

Hur EU ska kunna utvidgas, ännu en gång

Sammanfattning av Sieps konferens om EU:s framtida utvidgningar

Viljan att utvidga EU har förändrats i grunden: efter att ha legat i träda i nästan ett decennium har utvidgningsfrågan blivit en toppprioritering. Bakgrunden är Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, och omsvängningen gick snabbt – bara fyra dagar efter den 24 februari 2022 enades EU:s ledare om att utvidgning är grundläggande för stödet till Ukraina.

Varför en utvidgning av Europeiska unionen anses avgörande, hur processen ska gå till och vad som krävs för att den ska fungera diskuterades vid en konferens som Sieps anordnade i Stockholm den 27 september 2024.

På programmet stod ett inledande anförande, fyra paneler på olika teman och ett avslutande anförande. Sammanlagt bidrog 17 talare och moderatorer till att ge aktuella och olika perspektiv på utvidgningsfrågan.

Syftet med denna sammanfattning är att ge kortfattade sammandrag på svenska. Anförandena i sin helhet (på engelska) går att se och lyssna till på Sieps webbplats.

Sieps har även belyst den förnyade utvidgningsprocessen i flera publikationer, och många av talarna har medverkat som författare. Längst bak finns en förteckning över talare, publikationer och författare.

Text: Patricia Wadensjö, Sieps

Foto: Gustaf Olsson, Sieps

Talare

Christian Danielsson, statssekreterare vid Statsrådsberedningen som tidigare arbetat med utvidgningsfrågan, bland annat vid Europeiska kommissionen.

Lars Danielsson, tidigare chef för Sveriges ständiga representation vid EU och med ett förflutet som ambassadör och statssekreterare.

Kristi Raik, biträdande direktör och chef för utrikespolitiska programmet vid Estlands internationella centrum för försvar och säkerhet (ICDS).

Funda Tekin, direktör vid institutet för europeisk politik (IEP) i Berlin och hedersprofessor vid universitetet i Tübingen.

Steven Blockmans, Senior fellow vid Estlands internationella centrum för försvar och säkerhet (ICDS), Associate senior research fellow, Centre for European Policy Studies (CEPS), Visiting professor, College of Europe (Bruges och Natolin), chefredaktör för the European Foreign Affairs Review.

Christophe Hillion, professor i EU-rätt, universitetet i Oslo.

Visnja Vukov, universitetslektor i statsvetenskap, universitetet i Wien.

Barbara Lippert, forskningsdirektör vid det tyska institutet för internationella frågor och säkerhet, SWP.

Veronica Anghel, professor, Robert Schuman Centre for Advanced Studies vid Europeiska universitetsinstitutet (EUI).

Michael Leigh, Senior fellow vid tankesmedjan Bruegel, Academic Director vid Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies, Bologna, senior rådgivare vid Covington, Bryssel.

Antoaneta Dimitrova, professor vid institutet för säkerhet och globala frågor, universitetet i Leiden.

Piotr Buras, Senior policy fellow vid tankesmedjan European Council on Foreign Relations (ECFR) och chef för ECFR i Warszawa.

Cecilia Malmström, non resident Senior fellow vid Peterson Institute for International Economics (PIIE), senior rådgivare vid Covington samt tidigare EU-kommissionär.

Erik Jones, professor och direktör för Robert Schuman Centre for Advanced Studies vid Europeiska universitetsinstitutet (EUI).

Moderatorer: **Annika Ström Melin**, författare och journalist, **Göran von Sydow**, direktör vid Sieps, **Jakob Lewander**, utredare i statsvetenskap vid Sieps.



Göran von Sydow
och Christian Danielsson

Inledande anförande

Som inledningstalare gjorde **Christian Danielsson** en bred genomgång av utvidgningsfrågan med fokus på den politiska processen.

Enligt statssekreteraren finns det flera förklaringar till att EU prioriterar en utvidgning. Det viktigaste argumentet är den nya geopolitiska verkligheten efter februari 2022. EU behöver även inse att andra makter kan hävda sina intressen i de aktuella länderna om unionen avstår från det. En utvidgning kan dessutom stärka EU på lång sikt, eftersom kandidatländernas ekonomier är viktiga, inte minst i termer av antal invånare. Ett ytterligare argument har att göra med utmaningar på områden som klimat, migration och brottsbekämpning. På den punkten betonade Danielsson att det krävs en förståelse av att EU blir starkare om kandidatstaterna ingår i unionen.

