

Genombrottet

Anna Lindh och förhandlingarna om EU:s utvidgning år 2001

Kameramannen stuvade ned TV-utrustningen i väskan. Sveriges Televisions intervju med Anna Lindh var slut. Utrikesministern hade gett ett svävande svar på Rolf Fredrikssons fråga om hur det gick i förhandlingarna om EU:s utvidgning till fler länder.

Det var på kvällen den 30 maj 2001. Spanien blockerade framsteg i den kontroversiella frågan om arbetskraftens fria rörlighet över EU:s gränser och krävde besked om framtidens regionalstöd. Förhandlingarna var intensiva. Anna Lindh hade talat i EU-parlamentet samtidigt som hon väntade på de senaste beskedet.

TV-teamet var på väg att gå när EU-ambassadören Gunnar Lund kom fram och tog Anna Lindh åt sidan. De förde ett viskande samtal, sedan bad utrikesministern att få ge ett nytt svar. Kameramannen fick ta fram utrustningen igen.

Nu var det en glad Anna Lindh som uttalade sig:

– Det vi nu ser är att alla problem när det gäller den fria rörligheten för personer är borta, så att den fria rörligheten för arbetskraften är nu i hamn.

Spanien hade dragit tillbaka sina invändningar. Det var beskedet som Gunnar Lund fått och kunde lämna vidare till Anna Lindh.

Rolf Fredriksson ställde den givna frågan om detta var det politiska genombrott i utvidgningsförhandlingarna som Sverige utlovat.

– Det är definitivt ett politiskt genombrott att vi lyckats lösa den hittills mest kontroversiella och besvärliga frågan mellan medlemsländerna, svarade Lindh medan parlamentsledamöterna skyndade förbi i korridoren bakom.

Hon talade ivrigt, lite för fort som när hon var särskilt angelägen om något. På frågan om vad som nu skulle hända med regionalstödet valde hon däremot sina ord med omsorg:

– Vi kommer att diskutera den spanska stödpolitiken, men jag är väldigt tacksam mot den spanska utrikesministern som garanterade mig att man inte skulle göra en koppling mellan fri rörlighet för arbetskraft och den spanska regionalpolitiken.

Aktuellt kunde visa intervjun i sin 21-sändning. "Spanien gav med sig", lät det i påannonseren. "Genombrott i utvidgningsförhandlingarna idag trots fortsatt oklarhet kring EU-stödet".

Ett par veckor tidigare såg det värre ut. Den viktigaste målsättningen för EU-ordförandeskapet, genombrotten för utvidgningen, höll på att gå om intet. Efter ett jättebråk på utrikesministermötet den 14 maj verkade positionerna låsta. Tyskland ledde de länder som ville ha övergångstider innan arbetskraft från Östeuropa fick arbeta i andra EU-länder. Spanien krävde garantier om regionalstödet för att gå med på det.

Men historien om utvidgningen och det svenska ordförandeskapet år 2001 börjar långt tidigare.

Intensiva förberedelser

EU-toppmötet i Köpenhamn i juni 1993 hade deklarerat att länderna i Central- och Östeuropa var välkomna som medlemmar när de uppfyllde vissa krav. Mötet räknade upp de politiska, ekonomiska och administrativa villkoren, som kom att kallas Köpenhamnskriterierna. Det var ett historiskt beslut, men vägen blev lång innan tio länder kunde ta steget in i unionen den 1 maj 2004.

Toppmötet i Madrid i december 1995 betonade hur viktig utvidgningen var. Sverige krävde att de baltiska länderna skulle behandlas på samma sätt som övriga kandidatländer, något som inte var självklart eftersom de forna sovjetstaterna fortfarande ibland ansågs ingå i Moskvas inflytelsesfär. Efter hårt arbete lovade i december 1997 toppmötet i Luxemburg medlemskap till de länder i Central- och Östeuropa som klarade av förhandlingarna. Nu fick alla baltiska länder en chans, men Estland låg först i kön. I mars 1998 fick sex länder grönt ljus för medlemsförhandlingar: Cypern, Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien och Ungern.

Anna Lindh fortsatte Lena Hjelm-Walléns arbete att få med även Lettland och Litauen. Det lyckades vid toppmötet i Helsingfors i december 1999, som inbjöd Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien och Slovakien till medlemsförhandlingar.

Litauens dåvarande chefsförhandlare Petras Austrevicius minns det svenska och danska stödet:

”Sweden and Denmark had been more supportive towards the Baltics than other countries. You were more than friends, kept to the Copenhagen criteria, stood by our shoulders.”

Under år 2000 kämpade Lettland och Litauen för att hinna ifatt den första gruppen. Även om varje land formellt skulle behandlas efter sina egna meriter var det många som såg framför sig en utvidgning i flera omgångar. Trots att Lettland och Litauen genomförde många reformer så var det tveksamt när dörren till EU skulle öppnas för dem.

Utvidgningen var den viktigaste frågan inför det svenska ordförandeskapet år 2001, även om det inte stod så i ett tidigt papper om prioriteringar, till Anna Lindhs stora irritation. Utvidgningen är ”den största framtidsfrågan”, skrev hon på DN Debatt den 4 juni 2000.

Sverige siktade på ”ett genombrott” i förhandlingarna om utvidgningen under ordförandeskapet. Regeringen var medvetet otydlig om vad ett genombrott innebar i praktiken, men Göran Persson och Anna Lindh visste att framstegen skulle mätas i hur många delar av förhandlingen, så kallade kapitel, som Sverige kunde påbörja och avsluta. Att börja förhandlingarna på ett politikområde kallades att öppna ett kapitel, att bli överens var att stänga det. Formellt var inget klart innan allting var klart, men många höll räkningen. Totalt fanns det 31 förhandlingskapitel.

Göran Persson hade haft täta möten med sina kollegor under hösten och de fortsatte under ordförandeskapet. Statsministrarna från kandidatländerna stod i kö till Rosenbad. Där samordnade statssekreteraren Lars Danielsson och hans medarbetare regeringskansliets EU-arbete. Lars Danielsson spelade en nyckelroll för ordförandeskapet.

Ansvaret för förhandlingarna om utvidgningen låg på utrikesdepartementet. Utrikesrådet Frank Belfrage, Mårten Grunditz, chef för EU-enheten och Håkan Emsgård, chef för utvidgningsgruppen var tre av flera nyckelpersoner. EU-ambassadören Gunnar Lund och diplomaten Christian Danielsson spelade avgörande roller i Bryssel, bland annat för den färdplan som skulle styra förhandlingarna under Sveriges, Belgiens och Danmarks ordförandeskap.

Många deltog i arbetet. Göran Persson och statsrådsberedningens centrala roll har beskrivits utförligt bland annat i böcker av Lars Danielsson, Olof Ruin och Göran Persson själv. Andra statsråd, tjänstemän och diplomater hade stor betydelse för resultaten på olika områden. När den här artikeln främst beskriver Anna Lindhs och UD:s roll så är det ett sätt att komplettera bilden, inte att reducera andras betydelse.

Efter höstlovsveckan 2000, helig för Anna Lindh eftersom barnen var lediga från skolan, blev det en intensiv slutspurt inför ordförandeskapet.

”Utvidgningen är den viktigaste frågan för Sveriges ordförandeskap nästa halvår”, förklarade hon i riksdagens EU-debatt 9 november och fortsatte:

”Vi vill bana väg för ett genombrott i förhandlingarna. Hur långt vi kommer beror inte bara på oss. Kandidatländerna måste göra klara framsteg, de 15 måste ena sig, och EG-kommissionen måste göra det grundliga förarbetet. Därför är jag besviken på den tidsplan som kommissionen presenterade i går, för den riskerar att fördröja de underlag vi behöver. Vi kommer ändå att försöka att intensifiera förhandlingarna under vårt ordförandeskap. Börja diskutera de svåraste frågorna med de bäst förberedda länderna, öppna en stor

mängd nya områden med de länder som började förhandla i år, diskutera tidsplaner. Målet är att de första länderna ska kunna bli medlemmar år 2003”

Dagen efter lyfte regeringsplanet för den första av två rundresor till kandidatländerna.

Utrikesrådet Frank Belfrage och UD:s EU-enhet hade noga gått igenom vad som kunde vara möjligt. Informationen om vad Sverige ville klara av hade förts vidare till kommissionen, som hade en nyckelroll i förhandlingarna. Men de första beskedet om våren 2001 var en stor besvikelse för Sverige. Det skulle inte alls gå att klara av så många kapitel som regeringen hoppades.

Efter svenska påtryckningar såg det ändå lite ljusare ut. Tjeckiens dåvarande chefsförhandlare Pavel Telicka menar att de låga ambitionerna från början inte huvudsakligen var kommissionens fel:

”Sweden did a good job; we tried to orchestrate it jointly. But I must say that it was not so much the Commission that had to be convinced, they were reflecting the situation in Member States.

With all respect to the Presidency, we also needed a broker in the Commission, and DG Enlargement played an important role. Some directorates did not make enlargement a priority, and then DG Enlargement and the country negotiators were the one’s helping broking progress.

