

Fit for 35?

Så kan EU:s politik och institutioner reformeras för en utvidgad union

Tanja A. Börzel, Sergio Fabbrini, Yves Mény, Sonja Puntischer Riekmann, Frank Schimmelfennig
Göran von Sydow & Valentin Kreilinger [red]

Frågan om en utvidgning av EU lyste länge med sin frånvaro men är nu tillbaka på EU:s dagordning: efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 tog det bara några dagar för Ukraina att lämna in sin ansökan om att bli medlem i EU. Plötsligt står EU inte bara inför ett brutalt krig i sitt omedelbara grannskap, utan också inför utsikterna att omvandlas i grunden, eftersom unionen kan få inte mindre än 35 medlemmar under de kommande åren. Vissa skulle hävda att detta lär ta mycket lång tid och att det därför inte finns behov av att inleda diskussioner om hur EU ska fungera med fler medlemmar. Andra hänvisar till begreppet ”absorptionsförmåga” och framhåller risken för att EU slutar fungera efter utvidgningen om inte politiken, budgeten, beslutsreglerna och den institutionella strukturen ändras. Syftet med denna volym är att ge akademiska perspektiv på hur EU bör – eller inte bör – förändras för att kunna utvidgas ytterligare.

I det första kapitlet beskriver antologins redaktörer *Göran von Sydow* och *Valentin Kreilinger* vad ”Fit for 35” syftar på och förklarar varför det är angeläget att reformera EU:s politik och institutioner för en union med ett större antal medlemsstater. De tar vidare upp övergripande frågor som är särskilt relevanta för syftet med denna volym och sätter ämnet i relation till den aktuella politiska och akademiska diskussionen, samt i förhållande till hur den europeiska integrationen utvecklas.

Frank Schimmelfennig (ETH Zürich) inleder det andra kapitlet med att konstatera att den ryska invasionen av Ukraina har fått utvidgningen att än en gång hamna högst upp på EU:s dagordning. EU står dock inför ett dilemma:

samtidigt som den geopolitiska situationen gör att anslutningsprocessen behöver påskyndas är varken EU eller kandidatländerna tillräckligt förberedda. För att göra det enklare att hantera dilemmat föreslår Schimmelfennig differentierad integration. Differentierad integration skulle underlätta utvidgningsprocessen genom att nya medlemsländer till en början inte omfattas av de politikområden som skulle påverkas mest negativt av att antalet medlemsstater blir fler. Detta skulle ge EU och de nya medlemsländerna mer tid och incitament att genomföra reformer, men utan att utvidgningen blockeras. I sitt kapitel tar författaren upp skälen till att differentierad integration har tillämpats i samband med att EU har utvidgats, och beskriver hur det har gått. Han menar att differentierad anslutning är etablerad praxis och sannolikt kommer att bli en mer uttalad och varaktig metod för framtida utvidgningar. Schimmelfennig diskuterar och utvecklar även aktuella förslag om ”stegvis anslutning” (*staged accession*) och tar upp potentiella fallgropar och kritik mot differentierad utvidgning. Slutsatsen är att differentierat medlemskap sannolikt är ett mer genomförbart och godtagbart alternativ än snabba institutionella reformer – för både medlemsstater och kandidatländer.

Volymen fortsätter med ett bidrag av *Yves Mény* (Europeiska universitetsinstitutet, EUI). Han menar att EU återigen står inför ett avgörande men inte nytt dilemma: antingen växer unionen maximalt för att tillmötesgå de stater som ännu inte är medlemmar i den europeiska klubben, eller också dribblar EU bort uppgiften på grund av en oförmåga att rätta medel efter mål och ambitioner. I kapitlet analyserar författaren dilemmat och diskuterar vilka alternativ som skulle kunna förena ambition och realism, det vill säga alternativ

som åstadkommer utvidgning och fördjupning på samma gång. Mény är något skeptisk till de nuvarande 27 medlemsländernas vilja och förmåga till anpassning, med tanke på att de har så olika visioner och intressen. Alla tänkbara alternativ har nämligen redan ventilerats och debatterats. Vad som saknas är den politiska viljan hos de enskilda staterna i egenskap av medlemmar av en politisk gemenskap. Enligt författaren kan man se det som att medlemsstaterna avstår från att utöva sin kollektiva förmåga – om de inte tvingas till det av omständigheterna och den historiska utvecklingen.