Det handlar således inte om EU kommer att utvidgas utan snarare hur och när. Uppgiften är dock inte lätt: kandidatländerna behöver genomföra omfattande reformer, som måste bygga på en garanti för mänskliga rättigheter och demokrati. Även om Ukraina och andra kandidater har gjort imponerande framsteg är detta något som tar tid.

Nyttan med att genomföra reformerna behöver därför synas mycket tidigare än vad som var fallet i tidigare anslutningsprocesser, menade Christian Danielsson. Det gäller inte minst de ekonomiska vinsterna. Att länderna integreras gradvis i olika program ligger därför i både EU:s och kandidatländernas intresse; det underlättar processen.

EU behöver å sin sida ställa sig en rad viktiga frågor, inte minst hur rättsstatsprincipen kan upprätthållas även efter ett EU-inträde och hur EU ska fatta beslut med fler medlemmar. Budgeten, sammanhållningspolitiken och jordbrukspolitiken kräver också ställningstaganden. Detta kommer att bli en av den nya kommissionens allra viktigaste uppgifter, underströk Danielsson.

En viktig omständighet är att en utvidgning inte kräver fördragsändringar: vi har "tillräcklig flexibilitet" för att genomföra den utan att revidera fördragen. Däremot måste EU:s nästa långtidsbudget anpassas, så att den tillgodoser de behov som utvidgningen för med sig.

Slutligen konstaterade Christian Danielsson att det saknas enhälligt stöd för en EU-utvidgning inom unionens befolkning och att det därför är viktigt att steg för steg skapa en förståelse av vad det handlar om. Han ville i det sammanhanget påminna om att entusiasmen för "big bang-utvidgningen" i mitten av 2000-talet inte heller var överväldigande. Men det var de nya medlemmarna som därefter genomgick den snabbaste ekonomiska utvecklingen, vilket i sin tur gynnade de äldre medlemmarnas ekonomier.



Lars Danielsson, Kristi Raik och Funda Tekin

Panel I: Utvidgningen idag – Är det annorlunda den här gången?

EU har utvidgats förut, vid ett och samma tillfälle med så många som tio nya medlemmar. Konferensens första panel utgick således från den korta frågan: Är det annorlunda den här gången? Panelen modererades av **Annika Ström Melin**, journalist och författare.

För **Lars Danielsson** var svaret på den frågan ett rakt ”ja”, och det av flera skäl. För det första är de geopolitiska argumenten starkare denna gång, och det gäller inte bara Ukraina utan även Västra Balkan. Till skillnad från förra gången har EU också ett fördrag som möjliggör utvidgning; fördraget utgör åtminstone inget hinder för utvidgning. EU:s nya utvidgningsmetod gör det vidare tydligare vad som förväntas av kandidatländerna. Ytterligare en skillnad är att rättsstaten står mer i fokus än tidigare: erfarenheten av de senaste utvidgningarna har visat att det tar lång tid för samhällen att förändras. Det kan därför bli naturligt med fler övergångsperioder och villkor, så kallad konditionalitet.

Eftersom medborgarnas stöd för en större union varierar är det viktigt att förutse de problem som kan uppstå. Vidare behövs det ett djupare EU-samarbete på vissa områden. Inte minst från svensk sida krävs en större förståelse för det, menade Lars Danielsson.

*

En skillnad enligt **Kristi Raik** är att ingen pratade om geopolitik tidigare. Däremot har säkerhet alltid varit ett viktigt motiv för att söka sig till EU, som exempelvis för Finland. Det nya är att det pågår ett krig och att EU strider för Europas framtida säkerhet. ”Mycket står på spel”, menade hon, och EU gör många saker som tidigare var otänkbara.

Enligt Raik gäller det att inte bara stödja Ukrainas försvar utan även dess försvarsindustri. Man bör också komma ihåg att stödet inte bara går åt ett håll – Ukraina bidrar redan till EU:s säkerhet.

Kraven på reformer i kandidatländerna gör att processen kommer att ta tid, och därför är det viktigt att bidra till bättre fungerade stater. En av de svåraste frågorna är opinionen, både i nuvarande och i framtida medlemsstater: längre västerut i EU lyssnar man exempelvis inte lika mycket till det geopolitiska argumentet, och hur exempelvis externa kommer att se på att bli nettobetalar är inte självklart. I kandidatländerna är EU:s attraktionskraft dessutom inte given; där kan ett närmande till EU uppfattas

som synonymt med instabilitet och krig. Därför är det viktigt att sätta utvidgningen i samband med fred, demokrati och välbefinnande, underströk Kristi Raik.