There was a good cohesion between the Commission, Sweden and the candidate countries.”

Rundresans två vändor till sammanlagt tretton länder krävde en planering som en smärre militär operation. Anna Lindhs skickliga assistenter, Inger Bergqvist och Birgitta Rickardsson, såg till att alla praktiska saker fungerade.

Utrikesministerns kansli, med Per Thöresson som chef, skötte planeringen i stort. EU-enheten och enheten för Central- och Östeuropa ansvarade för pärmarna med förberedelsematerial, under Frank Belfrages falkblick.

Vi kastade oss iväg med regeringsplanet. Anna Lindh var effektiv som vanligt, ännu mer skärpt inför uppgiften. Rutinen var densamma i varje land. Planet landade, bilarna körde fram, full fart till mötessalar med utrikesministrar, parlamentariker och i de flesta fall också premiärministrar. Anna Lindh tog upp vad Sverige ville göra under ordförandeskapet, lyssnade på värdlandet och tryckte på i frågor där det behövdes mer ansträngningar.

Den svenska utrikesministern drev de frågor förhandlarna tyckte var viktiga, men tryckte på extra mycket utifrån sina egna värderingar. Om kvinnornas situation, barnhemmen i Rumänien, diskrimineringen av romer och homosexuella. Hon ställde krav om miljön, från Warszawa till Malta.

Efter den första rundan var Anna Lindh hemma några dagar, träffade familjen, sedan bar det iväg igen. Några länder till, sedan ett kort mellanspel med Medelhavsmöte i Marseille, därefter sista vändan Malta-Cypern-Turkiet. Eftersom det inte gick att flyga direkt mellan Cypern och Turkiet fick planet ta en vända till Libanon. Vi gick ut några minuter på Beirut flygplats, i gassande sol, medan planet tankade. En absurd illustration till konflikten om Cypern,

för att tala med de inblandade regeringarna måste den blivande EU-ordföranden mellanlanda i Mellanöstern, en rejäl omväg.

Snabbturnén visade skillnaderna mellan länderna. Estland var redan en av de bästa eleverna i klassen och Anna Lindh uppmuntrade landets företrädare att fortsätta i samma takt. Efter samtalet med premiärministern Mart Laar visade han regeringens ultramoderna sammanträdesrum med personliga datorer för varje ledamot. Ett tecken på hur långt landet kommit i it-utvecklingen. Det enda problemet, sa Mart Laar, var att statsråden surfade för mycket under sammanträdena. Anna Lindh diskuterade även med utrikesministern Toomas Ilves och gjorde ett kort besök hos den åldrade presidenten Lennart Meri. Det gick att känna historiens vingslag när Meri, en symbol för Estlands självständighet, talade om ett slut på uppdelningen av Europa och varnade för utvecklingen i Ryssland.

På mötena i Lettland handlade det som ofta annars om den ryska minoritetens ställning, liksom om arbetet att införa EU:s miljölagar så snabbt som möjligt. Anna Lindh mötte premiärministern Andris Berzins och utrikesministern Indulis Berzins. Miljön var ett ämne även i Litauen. Där träffade den tidigare svenska miljöministern en president som själv varit miljöchef i USA. Vi var några som hade mött Valdis Adamkus då, på miljömyndigheten EPA:s kontor högst upp i en av Chicagos skyskrapor. Adamkus pratade på den tiden om miljögifter i de Stora Sjöarna och likheterna med Östersjön. Nu hade han återvänt till sitt hemland Litauen och valts till president. Den forne miljöchefen verkade mer övertygad om de gröna frågorna än många av sina kollegor, men när det gällde EU:s krav på stängning av kärnkraftsverket Ignalina betonade han den stora betydelse som reaktorerna hade för Litauens energisäkerhet.

Alla de baltiska länderna var ambitiösa och lovade skynda på sin anpassning till EU ytterligare. Det var svårare med Polen. När Anna Lindh kom till Warszawa var intresset för miljön och andra nyckelfrågor begränsat. Hon höll ett möte med utrikesministern Bartoszewski som gav svårtydbara svar i en förvirrad diskussion. Anna Lindh fick ta i för att polackerna skulle förstå att det där med miljön inte bara var retorik utan att EU verkligen menade allvar. Premiärministern Jerzy Buzek ägnade sig mest åt att hävda att Polen måste bli medlem år 2003 och var inte beredd att medge några problem med de polska förberedelserna, oavsett område. Då var mötet i presidentpalatset med Aleksander Kwasniewski bättre.

Kontrasten var stor mellan Polen och länder som Ungern, Slovenien och Tjeckien. Ungrarna var mycket väl förberedda. Utrikesministern János Martonyi gjorde ett imponerande intryck under överläggningarna och genomförde skickligt en presskonferens tillsammans med Anna Lindh om framstegen i samtalet. I Slovenien hölls mötet i ett gästslott, en fantastisk omgivning där det fortfarande var sensommar i luften och träden doftade. Slovenien var på många områden bäst i klassen bland kandidatländerna och samtalen blev trivsamma.

I Slovakien stod kärnkraften också på dagordningen med Österrikes och EU:s krav på stängning av reaktorerna i Bohunice. Mötet med tjeckerna hölls i Brno, eftersom det var nära till Slovakiens huvudstad Bratislava. Tjeckiens dåvarande chefsförhandlare Pavel Telicka minns mötet med Anna Lindh:

”I remember meeting with her in Brno, in the morning at a hotel. The atmosphere was very good. She was very much in the picture. She listened a lot, which was not always the case with the member states. She also gave positive political guidance, took away some ideas.

There were many meetings with different ministers, but this breakfast in Brno I remember strongly. Anna Lindh was open; she was talking to people in the delegation, apparently reflecting immediately on what was said. She knew the accession countries needed encouragement and a date for accession.

I am not saying this to be polite, I am not a polite person, but she really left a strong impression.”

Samtalen i Rumänien blev märkligare. Landet hade sedan gammalt en skuld till Wallenberg-sfären, och det fanns svenska intressen som ville använda utvidgningsförhandlingarna för att påverka rumänska politiker till en uppgörelse. En rätt obehaglig inställning i sig, men särskilt allvarlig med tanke på den omfattande korruptionen i landet.

Anna Lindh förklarade i en intervju före mötena att Sverige inte tänkte använda EU-ordförandeskapet för att pressa Bukarest att lösa skuldfrågan. ”Romania’s debt is one separate issue that has to be discussed separately, not within the European Union framework”, citerades hon. Det förvånade nog ambassadören i Bukarest, som stolt berättade om det tänkta upplägget för att pressa rumänerna. Kanske också Jan Nygren på Saab, som försökte få kontakt med sin efterträdare som SSU-ordförande, Anna Lindh, inför mötet i Bukarest. En försäljning av JAS-plan till Rumänien fanns också med i korten. Anna Lindh ville inte prata med Nygren och jag gjorde mitt bästa för att hålla honom på avstånd.

Istället tryckte Anna Lindh på att de rumänska barnhemmen måste bli bättre och diskrimineringen av romer och homosexuella upphöra. Premiärministern Mugur Isaresco och utrikesministern Petre Roman lyssnade utan att avge några bindande löften.

Diskussionerna i Bulgarien var enklare. Landet ville ogärna klumpas ihop med Rumänien och därmed närmast automatiskt missa den första omgången av EU:s utvidgning österut. Samtidigt visste de bulgariska politikerna att de hade långt kvar. Anna Lindh fortsatte sina goda kontakter med sin kvinnliga utrikesministerkollega, Nadezja Michailova, och tryckte bland annat på att landet måste göra mer mot korruptionen. Hon träffade också president Petar Stoyanov.

Både i Rumänien och i Bulgarien kändes kommunisttiden närvarande. I Bukarest blev vi visade balkongen som diktatorn Nicolae Ceausescu flytt från under den folkliga revolutionen 1989. Under en bilresa, som vanligt i vansinnigt tempo, passerade vi det gigantiska, smaklösa, palatset som Ceausescu lät bygga. En stark kontrast mot fattigdomen som var så tydlig

redan vid en kort morgonpromenad i centrala Bukarest. I Bulgarien mötte Anna Lindh sin kollega i ett stort, öde UD, med flagor på väggarna och där det inte fanns tillgång på internet på något annat sätt än att vi pluggade in datorerna i någon stackars assistents telefonjack.

Två öar hörde också till resmålen. På Malta träffade Anna Lindh presidenten i den gamla korsriddarborgen. Under samtalen med utrikesministern svarade malteserna effektivt på alla frågor. Jag hade gett Anna en lapp med uppmaningen att ta upp sjösäkerheten och arbetet mot oljeolyckor, en fråga som inte fanns ordentligt med i UD-underlaget. När hon började tala om Maltas ansvar som sjöfartsnation tog hennes kollega Joe Borg snabbt fram en lunta papper, som skulle visa hur mycket de redan gjorde. Frågan var tydligen förutsedd.

