i EU är avskaffad, krävs dessutom ökad kontroll av transaktioner och invandring från länder utanför EU. Det gäller t.ex. gränsen mot Ryssland, Vitryssland och Ukraina. Transaktionsgränsen är alltså särskilt tydlig när gäller rörligheten för personer, och den kan hindra utvidgning mot folkrika och fattiga länder som Turkiet, Ukraina och Ryssland. En annan konsekvens är att också kriminaliteten blir gränslös och bara kan begränsas med ökat polis-samarbete mellan medlemsländerna.

4. Europas gränser – Köpenhamns-kriterierna 1993

Ur slutsatserna från det Europeiska rådets möte i Köpenhamn i juni 1993 framgår att EU:s stats- och regeringschefer beslutat att EU var beredd att utvidgas mot öst, men det uppställde samtidigt tre kriterier som kandidatländerna måste uppfylla innan de kunde bli medlemmar. De måste bli som de västeuropeiska länderna för att släppas innanför EU:s gränser. För att över huvud taget få påbörja förhandlingar om medlemskap var länderna tvungna att visa att de skulle kunna motsvara dessa kriterier inom medellång frist.

Det första kriteriet var politiskt. Länderna måste ha stabila institutioner med förmåga att garantera demokratin; de måste respektera legalitets- och rättsstatsprinciperna, skyddet för mänskliga och grundläggande rättigheter och skydd för minoriteter. I detta sammanhang kan också nämnas att länderna måste delta i den Europeiska konventionen om grundläggande och mänskliga rättigheter inklusive Strasbourgdomstolens kompetens.

Det andra kriteriet var ekonomiskt. Länderna måste ha en fungerande marknadsekonomi med förmåga att hålla stand mot marknadskrafter och mot påfrestningar beroende på konkurrensen i EU.

Det tredje kriteriet gällde förmågan att anta

EG:s och EU:s hela regelverk, inklusive hela EG-rätten, samt EU:s syften beträffande politik, ekonomi och monetära frågor, *l'acquis*.

5. Kandidatländernas anpassning till EU

Köpenhamnskriterierna ställde alltså kravet att kandidatländerna måste anpassas till EU för att kunna antas som medlemmar. Denna anpassning har skett inom ramen för tre mekanismer: bilaterala interimavtal mellan EG och varje kandidatland om frihandel, komplexa bilaterala associationsavtal inkluderande anpassning till *l'acquis*, EU:s regelverk, och genom frivillig anpassning av ländernas rätts-system.

5.1 Handelsavtal

Mycket snart efter det att de central- och östeuropeiska länderna själva fick bestämma om sin politik beslöt de sig för att påbörja förhandlingar om nära anknytning till EU med sikte på medlemskap. För att så tidigt som möjligt kunna åtnjuta tullfrihet på EU:s marknad slöts under perioden 1991–93 först interimistiska avtal mellan vart land och EG.⁵ Dessa syftade till att under en tioårsperiod, uppdelad i två faser, upprätta frihandelsområden omfattande industrivaror. Under en första femårsfas avskaffade EG sina tullar och kvoter, och under den andra avskaffade kandidatländerna sina handelshinder gentemot EG. Eftersom EG har exklusiv kompetens på handelspolitikens område, och handelsavtal följaktligen inte behöver ratificeras av EG:s medlemsstater kunde dessa avtal snabbt träda i kraft.

5.2 Europaavtal

De interimistiska handelsavtalen utgjorde i själva verket handelsdelen av de omfattande associationsavtal som förhandlades fram samtidigt, och som fick namnet Europaavtal. Ef-

tersom de måste ratificeras av EG:s medlemsstater, trädde de i kraft senare, men efter detta skett ingick handelsavtalen i Europaavtalen. Europaavtalen har alltså ingåtts mellan vart kandidatland för sig och EG. Kandidatländerna har inte velat upprätta ett gemensamt samarbetsområde liknande EES, eftersom de fruktade att ett sådant skulle bli permanent, och de ville ha en temporär och individuell associationslösning i väntan på fullt medlemskap.

Syftet med Europaavtalen är att anpassa länderna till marknadsekonomi och få dem att delta i världsekonomi, samtidigt som de successivt tar del av den rättsliga europeiska integrationen, genom att de antar och i en framtid påverkar EU:s regelverk. Det faktum att integrationen av kandidatländerna i EU:s hela verksamhet är en långvarig process, reflekteras av den inledande delen av avtalen, som upprättar en politisk dialog. Denna omfattar både ländernas anpassning till EG:s regelverk, politiken inom EU:s tre pelare, och gemensamma ståndpunkter i världspolitiken. Kandidatländernas deltagande i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken underlättades av att de gick in i NATO.

