

Kan EU tvinga ut en medlemsstat?

Medlemsstater som inte längre är fungerande demokratier – är det möjligt att utesluta dem ur EU? Frågan har diskuterats under en längre tid av forskare och ställs allt oftare på politisk nivå. I detta perspektiv diskuterar **Anna Södersten**, forskare i juridik vid Sieps, rättsliga möjligheter och ställer dem mot politiska överväganden.

Några av EU:s medlemsstater har rört sig bort från demokrati och rättsstat. I Ungern har situationen gått så långt att [Europaparlamentet har uttalat](#) att landet inte längre är en demokrati, utan en ”hybridregim med parlamentariskt envælde”. Forskningsinstitut som V-Democracy och Freedom House har tidigare konstaterat samma sak. I ljuset av denna utveckling pågår en diskussion om EU kan tvinga ut en medlemsstat som inte längre är en demokrati, för att inte utsätta EU:s funktion och trovärdighet för fara. Är det då möjligt att ”kasta ut” en medlemsstat? Faktum är att det finns rättsliga möjligheter, trots att det saknas en klausul om tvingande utträde. Men ett sådant beslut måste också grundas i huruvida det är politiskt önskvärt.

Ingen fördragsklausul om tvingande utträde

I EU:s fördrag finns inte någon uttrycklig bestämmelse om tvingande utträde, endast om frivilligt utträde.¹ Andra organisationer, till exempel Europarådet, har däremot en sådan klausul, som aktualiserades i samband med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Ryssland stängdes först av från Europarådet men snart uppkom krav på uteslutning. [Ryssland drog sig dock ur Europarådet den 15 mars 2022](#) för att undvika avstängning.²

Frågan är förstas varför det saknas en motsvarande bestämmelse i EU:s fördrag. Förklaringen kan vara att de tre ursprungliga europeiska gemenskaperna fokuserade på att få i gång ekonomin efter andra världskriget. Tanken var att samarbete och integration mellan medlemsstaterna inom viktiga sektorer skulle leda till att krig kunde undvikas. Utgångspunkten var länge också att EU var ett

samarbete mellan demokratier och att frågan därmed inte skulle aktualiseras. Skrivningar om demokrati kommer in i fördragen först med Maastrichtfördraget och preciseras sedermera i Lissabonfördraget. Europarådet däremot fokuserade på mänskliga rättigheter och rättsstat och det ansågs därför nödvändigt med en klausul om tvingande utträde.

EU har alltså inte någon klausul om tvingande utträde, men det finns alltid en möjlighet att lägga till en bestämmelse i EU:s fördrag. Problemet är att ändringar i EU:s fördrag kräver enhällighet (artikel 48 FEU). Det räcker alltså med att en enda medlemsstat motsätter sig för att en sådan ändring inte kan genomföras. Det behöver dock inte betyda att en ändring är omöjlig; då EU:s fördrag ändras pågår omfattande förhandlingar mellan medlemsstaterna, och det är inte otänkbart att motvilliga medlemsstater ändå skulle gå med på att införa en sådan klausul i utbyte mot något annat.

En förhandling skulle kunna innefatta bedömningen av hur sannolikt det är att en klausul om tvingande utträde verkligen används. Att döma av utvecklingen hittills verkar det inte särskilt troligt att en sådan klausul skulle tillämpas. EU har nämligen redan ett potentiellt kraftfullt verktyg i artikel 7 i EU-fördraget, vilket handlar om att tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som en medlemsstat har enligt fördragen. Medlemsstatens rösträtt i rådet är ett exempel på en sådan rättighet som uttryckligen nämns i artikel 7. Detta sanktionsförfarande har ännu inte aktiverats, bland annat eftersom det kräver enhällighet (minus den medlemsstat som är i fråga för omröstningen). Och

¹ Artikel 50 FEU, som aktiverades då Storbritannien lämnade EU.

² En omröstning i den parlamentariska församlingen ägde rum senare samma dag och bestämmelsen om tvingande utträde aktiverades.

faktum är att rådet inte ens har kunnat rösta om varningsförfarandet (som också regleras i artikel 7) trots att det endast kräver 4/5 majoritet. Detta förfarande aktiverades mot Polen 2017 och Ungern 2018. De befintliga verktygen har därmed inte använts fullt ut.

Finns andra möjligheter?