På Cypern mötte Anna Lindh två politiska dödsfiender. Först den ledare som omvärlden, utom Turkiet, erkände: grekcyprioternas ledare Glafkos Klerides. Tonen på mötet var vänlig men Klerides rörde sig inte många millimeter.

Sedan skulle vi åka över demarkationslinjen till den turkspråkiga sidan, var det tänkt. Vi fastnade vid gränsövergången, där människor köade för att få komma över. Det påminde om mina resor till Östtyskland en gång i tiden. En gammal kvinna fick äntligen omfamna sitt barnbarn, såg jag medan chauffören och diplomaterna försökte reda ut varför vi inte fick köra genom vägspärren. Till slut ordnade det sig, bilen vrålade iväg och var strax framme vid den turkcypriotiske ledaren Denktash kontor. Vi bjöds in till hans kontor i turkisk stil, fick sitta på någon form av divan. Det var ett märkligt möte, Denktash upprepade gamla oförrätter och allt som turkcyprioterna inte kunde gå med på. Anna Lindh var vänlig men tydlig om de krav EU ställde, bland annat om FN-processen. Frank Belfrage bytte några ord på vägen ut med Denktash medarbetare, efteråt trodde utrikesrådet Belfrage att det nog ändå skulle gå att komma framåt. (Cypernfrågan och EU:s relation till Turkiet år 2001 får bli ämnen för en eventuell senare text).

Rundresan till kandidatländerna var effektiv och skulle visa sig mycket nyttig under ordförandeskapet. De praktiska arrangemangen fungerade utmärkt, Anna Lindh var ständigt påläst, fokuserad på det viktigaste för varje land, orkade alla 13 besöken i rekordtakt. Hon genomförde lysande presskonferenser, och fick bra rapportering i ländernas media som nog också hade viss betydelse för opinionen där om behovet av reformer. Frank Belfrage spelade också en stor roll, med sin ständiga optimism och förmåga att hitta lösningar.

Trots de goda förberedelserna var det inte självklart hur det skulle gå med utvidgningen.

”Det finns goda skäl att tvivla på om något nytt land är medlem år 2005”, stod det i Financial Times den 6 november 2000. Ett skäl var Polens långsamma framsteg och kraven från bland annat Tyskland att Polen måste vara med i den första omgången. Andra skäl var kostnaderna i EU:s budget, tveksamheten i befolkningen i de 15 medlemsstaterna, och rädslan att EU

skulle få svårare att ta beslut. ”I Frankrike stödjer bara 26 procent utvidgningen”, skrev Michael Smith. Sverige var det mest positiva landet, med 61 procent av invånarna för nya medlemmar.

På toppmötet i Nice i december 2000 kom länderna överens om EU:s nya grundlag, efter segslitna och hårda förhandlingar. Anna Lindh delade ut godis när det var som kärvast, men slogs också för svenska frågor som nej till att några länder skulle kunna gå före på egen hand i EU:s utrikespolitik.

Göran Persson och Anna Lindh kunde andas ut efter uppgörelsen i Nice. De slapp ta hand om röran efter ett misslyckande och kunde ägna kraften åt framsteg i utvidgningsförhandlingarna. Göran Persson passade på att ge Jacques Chirac beröm för toppmötet, något han var tämligen ensam om men som gav good-will hos den franske presidenten.

Europeiska rådet i Nice hade också gett en vink om tidtabellen. I slutsatserna stod det att EU ”kommer att ha möjlighet att välkomna nya medlemsstater som är redo från slutet av 2002, med förhoppningen att de kan delta i nästa val till EU-parlamentet”. Valet skulle ske i juni 2004.

EU-kommissionen hade presenterat en färdplan för de kommande svenska, belgiska och spanska ordförandeskapen, som toppmötet godkände. Nu var det bara att köra.

Bra start på ordförandeskapet

Utvidgningen är ”den första och viktigaste prioriteringen” för det svenska ordförandeskapet, sade Anna Lindh när ett stort antal utländska journalister besökte Sverige i början av januari. Målet var att börja förhandla med de länder som kommit längst om några av de svåraste frågorna, som den fria rörligheten för personer. Anna Lindh sade också att ordförandeskapet skulle försöka klara av fler kapitel än kommissionen förutsett i sin färdplan. Hon ville göra det möjligt för länderna som startat sina förhandlingar senare att börja komma i fatt. Inget land kan hoppas på en särskild behandling av politiska skäl, sade hon med budskapet riktat till Polen. Däremot trodde hon inte på en ”big bang” med tio eller tolv nya medlemmar på en gång – det kunde försena hela processen, menade Lindh. Vid det här tillfället trodde fortfarande de flesta att EU:s utvidgning österut skulle ske i två omgångar.

Både Göran Persson och Anna Lindh var ovilliga att lova något måldatum för när länderna kunde bli medlemmar. Det kunde ändå bli aktuellt vid toppmötet i Göteborg, men ”var inte ett mål” för det svenska ordförandeskapet, sa statsministern. ”Det som räknas är att vi verkligen är mycket nära slutet av förhandlingarna innan vi sätter ett sådant datum”, förklarade Lindh.

Tidningen European Voice skrev om de svenska planerna, som fanns i en arbetsplan daterad 21 december 2000. Sverige vill börja förhandla om ytterst känsliga områden som jordbruk, regionalpolitik och rättsliga och inrikesfrågor, berättade tidningen och fortsatte genom att varna för frågan om fri rörlighet för arbetskraft:

”Even without adding new topics to the agenda, Sweden faces a tough challenge to settle differences between EU countries on the rights of citizens from applicant countries to work where they please in the Union.”

Romano Prodi var pessimistisk. ”Prodi tror inte på svensk plan”, löd förstarubriken i Dagens Nyheter den 9 januari. ”Tekniskt sett tror jag inte att det går att driva förhandlingarna snabbare än vad vi i EU-kommissionen skisserat”, sa EU-kommissionens ordförande i en intervju med DN:s Clas Barkman. Det var inte den bästa starten på EU-kommissionens besök i Stockholm samma dag. Många uppfattade inte nyanserna i den ofta otydliga Prodis svar. ”Politiskt sett kanske Sverige kan snabba på de nödvändiga kompromisserna”, sa han också i intervjun.

Günter Verheugen framstod som mer positiv. ”Under the Swedish Presidency, it is going to be a high-speed train”, siade utvidgningskommissionären för nyhetsbyrån Reuters den 16 januari. Verheugen hade också en prognos för framtiden: “We now have a definite window for the first accessions: firstly, negotiations with those countries that are suitably prepared should be concluded by the end of 2002: secondly, these countries should be able to take part in the European elections in spring 2004”

Kandidatländerna välkomnade att Sverige ville skynda på förhandlingarna. Litauens chefsförhandlare Petras Austrevicius säger:

” The Swedish Presidency played a major role in speeding up the work in the Commission. We had this road-map, and Swedish Foreign Ministry officials insisted that the Commission should do as much as possible, not giving them any reason to slow down or slip away from it.”

Till en början syntes inte förhandlingarna så mycket utåt. Mycket av arbetet sköttes i ministerrådets arbetsgrupp för utvidgning, där den svenske diplomaten Christian Danielsson ledde arbetet. När frågorna var mogna tog EU-ambassadören Gunnar Lund upp dem i COREPER och på förhandlingsmötena med kandidatländerna.

Arbetet var effektivt. Några länder gick snabbt framåt. Slovenien var först att klara av det svåra miljökapitlet och jublade över hur Sverige skötte förhandlingarna. Att bli överens med ett land om miljön redan i början var ett gott tecken. Många av länderna som haft kommunistiskt styre hade stora problem med gammelmodiga, smutsiga industrier. De krävde långa övergångsperioder för att anpassa sig till EU:s miljöregler. De svenska förhandlarna pressade på för att de gröna reformerna skulle gå så snabbt som möjligt. Överenskommelsen med Slovenien satte mallen för övriga länder, med tidsfrister för kapitaltunga investeringar i avloppsrening och kraftverk, men snabb anpassning på områden som påverkade den inre marknaden direkt, som bilavgaskrav och kemikalier.

Även på andra områden gick förhandlingarna snabbt framåt för de länder som gjort sin hemläxa.

Det betydde inte att alla var nöjda. Polen hade haft konflikter tidigare med kommissionen och andra ordförandeskap. När Romano Prodi sa att EU måste vara tufft mot ansökarländerna för att inte gynna en främlingsfientlig opinion i de gamla medlemsländerna blev ilskan i Warszawa ännu större. Dessutom hade Prodis talesman antytt att det kunde bli en första utvidgning utan Polen om reformerna gick för långsamt. Premiärministern Jerzy Buzek reste till Bryssel i början av april för att tala ut. Polen tänker inte gå med på övergångsregler för arbetskraft, förklarade Buzek bland annat.

Bakom Polens ilska fanns en oro i flera av kandidatländerna att EU:s intresse för utvidgningen verkade svalna. Löftena om medlemskap sköts ständigt på framtiden. Det såg inte ut att bli något medlemskap år 2002 eller 2003, nu talades det om 2005/06 som mer realistiskt. Jörg Haiders framgångar i Österrike, där hans Frihetsparti hade kommit med i regeringen, oroade också.