Det fjärde kapitlet, av *Sonja Puntcher Riekmann* vid universitetet i Salzburg, lyfter fram ordet *fitness* och EU:s mål. När vi pratar om en politisk gemenskap är ”fitness” en variabel som är beroende av syftet; det handlar om ändamålsenlighet. Denna truism gäller för Europeiska unionen lika mycket som för alla andra politiska gemenskaper. Att utvidga unionen i östra Europa och på västra Balkan är en stor uppgift som avsevärt skulle öka EU:s territoriella och demografiska storlek, liksom den socioekonomiska och kulturella mångfalden inom unionen. Samtidigt är diskussionen om frågan ”För vad är vi tillsammans?” långt ifrån avklarad. Rysslands krig mot Ukraina understryker enligt Puntcher Riekmann behovet av att diskutera vad Europas eliter har i åtanke när de förmedlar idéer om ”ett suveränt Europa” (Macron/Scholz), ”en geopolitisk kommission” (von der Leyen) eller om att ”tala maktens språk” (Borrell). En sådan diskussion måste enligt henne bygga på medborgarnas syn på EU:s framtid, eftersom demokrati är ett av EU:s grundläggande värden. Puntcher Riekmann hävdar att medborgarna har höga förväntningar på säkerhet och välstånd såsom europeiska kollektiva nyttigheter, men att eliternas förmåga till framsynthet och strategiskt tänkande samtidigt lämnar mycket i övrigt att önska. Inom unionen är det till och med svårt att utveckla en gemensam definition av problem och kriser, och gemensamma definitioner är i sin tur ofta resultatet av ett osystematiskt och mödosamt sökande efter kompromisser mellan skilda nationella tolkningar och intressen. Ytterligare utvidgningar kommer också att öka komplexiteten när det gäller de enorma geopolitiska utmaningar som EU står inför. Om suveränitet ska bli ett meningsfullt begrepp på EU-nivå, avslutar Puntcher Riekmann, måste det därför klargöras vad suveränitet innebär, vilka verktyg som finns för att utöva denna suveränitet

och vad medborgerligt stöd går ut på. I det perspektivet är det enligt henne värt att ta risken att genomdriva en fördragsreform före utvidgningen.

I det femte bidraget intar *Tanja Börzel* (Freie Universität Berlin) ett kritiskt perspektiv på fördragsreformer och menar att sådana reformer inte skulle göra EU redo för en utvidgning. Putins angreppskrig mot Ukraina har ökat kraven på en fördjupning av den europeiska integrationen: institutionella reformer anses nödvändiga för att förbereda EU för att Ukraina och länder på västra Balkan ansluter sig till unionen samt för att bygga upp EU:s strategiska autonomi inom säkerhet och försvar. Att ändra fördragen tar dock tid, oavsett vilken grad av sammanslagning och delegering av nationell suveränitet som anses nödvändig för att göra EU lämpat för 35 medlemmar. Dessutom måste medlemsländerna inte bara komma överens om reformerna, de måste också ratificera dem, vilket i vissa fall fordrar en folkomröstning. I ett läge där allmänheten visar svagt stöd för utvidgningen, framhåller Börzel, kan strävan efter att fördjupa EU försvaga snarare än stärka EU:s förmåga att växa. EU:s viktigaste utmaning är enligt henne att komma fram till den rätta balansen mellan å ena sida kraven på att kandidatländerna efterlever rättsstatens principer och å andra sidan behovet av att ge dem trovärdig perspektiv om EU-medlemskap, liksom det geopolitiska trycket.

I det sjätte kapitlet ifrågasätter *Sergio Fabbrini* vid Luiss Guido Carli-universitetet i Rom uppfattningen (som delas av forskare och politiker) att EU inte är ett politiskt system utan snarare ett oförutsett resultat av en utvecklingsprocess som är tänkt att leda till en sammanslagning – om än differentierad – av alla stater på den europeiska kontinenten. Denna uppfattning har överlevt de senaste femton årens kriser (däribland brexit) och har stärkts ytterligare av Rysslands invasion av Ukraina och det därmed ökade trycket på att utvidga EU till att omfatta Ukraina, Georgien, Moldavien och de sex länderna på västra Balkan. Men enligt Fabbrini är EU i högsta grad ett politiskt system, ett system som har ett dubbelt styre: ett överstatligt och ett mellanstatligt. I och med Maastrichtfördraget letade sig statens kärnuppgifter in på EU:s dagordning, och utvidgningarna under 1990- och 2000-talen har dramatiskt stärkt det mellanstatliga styret på bekostnad av det överstatliga. Dessa processer

utlöste nämligen splittringar om den nationella suveränitetens funktion som bara Europeiska rådet kunde hantera, vilket fick EU att bli mer av en internationell organisation. Är denna utveckling förenlig med löftet om en ”allt fastare sammanslutning”? Författarens svar är att utvidgningar kräver ett paradigmskifte: från ett EU med flera hastigheter till ett Europa med flera nivåer. Det skulle göra Europa lämpat för sig självt.

I det sista kapitlet försöker *Göran von Sydow* och *Valentin Kreilinger* knyta ihop säcken med hjälp av ett avslutande resonemang. De blickar bakåt mot 1990-talet och framåt mot återstoden av detta

decennium för att få en bild av vilka problemen är – och möjligheterna att lösa dem.

Dessa bidrag ger skilda perspektiv och gör olika bedömningar av om och hur EU bör förändras. Många pekar på svårigheterna med att 27 medlemsstater ägnar sig åt prövande diskussioner om interna frågor och mödosamma förhandlingar, till exempel om fördragsändringar, medan andra hävdar att just den typen av reflektioner är nödvändiga för att EU ska fungera. I volymen dras inga gemensamma slutsatser. I stället ger författarna tydliga och tankeväckande perspektiv på vad som mycket väl kan bli en avgörande process för EU.