Denna dialog förs främst inom ramen för de institutioner som vart fördrag upprättar: ett associationsråd, bestående av ministrar från EU:s råd och från kandidatlandet och medlemmar ur EG:s kommission; associationskommittén, bestående av representanter för rådet, kommissionen och kandidatlandets regering; och den parlamentariska kommittén, bestående av parlamentariker från Europa-parlamentet och kandidatlandet. Den politiska dialogen kom, med start 1997, också att ske multilateralt genom konferenser minst en gång per år mellan de 15 medlemsländernas och de 10 kandidatländernas stats- och regeringschefer.

Genom Europaavtalen skall kandidatländerna bli delar av den gemensamma marknaden, men bara två av de fyra friheterna kunde införas utan omfattande lagharmonisering

under en tioårsperiod. Det var fri rörlighet för industrivaror, som påbörjades redan genom de interimistiska handelsavtalen, och fri rörlighet för tjänster. Fri rörlighet för jordbruksvaror och för fysiska personer sköts på framtiden, medan fri rörlighet för juridiska personer, etableringar, kunde införas genom regeln om nationell behandling. Fri rörlighet för kapital kunde utan harmonisering bara omfatta betalningar, investeringar, och hemförande av vinster. Konkurrensreglerna skulle däremot kunna tillämpas tämligen omgående.

För att kandidatländerna skall kunna delta i den gemensamma marknaden krävs alltså att de är bundna av samma regler som EG:s medlemsstater, alltså av EG:s regelverk, *l'acquis communautaire*. En stor del av Europaavtalen innehåller därför bestämmelser om på vilka områden kandidatländerna skall anpassa sin lagstiftning. Det gäller tulllagar, associationsrätt, bankrätt, försäkringsrätt, redovisning och skattelagstiftning, immaterialrätt, finansiella tjänster, konkurrensrätt, hälsoskydd och skydd av djur och växter, arbetarskydd, konsumentskydd, indirekta skatter, tekniska regler och standarder, regler rörande kärnkraft, transport, telekommunikationer, miljö, offentlig upphandling, statistik, arbetsrätt, produktansvar, avreglering och stärkande av den privata sektorn.

Europaavtalen förutser vidare att kandidatländerna deltar och anpassar sin lagstiftning på områden utanför EG:s tvingande lagstiftning men på områden för samarbete som kulturområdet och på den tredje pelarens straffrättsliga område för att förhindra och bekämpa brott.

En sista viktig del av avtalen innehåller mekanismer för EU:s assistans till kandidatländerna för deras anpassning. Anpassningen av lagstiftningen betyder naturligtvis samtidigt kostsamma ekonomiska strukturella moderniseringar. Denna assistans består i experthjälp finansierad av EG och annan finansiering genom den Europeiska investeringsban-

ken och ett särskilt program kallat PHARE. Under slutet av 90-talet förstärktes dessa genom bidrag också från EG:s sammanhållningsfond för regionalstöd, SPA beträffande miljö och transport och SAPARD beträffande jordbrukets omstrukturering.

5.3 Reformering av lagstiftningen i allmänhet

EG-rättsliga inslag återfinns numera på de flesta områden i medlemsländernas rättsordningar. Och som framgår ovan inför kandidatländerna dessa inslag under jämförelsevis kort tid också i sina rättsordningar. Man bör dock beakta att denna anpassning skett och sker under andra omständigheter än i EU:s medlemsstater. För kandidatländerna har det gällt att anpassa hela sin rättsordning från den socialistiska/kommunistiska rätten till den europeiska byggd på rättsstat och marknads ekonomi. I ett försäkringsrättsligt sammanhang är det värt att påpeka att denna reformering i samtliga kandidatländer genomgått tre faser. Under en första fas vände länderna sig till den lagstiftning som funnits under mellankrigstiden. Då länderna var fria. Därigenom trodde man sig kunna återgå till sina sanna jag. Snart fann man dock att denna rätt var omodern och man sökte förebilder utifrån. Under en andra fas var man osäker på var dessa var att finna, och man kunde hämta modeller från t.o.m. USA på ett område och från t.ex. Skandinavien på ett annat, som associationsrätt. Under den tredje fasen fann man att ländernas ursprungliga civilrätt till stor del grundade sig på den tyska BGB, och därefter har tysk rätt haft ett stort inflytande på rättsreformen tillsammans med EG-rätten.

6. Förhandlingarna om inträde i EU

Kandidatländernas inträde i EU har genomgått två faser. En förberedelsefas och en förhandlingsfas.

6.1 Förberedelsefasen

Som påpekades ovan var inte EU omedelbart berett att påbörja förhandlingar om inträde. Det var först vid det Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993 som bestämdes att länderna kunde bli medlemmar, men för att de skulle få påbörja förhandlingar måste de först visa att de inom rimlig tid kunde uppfylla samtliga Köpenhamnskriterier. Associationsavtalen blev därmed viktiga instrument för att mäta det andra och tredje kriteriet. Först om länderna nått långt i anpassningen av sina rättssystem och kunde påvisa ekonomisk balans kunde förhandlingar komma ifråga. EU:s kommission fick till uppgift att granska hur pass kandidatländerna uppfyllde kriterierna och regelbundet rapportera om tillståndet.