”For the EU, the project has become an embarrassing duty – the fulfilment of a half-hearted promise. For the EU candidates, it has turned out to be a source of increasing frustration”, skrev den franske EU-kännaren Dominique Moïsi i Financial Times den 10 april. Även inflytelserika The Economist gav en pessimistisk bild av utvidgningen i sitt nummer den 8 april.

Bråket om arbetskraftens fria rörlighet

I Tyskland oroade man sig för en mängd arbetssökande från de nya medlemsländerna, om alla EU-medborgare fick röra sig fritt över gränserna och ta jobb i vilket medlemsland som helst. Gerhard Schröder krävde att den fria rörligheten för personer inte skulle gälla för de nya medlemmarna. Först efter sju år kunde det bli aktuellt. Österrike, där Jörg Haiders främlingsfientliga parti hade stora framgångar, ställde snabbt upp på Tysklands linje.

Den sakliga grunden för oron var skakig. Kommissionens analyser visade att det inte skulle bli så många som sökte jobb i ett annat land. Däremot var det en känslig politisk fråga i Tyskland, där arbetslösheten växte och återföreningen med delstaterna i öst fortfarande kostade pengar. När jag för en tid sedan träffade Joschka Fischer i hans Berlinvilla försvarade han det tyska agerandet våren 2001:

”Många av våra grannar och vänner har glömt vilken speciell situation Tyskland hade på grund av återföreningen och den höga arbetslösheten. Det var inte så att den rödgröna regeringen var emot invandring, men eftersom arbetslösheten ökade varje månad hade vi inte haft några chanser med en politik som öppnat arbetsmarknaden. Det hade varit politiskt självmord.”

För kandidatländerna var detta en starkt symbolisk fråga. Hindren att röra sig fritt över gränserna hade varit en del av det kalla kriget. Det flesta kom ihåg gränskontrollerna och taggtråden på järnridåns tid. Att EU skulle stoppa polacker och tjecker som ville arbeta i Tyskland eller Frankrike var närmast en förolämpning efter allt man varit med om under de kommunistiska

diktaturerna. Därför ville man inte ha några övergångsperioder för den fria rörligheten för arbetskraft.

Däremot för utlänningarnas rätt att köpa mark. Polen, Tjeckien och Ungern var rädda att köpstarka tyskar och andra från väst skulle lägga beslag på jordbruksmark och kommersiella tomter i attraktiva lägen. Möjligheten att köpa sommarstugor var ett annan kontroversiell fråga, liksom den hade varit under Sverige och Finlands medlemsförhandlingar. Förhandlarna ville inte formellt koppla ihop de två frågorna om arbetskraftens och kapitalets rörlighet, men i praktiken påverkade de varandra. Diplomaten Christian Danielsson hade redan i september 2000 talat med den ungerske chefsförhandlaren om att frågorna kanske kunde lösas tillsammans under det svenska ordförandeskapet.

EU-kommissionen lyssnade på Tyskland och föreslog övergångstider för arbetskraftens fria rörlighet på upp till sju år. Kandidatländerna protesterade kraftigt. Sverige visste att denna modell skulle vara svår att smälta för dem.

Det var en öppen fråga hur det svenska ordförandeskapet skulle klara alla svåra frågor som tornade upp sig. I april var många bedömare pessimistiska.

Gästbud i Nyköping

Därför var utvidgningen en central fråga när Anna Lindh bjöd in sina kollegor till Nyköping på informellt utrikesministermöte. Hon var påtagligt nervös trots minutiösa förberedelser. Vi medarbetare följde med henne på tåget till Nyköping dagen innan, hon bad mig gå med genom centrum på vägen hem. När vi gick förbi stadshuset, utan säpovakter, sneglade några av de tillresta anti-globalisterna på utrikesministern. På andra sidan torget hälsade Anna Lindh på ett par av poliserna, bytte några vänliga ord och sa sedan något om att det var bra med gott humör under kontakterna så att det inte blev bråk. Skicka gärna vidare det till era kollegor också, slutade hon med ett leende. Ministerstyret kanske, men hon såg uppenbarligen riskerna för att ett bråk som det i Malmö under finansministermötet i april skulle överskugga mötets innehåll. Det hindrade henne inte från att skämta med sina kollegor när de samlades på borggården i Nyköpingshus. Om förhandlingarna blir tuffa så har vi en beprövad fängelsehåla här, hotade hon.

Mötet var väl förberett bland annat av Maria Lundqvist, som samordnade mycket av UD:s arbete under ordförandeskapet. Nu skulle de svåra frågorna, som personers fria rörlighet, jordbruket och regionalpolitiken, upp på bordet. Alla utrikesministrar skulle få tala ut med fördelen av att inte så många andra lyssnade. Det är själva vitsen med de små informella mötena. I rummet fanns bara ministrarna, Romano Prodi och Javier Solana, samt några av oss från ordförandeskapet.

Däremot fanns det en del att önska av de praktiska arrangemangen, trots att vi närmaste medarbetare med Eva Franchell i spetsen tjatade om det måste fungera sedan förberedelserna började ett par år tidigare. Det lilla mötesrummet i stadshuset blev stekhet i värmen från strålkastarna, som

behövdes för TV-bilder när ministrarna gick in och ut. Jag fick säga åt den ansvarige på UD att dra ned ljusstyrkan.

Debatten om utvidgningen gick så bra man kunde förvänta. De svenska förhandlarna drog efter andan när Romano Prodi gjorde sitt första inlägg. Det var inte alls så positiva besked som andra i kommissionen utlovat. ”Vi var inställda på att Prodi skulle leverera batalj och så blev det pannkaka”, säger en person som var med. Sverige såg till att Prodi gjorde ett inlägg till och förtydligade kommissionens position. Ministrarna hade också tid till samtal på tu man hand under andra delar av programmet, som en båttur på kvällen. Ett huvudsyfte med mötet var att sätta press på Tyskland. Anna Lindh gjorde klart för Joschka Fischer hur förhandlingslösningen om arbetskraftens fria rörlighet måste se ut. Istället för att tala om en stängd arbetsmarknad under sju år skulle utgångspunkten vara fri rörlighet, men med en möjlighet för medlemsländerna att ha övergångsperioder som dock måste prövas stegvis med hjälp av EU-kommissionen.

Under diskussionen var motsättningarna hårda. Spanien gjorde klart att landet inte tänkte acceptera sänkt regionalstöd utan strid när nya medlemsländer ändrade förutsättningarna. Det ledde till en häftig debatt med framför allt Tyskland. Spanien tänkte koppla samman det tyska kravet på övergångstider för den fria rörligheten för personer med en överenskommelse om den framtida finansieringen av strukturfonderna till fattiga regioner. Det rika Tyskland skulle tvingas lova att fortsätta betala stöd till spanska områden. Spanjorerna var bekymrade för att de annars skulle förlora pengarna när fattigare länder i Central- och Östeuropa blev medlemmar. Då skulle den genomsnittliga BNP:n i EU minska och färre spanska regioner ha mindre än 75 procents BNP av EU-snittet, kravet för att få stöd. Denna ”statistiska effekt” var Spanien orolig över, inte för utvidgningen i sig, hette det från Madrid. Premiärministern José Maria Aznar hade skrivit till Romano Prodi med samma budskap. Tyskland och de nordiska länderna gillade inte sammankopplingen.

”You can see how the theatre is being set for the last stage of (enlargement) negotiations”, sa den franske utrikesministern Hubert Védrine till Financial Times.

Dagen efter kom utrikesministrarna från kandidatländerna. Det blev fotografering på trappan till länsstyrelsens hus och gemensam lunch på restaurangskolan. Eleverna skötte matlagningen och serveringen fantastiskt bra under måltiden, då de 28 utrikesministrarna för första gången diskuterade gemensamma frågor vid ett EU-möte. Ämnet var EU:s utveckling på längre sikt.

”The two-day meeting stunned foreign ministers with the intensity of the debate, which for the first time focused on how enlargement would be funded after 2006, the end of the EU’s current financing period”, sammanfattade Financial Times när ministrarna lämnade Nyköping.

Joschka Fischer berättar om sin reaktion på de spanska kraven:

”Jag tog det rätt lugnt. 1989 hade järnridån fallit. Därigenom var det klart att Europa hade en jättechans genom en utvidgning av EU. Östutvidgningen måste ske. Spanjorerna sa rakt i ansiktet på mig att det är Tysklands problem hur det ska gå till, det är ni som kommer att tjäna de stora pengarna på det. Jag har alltid sagt, det är fullständigt struntprat, utvidgningen är en utmaning och en chans för oss alla.”

Tyskland hade helt enkelt inte råd att betala, menar Joschka Fischer:

”Vi hade inga pengar längre. När Maastrichtskriterierna blev bindande så var vi i svårigheter. Dessutom hade vi hög arbetslöshet, en svag ekonomi, skulder för återföreningen. Det fanns ingen chans.”

