

Europeiska politiska gemenskapen – ny form för den yttre ringen runt EU

Efter Rysslands invasion har Ukraina, tillsammans med flera andra länder, knackat allt hårdare på EU:s dörr. EU har svarat med kandidatstatus, men också med alternativa former av partnerskap. **Daniel Tarschys**, senior rådgivare på Sieps, beskriver bakgrunden till den nyligen inrättade Europeiska politiska gemenskapen (EPG), och undersöker vilka förutsättningar sammanslutningen har att bli varaktig.

Det råder ingen brist på europeiska inrättningar och institutioner, men nu får vi bekanta oss med ännu en: den *Europeiska politiska gemenskapen*. Vad är detta?

Under denna rubrik möttes nästan alla kontinentens stats- och regeringschefer i Prag den 6 oktober 2022 i anslutning till Europeiska rådets möte följande dag, under tjeckiskt ordförandeskap. 42 var på plats, och därtill deltog Ukrainas president Zelenskij på skärm från Kiev.

Allt talar för att denna sammankomst inte var den sista i sitt slag. En kö av arrangörer har redan formerats: följande möten planeras äga rum i Moldavien, sedan i Spanien i anslutning till landets ordförandeskap i rådet och därefter i Storbritannien. Om deltagandet i Chişinău blir lika stort som i Prag återstår att se. Den stora uppslutningen vid premiären var säkert kopplad till att EU-ledarna redan var på plats, för sitt eget möte dagen därpå. Samma fördel har man i Madrid, men med stor sannolikhet blir det mycket svårare att få skaran av europeiska ledare att samlas i Moldavien.

Europeiska toppmöten har nu ordnats förr, i OSSE:s och Europarådets regi. För Europarådets del har det handlat om tre toppmöten, i Wien 1993, i Strasbourg 1997 och i Warszawa 2005. De fick god uppslutning och spikade handlingsplaner för de kommande åren, agendor som dock genom svag finansiering fick begränsat genomslag. Vid alla dessa möten arrangerades också många bilaterala överläggningar mellan olika stats- och regeringschefer.

Ett separat högnivåmöte hölls i Sarajevo 1999 för lansering av Stabilitetspakten för sydöstra Europa. Att få stats- och regeringschefer att delta i denna

sorts överläggningar är emellertid inte så lätt. Man sneglar intensivt på varandra och bekräftar sin närvaro först när många andra har gett bindande besked.

Vad som numera kallas OSSE var intill 1994 ingen fast organisation utan en ”process”: först Genève-processen, senare Helsingfors-processen. EPG presenteras hittills som en ”plattform”. [Idén lanserades så sent som den 9 maj 2022 av Emmanuel Macron](#) som en strategi för att öka kontakterna mellan EU och andra europeiska stater. Från Europarådet kom naturligt nog buttra reaktioner – de länder som inbjöds var precis desamma som redan var medlemmar i rådet. Varför uppfinna hjulet på nytt? Varför inte ett fjärde toppmöte i Europarådets regi? Jo, med EU:s mångfald större resurser fanns det förstås mycket löftesrikt i den närmare kopplingen till unionen.

Samtidigt sjuder bland EU:s kandidatländer en betydande oro över att man ska hänvisas till halv-mesyryr. I den *enlargement fatigue* som länge rått inom EU har många på insidan spejat efter andra anslutningsformer och samarbetsmodeller än det fulla medlemskapet. Det gäller inte minst de stater som vill gå vidare med fördjupning och federalism. Medan frugala och suveränitetsförsvarande länder med visst jämnmod ser att nya medlemmar kan tänkas bromsa framtida kompetensutvidgningar och en mer långtgående centralisering fruktar de federalt orienterade staterna ett inträde av nya bromsklossar. Till detta kommer ekonomiska betänkligheter – med fler fattiga medlemsstater kan det bli nya pålagor och omfördelning till nackdel för nuvarande nettomottagare. Attityderna till utvidgning av unionen är därför starkt kopplade till synen på dess önskvärda utveckling.

Olika metaforer har länge använts för att beskriva spänningen mellan höga och låga integrations-

ambitioner. I den tyska debatten om EU:s framtid frambesvärjs bilden av en Autobahn med snabba och långsamma filer. För fransmännen handlar det snarare om koncentriska cirklar där det egna landet ofelbart befinner sig i mitten. I dess närhet, innerst i samarbetets kärna, finner man vidare de länder som vill ta rejäla tag och sätta fart på integrationen, ibland identiska med de sex grundarstaterna. I de yttre ringarna dväls mer halvhjärtade européer. För att denna periferi inte ska bli ett hinder får man utforma differentierade modeller för samarbetet. Innan Macron tog tag i detta tema var det länge ett favoritämne hos hans företrädare François Mitterrand.