*

Funda Tekin menade att det finns både likheter och skillnader jämfört med tidigare. Geopolitik har alltid varit en drivkraft bakom EU:s utvidgningar, men i olika hög grad. Skillnaden nu är att det pågår ett krig vid EU:s tröskel, att det handlar om att försvara gemensamma värden och att den politiska drivkraften är större. Att utvidgningsmetoden är densamma är däremot bra, menade hon.

Enligt Tekin är det idag möjligt att utvidga unionen utan att ändra fördragen, till skillnad från tidigare. Samtidigt skapar fördragsändringar transparens, tydlighet och legitimitet, och det finns röster för att ändra fördragen i syfte att göra EU mer demokratiskt. EU behöver vidare göra bättre ifrån sig i rättsstatsfrågan. Den är inte vilken princip som helst, menade Tekin, och på den punkten kan EU inte kompromissa.

Egentligen är varje utvidgning unik, fortsatte hon. Den här gången lär det bli fler övergångsperioder och säkerhetsklausuler. Men frågan är om detta kommer att gå för långt när nya stater ansluter sig, särskilt med tanke på de pågående tendenserna till desintegration och medlemsstaternas försök att "rulla tillbaka" gemensam politik, vilket nu pågår inom migrationspolitiken och när det gäller gränskontroller. Slutligen framhöll hon att ingen pratar om Turkiet idag, till skillnad från det tidiga 2000-talet.



Steven Blockmans, Visnja Vukov och Christophe Hillion

Panel II: Process – EU:s förmåga att åstadkomma samhällsomvandlingar – räcker den till?

En hörnsten för EU-utvidgning är unionens förmåga att medverka till demokratiska reformer och samhällsomvandlingar i kandidatländer och nya medlemsstater. Samtidigt har demokratin och rättsstaten försvagats i stater som redan är EU-medlemmar. Vilka lärdomar kan då dras av tidigare utvidgningar? Konferensens andra panel utgick från frågan: Räcker EU:s förmåga till? Panelen modererades av **Göran von Sydow**, direktör vid Sieps.

Det korta svaret på den frågan är ”nej”, menade **Steven Blockmans**. Visserligen är effekten häpnadsväckande på vissa områden, men på andra är den nära noll. Och trots att flera av de länder som anslöt sig för 20 år sedan har haft högst tillväxttakt och lägre arbetslöshet har de ännu inte hunnit ikapp. Den bakgrunden är viktig att förstå, menade Blockmans, då dagens kandidatländer omfattar 60 miljoner människor – vilket kan jämföras med Storbritannien – samtidigt som deras ekonomier bara motsvarar 10 procent av den brittiska.

Blockmans lyfte flera brister i EU:s utvidgningspolitik. I riktlinjerna för den nya mandatperioden nämns till exempel inte demokratifrämjande, samtidigt som det handlar om samhällen som står under stor press. Att Cypern ockuperas av en annan kandidatstat beskrev han vidare som EU:s största existentiella värk. Anslutningsprocessen måste därför förändras. Alla kandidatstater är nämligen inblandade i bilaterala tvister som handlar om alltifrån att erkänna statsgränser till identitet och kultur. EU har tidigare sagt att man inte kommer att importera den typen av instabilitet men har ändå inte tagit fram en strategi för detta. Om tvisterna inte får en lösning kommer anslutningsprocessen inte att få de förväntade effekterna, konstaterade Blockmans.

*

Också **Christophe Hillion** svarade ”nej, det räcker inte till”, och formulerade tre förslag om hur EU:s ”transformativa” förmåga kan repareras.

Det första handlar om att EU inte har skyddat samarbetets grundläggande principer, däribland principen om lojalt samarbete. En konsekvens är att medborgarnas tillit till de europeiska institutionerna sjunker och att väljarna kan vända sig mot utvidgningen. För att försvara EU:s värden måste därför befintliga

verktyg användas. Annars blir en utvidgning omöjlig, underströk Hillion. Det andra bygger på att medlemsstaterna missbrukar sin vetorätt i varje förhandlingsetapp. För enligt fördraget ska de bara delta i det allra första och sista beslutet – däremellan är det kommissionen som ska styra. En medlemsstat borde därför tvingas att rättfärdiga sitt veto, och motivet bör stå i proportion till konsekvenserna. Det tredje är att EU och medlemsstaterna bör underlätta och stärka processen genom att släppa in kandidatstater i EU:s styrstrukturer. Ett kandidatland kan till exempel få delta i diskussionerna på ett politikområde där förhandlingarna har avslutats. Här kan Norges relation till EU tjäna som föredöme.