Konflikten var ännu hårdare med Frankrike än med Spanien, enligt Fischer:

”Den svåraste debatten i den här frågan hade vi med fransmännen. På högsta nivå, när Schröder och jag träffade Chirac och Jospin. Fransmännen blev väldigt upprörda när jag en gång på ett sådant möte förklarade att jag fortfarande stödde Kohls position, men vi hade inte längre pengarna.”

Jag frågar Pavel Telicka, som under lång tid var ansvarig för Tjeckiens närmande till EU, hur han uppfattade den fransk-tyska konflikten. Han ser det som en skillnad i verklighetsuppfattning och geostrategi mellan Berlin och Paris:

” It was not related purely to the free movement of persons. This was also the time when a decision was needed to speed up the process. And the Franco-German engine was not running so smoothly.

Germany had a few issues where it was negotiating toughly. But at the same time Germany was one of the main advocates of enlargement. Germany was much more positive than the UK.

To understand France, it is necessary to view the situation in a broader perspective than only French interest in the Common Agriculture Policy. During the early part of the 1990s, our countries were very attractive for investment. German capital was more successful than the French, it was evident in the investment in the Czech Republic, in Poland, etc. Look at the car industry for example.

At a certain moment, the French came, wrongly, to the conclusion that this was German territory. It was wrong; we wanted diversification, also for historical reasons. The French made the wrong decision; they thought “it is the Mediterranean where we have more influence. If the Central and Eastern Europe countries are coming, and German is driving it, why should we pay for it?”

It was more than the money, although they also were concerned about the future of the CAP. It was mostly a geostrategic issue.”

Kris i förhandlingarna

Anna Lindh var optimistisk efter Nyköpingsmötet, nu var de svåra frågorna på bordet och kanske började möjligheterna till en kompromiss synas. Andra var kritiska. Danska Jyllands-Posten menade att svenskarna förhoppningar på ett måldatum i Göteborg framstod ”som mer orealistiska än någonsin”.

Några dagar senare skulle EU:s utrikesministrar ha ett formellt möte för att bland annat bli överens om sin förhandlingsposition för den fria rörligheten av personer. Ambassadörerna i COREPER lyckades under ledning av Gunnar Lund reda ut ett antal punkter. Spaniens krav på fortsatt regionalstöd låg dock fortfarande på bordet.

Parallellt mötte Göran Persson den polske presidenten Aleksander Kwasniewski på Harpsund. De talade om läget i utvidgningsförhandlingarna. Frågan om fri rörlighet stod i centrum. ”Hittar vi inte lösningar kan det hota utvidgningsprocessen”, sa Kwasniewski till pressen. Göran Persson menade att frågan var svår men hoppades ändå. ”Blir den kommande veckan framgångsrik kan vi kanske få ett genombrott”, sa statsministern. Han antydde att Sverige inte skulle ställa några särskilda krav. ”För svensk del ser jag inget tryck på långa övergångsperioder. Jag hoppas på en lösning där medlemsländerna kan ha olika regelverk under olika perioder.” Persson la till att Sverige inte skulle ta ställning förrän det blev klart hur EU-lösningen såg ut.

Han ville inte ge något frikort till Polen men gjorde ändå en markering. ”Jag har svårt att se en utvidgning utan Polen, det blir meningslöst om tanken är att man ska sluta dela Europa i öst och väst.”

Tyskland och Spanien talade med varandra för att försöka minska konflikterna från Nyköping. Länderna hade bråkade om EU:s budget och strukturfonder förr, Tyskland som den största nettobidragsgivaren, Spanien som den största mottagaren. Nu försökte de göra upp om utvidgningen, pengarna och arbetskraftens rörlighet. Joschka Fischer och hans spanske kollega Josep Piqué möttes till exempel i Bryssel den 13 maj, men det ledde inte till någon uppgörelse. Joschka Fischer är fortfarande upprörd över den spanska regeringens agerande:

”I Bryssel kallas spanjorerna alltid ’de mest arroganta tiggarna’. Jag tycker det är lite hårt, men det har förstås en viss sanning i sig.

Aznar läxade upp oss om budgetbalansen, kan ni tänka er det! Att vi hade skulder kunde han inte förstå. Ändå fick Spanien så mycket pengar från EU. Om vi hade fått behålla våra pengar så hade vi inte haft några problem med budgetbalansen.”

Joschka Fischer tror att Josep Piqué hade kunnat gå med på en bilateral uppgörelse. De två talade om saken flera gånger. Problemet var premiärministern Aznar, som Fischer kallar ”otroligt arrogant”.

Utrikesministrarnas möte den 14 maj blev dramatiskt. Nästan alla länder var överens om en EU-position som gjorde det möjligt att skjuta upp den fria rörligheten för arbetskraft. Alla kunde göra det i två år, med möjligheter till förlängning upp till sammanlagt sju år under överinseende av kommissionen. Men Spanien vägrade gå med på en gemensam position utan löften om det framtida regionalstödet. Det hörde till ett annat förhandlingsområde, och sammankopplingen gjorde många upprörda.

Anna Lindh pressade den spanske utrikesministern Josep Piqué hårt. Han ändrade sig inte. Portugal och Grekland, som till en början stött Spanien, höll en lägre profil. Fler utrikesministrar försökte få Piqué att sluta blockera frågan. Inget resultat. Då skällde Lindh ut honom och Spaniens oresonlighet. Piqué bleknade påtagligt och mötet upplöstes i oenighet.

Journalisterna fattade snabbt att det hade blivit bråk. Anna Lindh fick frågor på pressträffen om det nu var kris för utvidgningen. Hon försökte tona ned att överenskommelsen skjutits upp till nästa möte. "This is not a setback for the enlargement process. It is a 12-day delay agreed because we want the negotiations to be as substantial as possible", slätade hon över. "It is a technical problem, not a political problem." Få trodde henne.

På vägen ut frågade Judy Dempsey på Financial Times mig om Annas utbrott, som hon redan hört talas om. Jag sa att det nog hade ett syfte. "Angry Anna stirs row", skrev Dempsey i FT. Hon beskrev Anna Lindh som en normalt sett mycket behärskad person. "Lindhs förlust av behärskning kan ha varit taktisk men signalerar troligen en mer kraftfull svensk diplomati de kommande veckorna.", var Dempseys slutsats.

Anna Lindh beskrev själv utbrottet som mycket medvetet. Spanien måste förstå att det är allvar om vi ska ha någon chans att få en uppgörelse, menade hon som annars hade goda relationer till sin spanske kollega.

Josep Piqué försvarade sin linje. "Vad vi vill ha är mycket enkelt", sa han till Financial Times. "Vi vill ha ett erkännande att vi har ett problem med utvidgningen."

Rolf Gustavsson skrev i Svenska Dagbladet om en kris för utvidgningen inför toppmötet i juni. "Som det ser ut nu är det dags att kraftigt sänka förväntningarna på Göteborg. Glöm drömmen om ett politiskt genombrott. I bästa fall går det att undvika en öppen kris." Den erfarna Gustavsson varnade för en sydlig allians mellan Spanien, Portugal, Grekland och den nyvalda regeringen Berlusconi i Italien. Bakom dem fanns ett diskret stöd från Frankrike. "Här kan vi se en stark sydeuropeisk allians ta form som allvarligt kan försvåra förhandlingarna om östutvidgningen."

Hotet var reellt. Sverige måste lösa problemet, annars kunde hela utvidgningen försenas och starka krafter släppas loss som egentligen inte var så pigga på nya medlemmar. Frankrike började redan tala om en koppling mellan jordbruket och kapitlet om fri rörlighet för kapital.

Dagen efter utrikesministermötet hade vi bokat in en frukost för Anna Lindh med journalisten Ian Black på The Guardian. "Det är oansvarigt att koppla ihop den här sortens frågor", sa hon till Black om Spaniens förhandlingstaktik. "De (de spanska förhandlingarna) säger att de inte tänker göra en formell sammankoppling och jag hoppas de kommer att visa det under de

kommande dagarna.” Hon försökte på sitt vanliga vis vända bråket till något positivt. ”It is because we are much closer to enlargement that we are having a heated debate”, sa hon. ”We can’t just expect to hear beautiful speeches.”

De närmaste två veckorna såg en intensiv diplomati på alla nivåer. De svenska diplomaterna, med Gunnar Lund och Frank Belfrage i spetsen, använde all sin förhandlingskicklighet. Lars Danielsson bearbetade statsministerkontoren. Anna Lindh talade med sina kollegor.

Frågan om arbetskraftens fria rörlighet måste bli löst före toppmötet i Göteborg, annars kunde hela ordförandeskapet bli ett misslyckande. Spanjorerna hotade att ta frågan till regeringscheferna samtidigt som Tyskland inte hade någon brådska med en lösning. I Berlin var man rätt nöjd med att säga nej till spanjorernas krav och låta tiden gå. Där spelade det inte någon roll om toppmötet i Göteborg blev ett misslyckande på grund av spanjorerna.