Har EU andra rättsliga möjligheter att kasta ut en medlemsstat? Forskare [som Christophe Hillion hävdar exempelvis att Ungern genom sitt agerande ska anses ha begärt att frivilligt utträda ur EU](#) – en ”begäran” som EU måste respektera och ta på allvar. Enligt Hillion bör därför processen om utträde påbörjas genom att ett utträdesavtal tas fram. Samtidigt är det svårt att se att detta skulle fungera – vad skulle exempelvis hända om Ungern vägrar?

I samma [anda föreslår John Cotter att artikel 10 i EU-fördraget skulle kunna användas för att kasta ut en medlemsstat från rådet och Europeiska rådet \(dock inte från EU som organisation\)](#). I artikel 10 står det nämligen att ”unionens sätt att fungera ska bygga på representativ demokrati.” Den stadgar också att ”varje medlemsstat ska företrädas i Europeiska rådet av sin stats- eller regeringschef och i rådet av sin regering, vilka själva ska vara demokratiskt ansvariga, antingen inför sitt nationella parlament eller inför sina medborgare.” Om ett lands regering inte längre kan anses demokratiskt ansvarig skulle det landets regeringsföreträdare således inte längre få delta i Europeiska rådet och rådets möten, eftersom den EU-lagstiftning som beslutas av rådet annars riskerar att ogiltigförklaras.

Artikel 10 har hittills ansetts vara beskrivande – den beskriver endast hur demokratin ser ut i EU. [Cotter hävdar](#) att artikel 10 även skulle kunna tillämpas och därmed få rättsliga konsekvenser. Men det är ändå svårt att se hur ett uteslutande skulle gå till i praktiken eftersom artikel 10 inte innehåller någon förklaring av hur det skulle fungera.

Det finns slutligen eventuellt en inom forskningsvärlden omdiskuterad möjlighet att kasta ut en medlemsstat [på folkrättsliga grunder](#), nämligen genom Wienkonventionen om traktaträtten från 1969 som alla EU:s medlemsstater är anslutna till. I denna konvention stadgas principen om *pacta sunt servanda* (”avtal ska hållas”) som innebär att alla fördrag som är i

kraft är bindande för parterna och måste uppfyllas i god tro. Den innehåller också bestämmelser (artikel 60) om hur man ska hantera medlemsstater som bryter mot fördrag. De innebär att om en medlemsstat i en internationell organisation inte följer organisationens grundläggande bestämmelser så går det att vidta åtgärder, till exempel utesluta en medlemsstat.

Alla dessa möjligheter kan framstå som radikala och innovativa, men de kan användas om det anses önskvärt. Vårt att poängtera är att forskare har fört diskussionen under en längre tid, men att den nu fått spridning på politisk nivå. Det kan givetvis förklaras med utvecklingen inom EU:s medlemsstater, och hur de utvecklas framöver lär också påverka diskussionen.

Utträdesklausul som markör

Det finns således flera rättsliga möjligheter till att kasta ut en medlemsstat ur EU, även om det inte finns någon uttrycklig tvingande utträdesklausul. EU har dock redan flera andra verktyg att tillgå, och några av dem har som nämnts inte tillämpats fullt ut. Det ovan nämnda sanktionsförfarandet i artikel 7 kan dessutom i det närmaste likställas med en utträdesklausul eftersom det kan resultera i att medlemsstaten i fråga förlorar rösträtten i rådet. Eftersom detta förfarande ännu inte har aktiverats skulle förmodligen inte heller en tvingande utträdesklausul få någon praktisk betydelse – även om en uttrycklig klausul skulle kunna vara en tydlig markör för att det finns gränser för vad som kan accepteras.

Finns det då också faktorer som talar för att behålla medlemsstater, även om de har rört sig bort från demokrati och rättsstat? Faktum är att mycket talar för det, trots riskerna. EU kan för det första anses ha ett ansvar gentemot befolkningarna – och frågan är hur utvecklingen kommer att gå i dessa stater då de inte längre är medlemmar i EU. Det finns därtill geopolitiska hänsyn som måste tas: EU vill undvika att dessa medlemsstater närmar sig Ryssland. Vidare kan ett regimskifte snabbt förändra situationen i en medlemsstat, vilket inte minst situationen i Polen visar där [den nya regeringen arbetar med att återställa rättsstaten](#). Slutligen finns det naturligtvis också skäl till att inte trycka till för hårt utan att försöka behålla enigheten mellan medlemsstaterna i en tid då enighet är av yttersta vikt.