EU:s egen reformprocess bör vidare drivas i samklang med utvidgningen. Och precis som i den förra omgången bör dagens kandidatstater delta i det arbetet. Det gäller ju deras framtid också, avslutade Christophe Hillion.

*

”Nej”, svarade också **Visjna Vukov** på frågan, men tillade att ”mycket har uppnåtts sedan 2004 och 2007”. Detta kan ge EU nyttiga lärdomar om vilka delar av en stat som är viktigast att uppmärksamma. I de länder som gick med i EU under 2000-talet har främst rättsväsendet och den offentliga förvaltningen stärkts. Trots senare års tillbakagång rör det sig om verkliga förbättringar. Vukov framhöll särskilt regleringen av marknadsekonomin, det vill säga institutioner som hanterar statsstöd, offentlig upphandling, miljöstandarder och liknande. De spelade en viktig roll för central- och östeuropeiska länders senare ekonomiska framgångar.

Hur bidrar då EU till detta? Enligt Vukov gäller det bland annat att aktivt delta i uppbyggnaden av institutioner, istället för att bara checka av en kravlista. Det gäller också att se till att sektorer, företag och regioner kan ta del av vinsterna med att vara på väg mot ett EU-medlemskap. Erfarenheterna i Central- och Östeuropa visar vidare att det finns utrymme för variation när det gäller att närma sig EU. Aktörer i kandidatländerna bör därför fråga sig hur de kan tillmötesgå EU:s krav på det sätt som passar dem bäst. Slutligen bör EU inse att auktoritära och populistiska krafter ofta drar nytta av att det uppstår vinnare och förlorare. En viktig satsning är därmed att stärka demokratins motståndskraft.



Barbara Lippert, Veronica Anghel och Michael Leigh

Panel III: Säkerhet – Hur påverkar utvidgningen EU:s säkerhet och dess förmåga att bli en säkerhetsgarant?

Att utvidga EU till unionens östra och sydöstra grannskap syftar bland annat till att stärka säkerheten, både i unionens närområde och i EU. Men det finns frågetecken kring unionens säkerhets- och försvarsförmågor. Frågan för den tredje panelen var således: Hur påverkar utvidgningen EU:s säkerhet och förmåga att bli en säkerhetsgarant? Moderator var **Jakob Lewander**, utredare i statsvetenskap vid Sieps.

”EU är en säkerhetsgarant i vardande”, inledde Barbara Lippert. Från att ha väglets av en liberal agenda befinner sig unionen nu i ett nytt omvärldsläge som präglas av rivalitet och nollsummespel. Geopolitik har blivit centralt och därmed förändras EU:s identitet, ”EU håller på att lära sig att tala maktspråk.” Rysslands anfallskrig i Ukraina är en drivkraft bakom detta, men även USA:s gradvisa tillbakadragande från ansvaret för europeisk säkerhet.

Trots EU:s begränsade befogenheter på området beskriver Ursula von der Leyen EU som ett säkerhetsprojekt och lanserar nya planer på en europeisk försvarsunion. I kommissionens nya organisation kommer det också att finnas en kommissionär med ansvar för försvar. Många europeiska försvarsprojekt startade med stödet till Ukraina och nu kommer EU att bygga vidare på befintlig politik, fast i snabbare takt och med ökade resurser. EU spelar dock en underordnad roll då det är staterna som förfogar över försvarsstyrkor.

Enligt Lippert är många ansvarsområden uppdelade inom den nya kommissionen, och det är otydligt vem som ska rapporterna till vem. Detta kan dock klarna med vitboken om EU:s försvar, utlovad inom 100 dagar efter kommissionens tillträde. Slutligen framhöll hon att medlemskap i både Nato och EU är troligare för kandidatländerna på Västra Balkan, där tre av dem redan är med i Nato. För Ukraina, Moldavien och Georgien kommer det att bli andra lösningar.

*

Enligt **Veronica Anghel** är kriget i Ukraina den självklara bakgrunden till EU:s utvidgningspolitik. Samtidigt varierar stödet för en utvidgning: ett lågt stöd kan bland annat förklaras av att USA uppfattas som ett hot, och ett högt stöd kan förklaras med att Ryssland ses som hotet. Därmed är det enligt

Anghel centralt att motarbeta desinformation om ett amerikanskt hot, som främst sprids i Central- och Östeuropa. Ledare och politiker måste således inte bara prioritera utvidgningsfrågan utan även förmedla varför utvidgningen är grundläggande för EU:s överlevnad.