Den svenska strategin gick ut på att isolera Spanien och maximera pressen på regeringen i Madrid. Om spanjorerna insåg att de inte kunde tjäna något på att ta bråket till Göteborg så skulle de kasta in handduken, var tanken. Som kompensation skulle de få en deklARATION om att EU senare skulle ta hänsyn till deras ”statistiska problem” om regionalstödet.

Ett avgörande steg på vägen var att Portugal, Grekland och Italien inte ställde upp på Madrids hårda förhandlingsmetod. Frankrike ville inte heller ge Spanien stöd. Ett av skälen till spanjorernas isolering var det starka missnöje som premiärministern Aznar väckt i andra huvudstäder genom sitt sätt att tända cigarren och ställa ultimatum på tidigare toppmöten, i Berlin år 1999 och i Nice år 2000.

När andra medlemsländer var kyliga till de spanska kraven så fungerande inte heller Aznars långsiktiga strategi att bygga allianser bland kandidatländerna inför ett utvidgat EU som ändå skulle bli verklighet förr eller senare. Josep Piqué reste till Polen under ett statsbesök och fick läsa om hur Spanien, blockerade utvidgningen. Kritiken var stenhård även i övriga kandidatländer samtidigt som det inte blev någon sydlig allians.

Kandidatländerna hade svårt att dölja sin ilska över Spaniens agerande. När sex av dem möttes i Prag den 23 maj blev slutsatserna diplomatiskt formulerade, men skarpa till sitt innehåll. ”The Ministers invited the Member States to avoid complicating the accession negotiations with candidate countries by creating undue linkages between different negotiating issues and by putting forward short term political interests.”, skrev utrikesministrarna från Cypern, Tjeckien, Estland, Ungern, Polen och Slovenien. Men fortfarande höll Spanien fast vid sin hårda uppfattning. Utan löften om framtidens regionalstöd kunde det inte bli någon gemensam position om arbetskraftens rörlighet.

Anna Lindh fortsatte att pressa sina kollegor. Joschka Fischer berättar hur hon försökte få Tyskland att mjuka upp sin position. Samtidigt tryckte Lindh på Josep Pique att släppa de spanska kraven. Financial Times beskrev kompromissförsöken:

”But Sweden at the weekend again failed to break the deadlock between Germany and Spain over how structural funds will be allocated after enlargement.

In a presidency “non-paper”, Gunnar Lund, Swedish ambassador, asked the Commission – “without prejudice to the next financial review – to analyse the economic, social and statistical consequences of enlargement and to present a paper on this subject to the Council [of 15 member states] before the end of the year”. France, Germany and several other countries blocked this Swedish compromise.”

Genombrottet

Med bara ett par veckor kvar till EU-toppmötet började nerverna bli spända i regeringskansliet. Stefan Hedlund, professor i öststatsforskning, skrädde inte orden i Göteborgs-Posten den 27 maj:

”Från Anna Lindh och hennes kollegor har det tidigare strömmat uttalanden som närmast låtit förstå att saken redan var avgjord. I Göteborg skulle det inte bara göras klart vilka kandidatländer som står först i kön. Det skulle också sättas datum för den första anslutningen, och detta datum skulle inte vara särskilt avlägset. Idag börjar det framgå att saken nu främst gäller att rädda så mycket ansikte som möjligt, alltså att minimera intrycket av fiasko.”

Stefan Hedlund skisserade en händelseutveckling med svikna löften som ledde fram till att befolkningen i ansökarländerna vände sig emot EU-medlemskapet:

”Det är mot denna bakgrund rimligt att förvänta ett växande motstånd mot fortsatta förhandlingar, och kanske i slutänden en majoritet som vänder sig emot anslutning.

Därmed skulle processen vara i hamn. Om det inte finns stöd bland allmänheten i ansökarländerna blir det inte heller meningsfullt att fortsätta förhandla. De medlemsländer som oroar sig för minskade bidrag från den gemensamma budgeten kan andas ut, och Anna Lindh kan luta sig tillbaka, i stolt förvissning om att verkligen ha åstadkommit något som kommer att bli ihågkommet, om än kanske inte riktigt så som det var tänkt.”

Två dagar sedan berättade välunderrättade El Pais att den spanska regeringen gav upp kampen. Det svenska ordförandeskapet hade studerat en ”elegant reträtt” för Spanien. ”Aznar ger vika i konflikten med Schröder utan att uppnå sina mål angående fonder”, skrev tidningen. Spanien tänkte ge grönt ljus vid COREPER-mötet 30 maj, berättade El Pais. Så blev det också. Spanien drog tillbaka sina krav. Det var ett högt betyg inte minst till Gunnar Lund och Christian Danielsson som skött de svåra förhandlingarna i Bryssel. Anna Lindh tackade sin spanske kollega för att han levt upp till sitt löfte till henne att försöka häva blockeringen av frågan.

”Det här var en av de allra största och mest kontroversiella frågorna vi hade under det svenska ordförandeskapet”, kommenterade Anna Lindh till TT. ”Det är väldigt glädjande att det är klart.”

TT frågade om detta var det ”politiska genombrott” som var ordförandeskapets mål. ”Det är det definitivt”, svarade Lindh. ”Det här var en så pass svår fråga att många trodde att vi inte skulle klara det.” Hon var samtidigt försiktig om vilket måldatum som toppmötet i Göteborg kunde sätta. ”Därför vill Lindh att toppmötet slår fast att det är troligt att de första nya länderna verkligen blir medlemmar år 2004. Tidigare än så är inte realistiskt, anser hon”, skrev TT.

Det tidigare målet om år 2003 var borta.

I Madrid försökte regeringen rädda ansiktet. ”Spain has not changed its posture because Spain never said it would block the common position on the free movement of workers”, sade EU-statssekreteraren Ramon de Miguel.

Genombrottet är på plats, menade Anna Lindh i intervjun med Aktuellts Rolf Fredriksson.

Statsministern var arg över sin utrikesministers uttalanden och försökte tona ned dem. Toppmötet i Göteborg blir avgörande, menade Göran Persson. Mycket kunde fortfarande hända på vägen dit.

”Det var ett viktigt och bra beslut”, sa statsministern om arbetskraftens fria rörlighet till TT under sitt besök i Wien. ”Men jag är försiktig och vill inte vara överoptimistisk.” Persson ville inte utesluta att Spanien började bråka igen och påminde om att kandidatländerna också måste gå med på uppgörelsen.

Hans samtalspartner, den österrikiska kanslern Wolfgang Schüssel, var mer positiv. ”Det svenska ordförandeskapet har gjort ett mycket, mycket gott arbete” sa han.

Svenska medier trodde på genombrottet. ”Sverige nådde sin hittills största framgång i EU:s utvidgningsförhandlingar när medlemsländerna på onsdagskvällen enades om en uppgörelse om arbetskraftsinvandring sedan Spanien lagt ner sitt motstånd”, skrev Ingrid Hedström i Dagens Nyheter. ”Spanien backar och ger därmed Sverige det efterlängta politiska genombrott i utvidgningen som regeringen hoppats på till Göteborg”, konstaterade Ylva Nilsson i Svenska Dagbladet.

EU blev alltså överens om en position enligt samma modell som Anna Lindh lanserat i Nyköping. Utgångspunkten var fri rörlighet för arbetskraft, men medlemsländerna kunde stänga sina gränser i sammanlagt sju år efter prövning av kommissionen. De länder som ville kunde ha nationella begränsningar i två år. Sedan kunde övergångstiden förlängas ytterligare tre år. Slutligen kunde den fria rörligheten dröja ytterligare två år vid risk för allvarliga störningar på arbetsmarknaden. Spanien fick en deklARATION om att kommissionen skulle granska hur utvidgningen påverkade regionalpolitiken, men utan någon formell koppling till förhandlingarna om de nya medlemsländerna. Senare fick Spanien visst gehör för sitt ”statistiska problem”.

Gunnar Lund lyckades också lotsa en position om fri rörlighet för kapital genom COREPER. De femton medlemsländerna blev överens om att de nya

staterna kunde få undantag från regelverket om köp av bland annat jordbruksmark.

Nästa steg var att möta kandidatländernas förhandlare. EU presenterade sin position för Estland, Tjeckien, Ungern, Polen och Slovenien. Kandidatländerna var inte nöjda men förhandlingarna hade tagit ett viktigt steg framåt. Ungerns chefsförhandlare ville veta hur många EU-länder som skulle följa Tyskland och Österrikes exempel och stänga gränserna för arbetskraften. Från Tallin kom liknande signaler. Alar Streimann förklarade att det skulle bli lättare för Estland att gå med på EU:s position, om Sverige och andra länder lovade att inte använda möjligheten att stoppa utländska arbetare. På en presskonferens uppmanade Gunnar Lund EU-länderna att berätta hur de tänkte göra.

Vid samma möte blev EU överens om miljön med Tjeckien, Estland, och Ungern, en klar framgång. Tjeckien gick med på EU:s förslag om fri rörlighet för kapital. ”Breakthrough in EU enlargement talks”, sammanfattade Financial Times på sin förstasida.