6.2 Förhandlingsfasen

En första fråga som måste lösas var vilken modell som skulle tillämpas för förhandlingarna. Två alternativa modeller föreslogs: gruppmodellen och regattamodellen. Tyskland ville från början begränsa inträdesförhandlingar till en liten grupp som skulle förhandla och inträda gemensamt. Ur politiska och ekonomiska skäl ansåg Tyskland att Polen, Ungern och Tjeckien skulle bilda en första grupp. Tyskland var bränd av kostnaderna för återförenandet och ville minska riskerna för ännu större tapp.

Regattamodellen bestod i att förhandlingar skulle öppnas för samtliga länder så snart som de uppfyllde Köpenhamnskriterierna, och låta länderna få medlemskap individuellt allt eftersom de förhandlat färdigt. Lösningen blev en kompromiss med två regattor där alla utom två länder råkade komma i mål samtidigt. Vid Europeiska rådets möte i Luxemburg 1998 konstaterades att sex länder uppfyllde kriterierna: Cypern, Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien, Ungern, och kunde påbörja förhandlingar. Och vid Europeiska rådets möte i Helsingfors 1999 fastställdes att ytterligare sex länder var klara för förhandlingar: Bulga-

rien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien och Slovakien.

Förhandlingarna gick till så att EG:s regelverk, *l'acquis*, och samarbetet inom EU, uppdelades i 31 kapitel som öppnades för förhandling och stängdes provisoriskt för vart kandidatland. Förhandlingarna började med de lättaste frågorna, som små och medelstora företag, externa relationer och gemensam utrikes- och säkerhet, och avslutades med de svåra som fri rörlighet för fysiska personer, jordbruk och regionalstöd. Varje kapitel avslutades först då kandidatlandet vidtagit alla åtgärder för att anta EG:s regelverk och *nota bene* anta alla åtgärder för att kunna implementera och övervaka reglernas efterlevnad. Till slut bestämdes om övergångsperioder för kandidatländerna och för EU. För EU:s del infördes övergångsperioder beträffande fri rörlighet för personer och för jordbruk.

Förhandlingarna avslutades i december 2002 med tio stater. Alla utom Bulgarien och Rumänien. De utmynnade i ett tillträdesfördrag som skall undertecknas i Aten den 16 april 2003. Därefter följer den första prövningen för EU:s institutioner, eftersom representanter från de tio kandidatländerna då skall tränas in genom att delta som observatörer i alla institutionerna.

För att parterna till avtalet skall bli bundna finns ytterligare formella krav. För EU:s institutioners del skall kommissionen lämna sitt yttrande, Rådet skall anta avtalet med enhälligt beslut, och Europaparlamentet skall lämna sitt samtycke med majoritet av sina medlemmar. Europaparlamentet har alltså veto-makt. Därefter skall avtalet föreläggas samtliga EU:s medlemsstaters parlament och ratificeras av deras regeringar. Och samtidigt skall avtalet också godkännas av kandidatländernas parlament och ratificeras av deras regeringar, men dessförinnan skall det föreläggas folkomröstning i några kandidatländer. Enligt planerna skall dessa processer vara avslu-

tade till den 1 maj 2004, då det skall kunna träda i kraft, och de nya EU-medborgarna kunna delta i de allmänna valen till Europaparlamentet sommaren 2004.

Slutsatser

Jag vill avstå från att nu avslutningsvis dra några tvärsäkra slutsatser med utgångspunkt i den kompassros som jag inledningsvis visade. Vi kan konstatera att de nya medlemsstaterna med sina 75,5 miljoner kommer att utgöra en femtedel av befolkningen och öka EU, som för närvarande har 375,3 miljoner medborgare, till 450 miljoner. Vi vet också att skillnaderna i ländernas ekonomier är stora. Jag vill avsluta med att ställa två frågor. Kommer EU trots sina nya inre motsättningar att kunna bli en utåtvänd aktör i världspolitiken, eller blir den så upptagen av inre problem att den blir inåtvänd och passiv? De nya medlemsländerna har nu antagit EU:s regelverk och reformerat sina rättssystem, men har de också förmågan att övervaka tillämpningen bättre än USA? Har risken för nya ENRON ökat?

Noter

- ¹ Teorin om normkonkurrens utgår från att ansökarländerna skulle tjäna på avreglering och låga och icke kostbara normer på t.ex. social- och miljöområdena.
- ² Många ansökarländer ser atlantiskt samarbete med USA som väl så viktigt som det med EU.
- ³ Tidigast åt Grekland och Turkiet och därefter Malta och Cypern.
- ⁴ Se Pär Hallström, En kommentar till framtidskonventets arbete, Europarättslig Tidskrift 2003 Nr.2.
- ⁵ Sådana avtal slöts först med Polen, Tjeckoslovakien, Ungern, Rumänien och Bulgarien och därefter med Estland, Lettland och Litauen. Efter separationen mellan Tjeckien och Slovakien har de separata avtal med EG. Slutligen undertecknades ett associationsavtal med Slovenien 1996.