En utvidgning gör att EU kan "ta tillbaka kontrollen", menade Anghel, och det på flera sätt. För det första kan det ge EU möjlighet att utöva verklig kontroll över länder som inte är medlemmar men ändå drar ekonomisk nytta av EU. När en stat blir medlem får den också ett egenintresse av att EU blir framgångsrikt. Det andra är att EU kan få större kontroll över "skurkstater" inom unionen, eftersom en bredare ansvarsfördelning kan lösa så kallade kollektiva handlingsproblem. Slutligen kan EU få större kontroll över sin roll i världen. Här menade Anghel att EU måste välja ett långsiktigt förhållningssätt till Ryssland. Hur ska det se ut efter kriget, inte minst med tanke på att det globala syd agerar mer "transaktionellt"? Enligt Anghel är utvidgningen svaret. Alternativet är ett faller, instabilt och välbeväpnat Ukraina.

*

I sitt anförande ville **Michael Leigh** peka på risker och osäkerheter. En riskfaktor är att EU:s relativt nya utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsstrukturer – det vill säga utrikestjänsten och den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik – inte riktigt har funnit sin plats i EU-systemet. Vidare har utvidgningsprocessen inte gett de resultat man hoppats på. I kandidatländerna på Västra Balkan har detta skapat ett spelrum för Kina, Ryssland och stater i Arabvärlden. Där sprids dessutom uppfattningen att om EU inte reformerar sig, varför ska då vi?

Leigh frågade sig vidare om det verkligen står klart för Ukraina att EU inte kommer att släppa in ett land som är i krig, vilket i sin tur innebär att Ukrainas EU-anslutning hamnar i Rysslands händer. Om en ockupation fortsätter efter ett ukrainskt EU-inträde kan det dessutom uppstå fientligheter i ett EU-land. Skulle det verkligen stärka EU:s säkerhet? "Man kan ställa sig på huvudet och ändå inte förstå hur det ska gå till", sa Leigh. Ukrainas sårbarhet kan således bli EU:s sårbarhet. Enligt Leigh bör EU således stå för den "mjuka" säkerheten och Nato för den "hårda". EU bör också fokusera på sina centrala landvinningar, såsom euron, inre marknaden och Schengenområdet, som i hög grad hotas inifrån.

Legitimacy – Public legitimacy and geopolitics ahead of the next enlargement: what is the cost of non-debate?

Speakers

Antoaneta Dimitrova (Leiden University)

Cecilia Malmström (former Swedish Commissioner, Minister for EU affairs)

Piotr Buras (ECFR Poland)

Moderator: **Göran von Sydow** (SIEPS)



Cecilia Malmström, Piotr Buras och Antoaneta Dimitrova

Panel IV: Legitimitet – Befolkningens stöd och geopolitik inför nästa utvidgning: vad kostar avsaknaden av debatt?

Just nu drivs utvidgningsprocessen av hänsyn till geopolitik och säkerhet. Men utvidgningen formar också EU:s framtid. Och ju längre processen går, desto mer ökar behovet av ett öppet samtal om konsekvenser och kompromisser. I den fjärde panelen utgick talarna från frågan: Vad kostar en utebliven debatt? Moderator var **Göran von Sydow**, direktör vid Sieps.

Enligt **Antoaneta Dimitrova** är utvidgningen nödvändig, "EU har inget val". Men den skapar också svåra dilemman.

Ett första dilemma är spänningen mellan geopolitiska motiv och den meritbaserade processen. Vanligen närmar sig kandidatländer ett EU-medlemskap genom att införa de reformer som krävs. Men, påpekade Dimitrova, sådana incitament biter inte på regeringar som har tagit makten över staten. Därmed kan det bli så att mycket färre länder kvalificerar sig. Problemet är att det kan gå ut över säkerheten samtidigt som det rimmar med att EU inte vill ha medlemmar utan fria medier och en fungerade rättsstat. Det andra dilemman är att EU har en "transformativ" kraft men saknar förmåga att skapa demokratier. Demokrati byggs nämligen underifrån. EU måste därför reflektera över hur villkoren och kraven på kandidatländerna kan anpassas. Det tredje dilemman är spänningen mellan slutna förhandlingar och öppen kommunikation. Full insyn i processen är inte alltid av godo för resultatet, samtidigt som öppenhet kan visa på vinsterna med en utvidgning. Nyttan är dessutom inte uppenbar för alla delar av samhället, vilket gör att ytterkantspartier kan spela på vem som vinner och förlorar.