Det ljusnade inför toppmötet i Göteborg.

Nu fanns alltså en gemensam EU-position om arbetskraften, men det var bara första steget. För att få med kandidatländerna på en uppgörelse behövdes lite mer god vilja från EU:s femton medlemsländer. Den 8 juni lovade Göran Persson att Sverige inte skulle införa några hinder mot arbetskraft från de nya medlemsländerna.

Det var en viktig signal. Lettlands dåvarande utrikesminister Indulis Berzins säger:

”Sweden and some other countries opened their labour markets from the first day. It was an important move for Latvian citizens and non-citizens. It was a clear sign that we were not second-class members. What Sweden did was right.”

Tjeckiens Pavel Telicka betonar också vikten av löftena från några länder att öppna sina arbetsmarknader från den första dagen:

”What was important to us was that some Member States had declared that they would open their labour markets from the start. They were very few, but it was a starting point.”

Utvidgningen var ett viktigt ämne för Göran Perssons rundresa inför Göteborgstoppmötet. Göran Persson har beskrivit de samtalen i sin bok och i samtalen med Erik Fichtelius. Det började verka möjligt att sätta ett måldatum för utvidgningen i Göteborg.

Under tiden fortsatte förhandlingarna i sakfrågorna, fortfarande med Christian Danielsson och Gunnar Lund i centrala roller. Strax innan toppmötet gick Ungern och Cypern med på en överenskommelse om personers fria rörlighet. ”Detta är ett exceptionellt resultat och utan tvekan ett viktigt genombrott i förhandlingarna”, sa kommissionären Günter Verheugen.

Anna Lindh kunde vara nöjd, Sverige hade redan överträffat förväntningarna. ”The decision marks another success for the Swedish presidency ahead of this week’s Gothenburg summit”, skrev Financial Times. EU och Ungern klarade också ut frågan om utlänningars rätt att köpa jordbruksmark. Sju år efter inträdet skulle förbudet hävas. Sverige och Nederländerna lovade för sin del att inte använda möjligheten till övergångsregler för arbetskraft.

Dåvarande utrikesministern i Ungern, János Martonyi, beskriver Anna Lindhs betydelse:

” Her role was a crucial one, in the course of the negotiations, given the fact that Sweden had the Presidency in the first half of 2001. This was the period when there was a breakthrough in the negotiations. Everybody was counting the negotiation chapters, how many had been opened, how many had been closed.

In the middle and end of June, a compromise was found for all four freedoms and for the environment. That was the real breakthrough. What was left was money; agriculture, cohesion and regional funds. Otherwise, most of the controversial issues were closed in June.

This includes the controversial issues of free movements of workers and free movement of capital, with 7 years transitional periods. Some EU members saw a trade-off between these two issues. I still feel that free movement of workers is more important than free movement of capital. Anyway, most of the controversial issues were settled.

Environment was another difficult issue. We succeeded in solving it with a limited number of derogations.

These results were not only an effect of Sweden having the Presidency, they were also due to Anna personally. She played a key role. During the crucial phase of the negotiations, we had daily contact by phone, while our ambassadors also had close contact. June 2001 was really the date for the closing of negotiations, even if the final agreement was made in December 2002. The issues about money was only a matter of bargaining.”

Måldatum i Göteborg

Uppgårelsen med Ungern och Cypern var en bra signal inför toppmötet i Göteborg, men Irlands nej till Nicefördraget blev en joker i leken.

Utvidgningen är EU:s största utmaning och Göteborgstoppmötets främsta mål, skrev Göran Persson i Göteborgs-Posten den 14 juni. Han varnade samtidigt för att Irlands nej till Nice-fördraget var ett nytt element som skulle diskuteras i Göteborg. Slutsatsen fick inte bli att vänta med utvidgningen. Tvärtom. ”Resultatet i folkomröstningen gör det än viktigare att åstadkomma ett genombrott i förhandlingarna. Vi kan ta fasta på irländarnas stöd för utvidgningen så att processen kan fortsätta.”

Medan TV-apparaterna inne på Svenska Mässan visade kravallerna på Göteborgs gator förhandlade Göran Persson fram en tidtabell för de nya medlemmarna. Inför mötet var särskilt Tyskland och Frankrike tveksamma till att binda sig mer än vid toppmötet i Nice. Romano Prodi sa också att formuleringarna i Nice räckte. Sverige menade att det behövdes ett tydligare måldatum för att inte förhandlingarna skulle tappa fart under de kommande belgiska och spanska ordförandeskapen. På middagen med de socialdemokratiska partiledarna före toppmötet hade flera regeringschefer lovat stödja Sverige. Det fanns också en känsla att toppmötet borde möta Irlands nej till Lissabonfördraget med en klar signal om utvidgningen.

På kvällen var det fortfarande oklart om Frankrike och Tyskland skulle ge upp sitt motstånd mot en tydlig tidtabell. Tyskland höll emot mest. Financial Times skrev:

”Joschka Fischer, the German foreign minister, stressed Berlin wanted the summit to send a signal that enlargement was irreversible. But he said a recapitulation of the achievements of the Swedish presidency in promoting enlargement in the final summit statement should be encouragement enough for the candidates.”

Till slut lyckades Göran Persson driva igenom sin linje, bland annat genom sin good-will hos Jacques Chirac. Göran Persson beskriver i sin bok och i samtalen med Erik Fichtelius hur han lyckades isolera Tyskland och fick stöd av den franske presidenten för att övertyga Gerhard Schröder om att gå med på en tidtabell.

Toppmötena är regeringschefernas arenor, men Anna Lindh var också aktiv i Göteborg. Enligt Göran Persson bidrog hon till att hindra grekiska synpunkter, som kunde ha komplicerat en uppgörelse. Anna Lindh berättade för mig innan hon reste hem till Nyköping att hon själv haft ett samtal med Schröder under toppmötet som hon ansåg var viktigt för framgången.

När toppmötet avslutades kunde Göran Persson redovisa en formulering om att utvidgningen var ”oåterkallelig” efter de goda resultaten i förhandlingarna. Formuleringarna om tidtabellen skärptes jämfört med slutsatserna i Nice. De länder som låg bäst till borde kunna klara av sina förhandlingar under år 2002 och bli medlemmar före valet till EU-parlamentet 2004, hette det.

”Vi hade en kontrovers om vi skulle komplettera de tidigare besluten om utvidgningsförhandlingarna med mer exakta måldatum”, berättade Gerhard Schröder för medierna. ”Men när ordförandelandet var så angeläget om en tidtabell hade jag ingen svårighet att acceptera den formulering vi kom fram till”, sa förbundskanslern.

Det blev en trevlig lunch med de tretton kandidatländerna vid toppmötets slut, om än i skuggan av våldet på Göteborgs gator. Utvidgningen hade tagit ett rejält steg framåt under det svenska ordförandeskapet. Kandidatländerna var glada.

Litauens dåvarande chefsförhandlare Petras Austrevicius menar att Göteborg var ett viktigt steg:

”The European Council in Göteborg was important because it stated clearly that the negotiation process should be so advanced by December 2002 that a decision could be made on accession. It was a clear message.”

Tjeckiens chefsförhandlare Pavel Telicka har en liknande uppfattning:

”It was one of the four-five significant moments in the whole enlargement process. The Summit in Gothenburg set a time-table for accession, something we had been asking for so long. You need an accession date at a certain moment during the negotiations, you need it to count transitional periods.”

Ingrid Hedström sammanfattade i Dagens Nyheter:

”Göran Persson fick i stort sett som han ville vid toppmötet. Det blev en tidtabell för EU:s utvidgning, och fasorna på Göteborgs gator får det att verka enbart fånigt med en krenologisk djupanalys av vad som vid olika tidpunkter definierats som ’politiskt genombrott’.

Frankrike och Tyskland, som i förväg enats om att säga nej till tidtabell, vek sig – för att frågan var så viktig för det svenska ordförandeskapet, sade tyske förbundskanslern Gerhard Schröder vid sin presskonferens.

Kandidatländernas företrädare intygar övertygande hur Sveriges diplomater och tjänstemän under sitt halvår i ledningen drivit förhandlingen framåt, genom att sätta press på övriga medlemsländer och på EU-kommissionen, och kandidatländerna är nöjda med Göteborgstoppmötets slutsatser.

Det är inget dåligt slutomdöme för Sverige.”

Klart för Big Bang

Sverige kunde inkassera ytterligare framgångar på det sista förhandlingsmötet, 27 juni. Slovakien, Lettland och Litauen tog stora steg mot medlemskap genom uppgörelser på flera viktiga områden, som den fria rörligheten för personer och kapital. ”Sweden gives big boost to EU talks on enlargement”, skrev Financial Times. ”European Union enlargement talks recieved an unexpected boost after Sweden succeeded in bringing up most of the second tier of candidate countries to the level of the frontrunners.”

“It is now likely that the European Union will enlarge by a “Big Bang”: all those currently negotiating for accession, bar Bulgaria and Romania, would join in 2004 or perhaps 2005”, kommenterade experten Charles Grant samma dag i Financial Times.