Till den nya Europeiska politiska gemenskapen har det ännu inte knutits några särskilda befogenheter eller kompetenser. Runt EU kretsar dock flera länder med olika slags partiella bindningar till unionen. För somliga gäller enbart att man i solenna former deklarerat att de har ett europeiskt perspektiv. Andra har givits formell kandidatstatus, vilket dock inte automatiskt innebär att förhandlingar inleds. Alla europeiska stater har på ett eller annat vis tillgång till vissa former av deltagande i EU-samarbetet – det gäller till och med icke-stater som den turkiska republiken på norra Cypern. Inom många områden (såsom Schengensamarbetet och forskningssamarbetet Horizon) finns öppningar för utomstående länder. Fasta knippen av sådana kopplingar erbjuds medlemmarna i det europeiska ekonomiska området (EEA) som har ett högst strukturerat samarbete med EU och inom breda fält är underkastade dess regelverk. Likartade relationer gäller med Storbritannien genom brexit-avtalet.

EU är inte ensamt om att omge sig med sådana yttre zoner. Bland internationella organisationer är ett annat intressant exempel OECD som 2013 inledde ett arbete att få bukt med det fenomen som gavs namnet *base erosion and profit shifting (BEPS)*, det vill säga skatteundandragande genom lokalisering av vinstflöden och immateriella rättigheter till lågskattejurisdiktioner. Det visade sig mycket snart att detta problem inte kunde angripas enbart av organisationens välbärgade medlemsstater eftersom även många andra länder var berörda. År 2016 vidgades överläggningarna därför till något som kallades *the inclusive format* och som efter hand kom att omfatta 141 stater.

Inom Nato har Sverige och andra icke-medlemsstater ofta varit inbjudna till bredare förmöten. Detsamma gällde den numera avvecklade Västeuropeiska unionen. I Europarådet införde den parlamentariska för-

samlingen i slutet av 1980-talet en särskild gäststatus för de parlament som aspirerade på en utveckling i demokratisk riktning. Ledamöter från dessa gäststater tilläts närvara vid möten och utskott och politiska grupper och gavs även rätt att tala i församlingen.

Hur reagerar nu inbjudna stater till utvecklingen av denna sorts inrättningar? Ambivalensen är ofta påtaglig. Är glaset halvtomt eller halvfullt? Handlar det om ett steg mot det eftersträfvade fullvärdiga medlemskapet, eller är det snarare en avledningsmanöver för att avvärja en sådan utveckling? Inte sällan kan otåligheten i farstun slå över i cynism och bitterhet. Å andra sidan ligger det ändå ett värde i att få synas på familjefotona, om än i utkan-ten. I många fall har man konkreta önskemål som man lättare når genom direkta kontakter. Multilaterala möten ger utmärkta tillfällen även till bilaterala kontakter.

Många möten i den internationella diplomatin förblir *one-off events*, utan upprepning eller uppföljning. Andra lämnar en så positiv eftersmak att de manar till efterföljd. Efter den särskilt organiserade tematiska konferensen i X talas det om något slags fortsättning, *in the spirit of X*. Utsikterna till detta ökar förstås om någon stat tar på sig ansvaret för nästa möte. I avsaknad av ett etablerat sekretariat blir det nästa arrangör som får stå för tekniska förberedelser. Under förhistorien till OSSE bollades dessa funktioner från det ena landet till det andra.

I Prag enades man om att fortsätta med denna sorts sammankomster, och en successionsordning lades fast för tre kommande möten. Det ökar sannolikheten för att det inte är den sista gången som vi har fått höra talas om *Europeiska politiska gemenskapen*. Som ordförandeland i EU under första halvåret 2023 låg det nära till hands för Sverige att få ansvara för nästa träff, men med principen om varvat värdskap mellan medlemsstater och icke-medlemsstater gick detta uppdrag i stället till Moldavien, ett av de första länder som reagerade positivt på Macrons projekt.

Därefter följer Spanien och Storbritannien. För den brittiska regeringen är relationen till europeisk samverkan självfallet ömtålig, och inför Pragmötet insisterade man på att de europeiska ledarna inte skulle omges av några EU-flaggor. Det hindrar inte att den nya gemenskapen på många vis svarar mot gamla franska idéer om en yttre ring i det europeiska samarbetet.