Det svenska ordförandeskapet var avgörande för att Lettland och Litauen skulle hinna ifatt de kandidatländer som låg bäst till i förhandlingarna och bli medlemmar vid samma tidpunkt. Litauens dåvarande chefsförhandlare Petras Austrevicius berättar:

” The Swedish Presidency in the beginning of 2001 was crucial for implementing the process of catch-up. Our accession strategy was based on inter alia to catch-up with the first group of negotiating countries. That is why 2001 was most important. The year 2000 was not very fruitful in terms of closing negotiation chapters; Lithuania was country number 10 or 11 in the list of progress. In 2001, we needed to move forward quickly. I went personally at least two times to Stockholm to discuss the strategy for the EU Presidency. We had very close contact with all your people, from the Ambassador in Brussels to the people in the Foreign Ministry. We “matched our clocks” in order to see what can be done.

During the Swedish Presidency, the accession negotiations were very high on the agenda. Lithuania closed a record number of chapters; I believe it was 10 or 11. It was a major breakthrough. After that, we had a more comfortable position. We had achieved a stable position to be in the first group“

Det fanns en oro att politiska skäl skulle avgöra vilka länder som blev medlemmar först. Tyskland var till exempel angeläget om att ha med Polen i den första omgången, trots att det gick trögt i landets förhandlingar. Petras Austrevicius menar att Sverige skötte ordförandeskapet bra och behandlade alla kandidatländer rättvist:

” The Swedish Presidency was very objective, dealt with all countries horizontally. We did not feel any discrimination.

What happened in 2001 was really that the idea of a “big bang of enlargement” was made into a reality. At the December Summit in Laeken, we already had a final group, Lithuania had a secure place. It was the completely right point of view not to make any difference between the candidate countries and judge according to individual merits.”

Regeringen kunde sammanfatta framgångarna i sin EU-årsbok för år 2001:

”Under det svenska ordförandeskapet gjordes betydande framsteg i utvidgningsförhandlingarna. Färdplanen kunde förverkligas och i vissa (avseenden) överträffas. Goda resultat uppnåddes inom kapitlen fri rörlighet för personer, fri rörlighet för kapital, bolagsrätt och miljö som kunde stängas med ett flertal kandidatländer. Vidare beredde det svenska ordförandeskapet vägen för framsteg i förhandlingarna av ett antal av de kapitel som tilldelats det belgiska ordförandeskapet, t.ex. kapitlen energi, finansiell kontroll, beskattning, transporter och fiske. Resultaten under det svenska ordförandeskapet innebar bl.a. att man fastställde övergångslösningar för kandidatländernas antagande av centrala delar av EU:s regler för den inre marknaden.”

Den dåvarande danske statsministern Poul Nyrup Rasmussen ger Anna Lindh en stor del av förtjänsten:

”Det står utanför alla tvivel att Anna Lindh hade en avgörande roll under ordförandeskapet. Hon skapade de nödvändiga förutsättningarna för framstegen i Göteborg.”

Han fortsätter:

”Anna Lindh hade avgjort stor betydelse, till exempel för att få med Tyskland. Tyskland hade ett starkt intresse av att få med Polen, liksom Tjeckien och Slovakien, i EU men var inte lika engagerade för balterna. De var inte emot balternas EU-medlemskap men det var inte det som stod överst på dagordningen.

När vi ser tillbaka, hur gick det till att Günter Verheugen fick alla med, så är det inget tvivel om betydelsen av att Anna Lindh pressade på våra tyska vänner.

Hennes kontakt med Joschka Fischer var mycket effektiv. Anna Lindh var idémässigt mycket klar och tydlig. På det tyska utrikesministeriet tänkte man i klassiska maktpolitiska termer, men Tyskland flyttade sig tack vara kontakterna mellan Anna Lindh och Joschka Fischer.

Jag såg också Anna Lindhs betydelse på ett antal toppmöten. Det var hon som verkligen fick dynamik på arbetet. Om inte Anna Lindh varit så hade vi inte sett de tio bli medlemmar. Günter Verheugen kunde inte göra så mycket om inte Tyskland var med.”

Vad hade hänt om Sverige misslyckats?

Framstegen fortsatte under det belgiska ordförandeskapet hösten 2001. Toppmötet i Laeken i december 2001 höll med kommissionen om att tio länder kunde bli medlemmar år 2004 om takten i förhandlingarna och reformerna upprätthölls.

Svåra frågor återstod. Jordbruket, regionalpolitiken och budgeten – liksom när Sverige och de tre andra EFTA-länderna förhandlade om medlemskap.

Kommissionens rapporter varje år i november om framstegen i förhandlingarna med nya medlemsländer. År 2001 kom också en strategi för den fortsatta utvidgningsprocessen. Där skrev kommissionen bland annat att pengarna räckte för en utvidgning år 2004 med upp till tio nya medlemsstater. Det behövdes ingen omförhandling av budgetuppgörelsen i Berlin. Därmed föll ett befarat hinder bort, även om slutsatsen byggde på att de nya länderna inte skulle få fullt jordbruks- och regionalstöd från början.

Spanien tog över ordförandeskapet den 1 januari 2002. Kommissionen la fram sina förslag om budgeten och jordbruket samma månad. Efter hårda förhandlingar under det spanska och sedan det danska ordförandeskapet kunde toppmötet i Köpenhamn lösa pengafrågorna i december 2002. I budgetfrågorna tillhörde Sverige de länder som länge höll emot en uppgörelse.

”Från Köpenhamn till Köpenhamn” var ett motto för det danska ordförandeskapet. Toppmötet i Köpenhamn år 1993 var starten för

utvidgningen österut, mötet i december 2002 skulle ge grönt ljus för medlemskap.

Ambitionen uppfylldes. Den 12-13 december kunde Europeiska rådet avsluta förhandlingarna om medlemskap med tio länder.

För de baltiska länderna var det en historisk framgång, som knappast hade varit möjlig utan stödet från de nordiska länderna. Lettlands Indulis Berzins pekar på en aspekt av stödet, vikten av att ha vänner inom EU som man kan lita på:

”I believe Swedish support was not from the streets, it came from government. And government support was first of all Anna Lindh’s support. Good personal relations are crucial in politics. Thanks to her, as minister from an EU country, we could develop such relations. When a colleague from a friendly country tells you: “this you must do”, it is very useful. I could ask Anna Lindh questions, I could talk very openly to her. Many other EU countries regarded Sweden as having good knowledge about Latvia, I believe they listened to her views.

Det är alltid svårt med kontrafaktisk historieskrivning, alltså beskrivningar av vad som skulle ha hänt ifall en händelse inte hade inträffat. När jag talat med personer inför den här artikeln är det ändå flera som pekar på riskerna om utvidgningsförhandlingarna inte gått så bra och ett eller flera av de baltiska ländernas medlemskap skjutits på framtiden.

Irakkriget började i mars 2003 och skapade hårda motsättningar inom EU. Frankrikes president skällde ut de kandidatländer som stödde den USA-ledda invasionen. År 2004 fälde befolkningen i Frankrike och Nederländerna EU-konstitutionen och kastade unionen in i en institutionell kris. De senaste åren har Ryssland skärpt sin hållning mot länder som tillhörde Sovjetunionen, med invasionen av Georgien som det senaste exemplet.

Lettlands tidigare utrikesminister Indulis Berzins tar upp frågan när vi samtalar om utvidgningen:

”It was very important that Anna Lindh helped get the Baltic States into the EU. Just imagine if the Baltic States were not members of Nato and the EU today“

Även Ungerns János Mortonyi betonar vikten av genombrottet våren 2001 i ett större perspektiv:

” The breakthrough in June 2001 was very important. I have written in some essays about what could have happened if we had not come to an agreement. Most probably enlargement would have taken place significantly later. In the meantime the situation could have worsened, which could have endangered the whole process. We have all been quite lucky.

The institutional issues were also brought up. If at that moment enlargement had been delayed, no one knows what had been the result. We can see now the trouble when EU member states have rejected the Constitution.”

Joschka Fischer resonerar också om vad som hänt ifall Lettlands och Litauens EU-medlemskap hade dröjt:

”Tack gode gud för att vi inte gjorde grupper av kandidatländerna. När man betraktar det i dag...Naturligtvis fanns det bekymmer om balterna och Ryssland, och en viss rädsla för det, men argumentet åt andra hållet var att om de förblir utanför EU så blir det jätteproblem.”

Den tidigare tyske utrikesministern fortsätter:

”Det hade sänt helt fel signal till Moskva om vi hade tagit in bara Estland, det hade varit en inbjudan till Ryssland att spela politiska spel med Lettland och Litauen...Att ta in alla tio på en gång har visat sig vara ett mycket klokt beslut, i ljuset av utvecklingen i Ryssland.”

Idag äventyras sammanhållningen i EU när den ekonomiska krisen drabbar östra Europa särskilt hårt. Men det är en annan historia.

Mats Engström
matsengstrom65@hotmail.com
2009-04-26