Mot den bakgrunden är det enligt Dimitrova viktigt att kommunicera men även att mildra de negativa konsekvenserna. Det är också värdefullt att stärka den så kallade socialiseringen, till exempel genom att investera i storskaliga ungdomsutbyten före anslutningen.

*

Vi har inget annat val än att ta debatten om utvidgningen, menade **Piotr Buras**. Men eftersom den kan utlösa en "toxisk diskussion" är det viktigt att välja sina argument och inse att känslor kan leda till bakslag. Ett exempel är att det geopolitiska narrativet inte är gångbart i alla medlemsstater, även om det kan användas

i fråga om Ukraina. Enligt Buras bör man också överge narrativet om att utvidgning medför fördjupning. Visserligen behöver EU reformer, men de måste inte leda till en fördjupning i bemärkelsen att centrala beslutsinstanser stärks. Genom att frikoppla dem från varandra kan debatten underlättas, menade han.

Att utvidgning står för stora förändringar kan också skrämma människor. Samtidigt finns det många andra skäl till att EU behöver förändras. I kommunikationssyfte bör utvidgningen därför framställas som ett svar på alla utmaningar och inte som en utlösande faktor bakom samhällsomvandlingar. Buras pekade slutligen på möjliga effekter av farliga debatter kring bilaterala frågor, till exempel de spänningar mellan Polen och Ukraina som gäller historiska oförrätter. "Sådana konflikter kan slå tillbaka."

*

Medborgarnas stöd för en EU-utvidgning är lågt, konstaterade **Cecilia Malmström**, även om Ukraina betraktas som ett specialfall. EU behöver därför kommunicera utvidgningsfrågan på ett mycket bredare sätt och göra en rad strategiska val.

Geopolitiken spelar visserligen roll, men EU bör även framhålla att kandidatländerna kan bidra med en stor jordbrukssektor, livsmedelssäkerhet, utbildade människor och viktiga mineraler och metaller, bland mycket annat. EU kan också skicka en betydelsefull signal genom att ta in Montenegro inom kort, och kanske även Albanien. Det skulle ge effekt både i EU och i övriga kandidatstater. Vidare är det enligt Malmström centralt att tydliggöra den meritbaserade dimensionen, det vill säga vad som krävs för att bli EU-medlem. EU behöver således använda sina många verktyg för att överse rättsstaten i kandidatländerna. Ytterligare en aspekt är gradvis integrering, som gör att medborgarna stegvis vänjer sig vid att unionen växer. Det handlar enligt Malmström inte om att erbjuda ett "halvt" medlemskap utan om att ge ett kandidatland möjlighet att ansluta sig till delar av EU och medverka i arbetet vid EU:s myndigheter. EU bör slutligen ta vara på tillfället för att genomdriva reformer, exempelvis i fråga om försvarssamarbete och beslutsregler.

Utvidgningen måste således kommuniceras i en bred dialog med medborgarna och det snarast – "dialogen borde ha inletts igår", avslutade Cecilia Malmström.



Erik Jones

Avslutande anförande – Framåtblick: kan EU bemästra det (o)möjligas konst?

I ett avslutande anförande diskuterade Erik Jones samtliga inlägg. Han var inte säker på att "vi pratar om det här på rätt sätt" och spårade det till att vi har svårt att få ihop motsättningen mellan hur EU är tänkt att fungera och hur EU fungerar i realiteten. Grundtanken är nämligen att vi sluter oss samman för att dela på ansvar och därigenom skapar en gemensam identitet och en vision vi alla kan tro på. Men i själva verket ansluter sig länder till EU av praktiska skäl. Och som medlemmar finner de än större skäl att nyttja institutionerna för egen vinning. Resultatet blir att vi hyser misstänksamhet mot varandra och ifrågasätter de gemensamma institutionerna. Han ville därför lätt omformulera de frågor som ställdes till panelerna.

Istället för att fråga oss vad som är annorlunda nu borde vi således fråga oss om EU-medlemskapet har förändrats. Med en snabb tillbakablick konstaterade han hur varje utvidgning förändrade något: med britterna kom hårda budgetstrider, med danskarna en lång rad undantag, med greker, portugiser och spanjorer en omfördelning av resurser ... Sveriges, Finlands och Österrikes EU-inträde innebar genomgripande institutionella reformer och faktum är, underströk han, att Tysklands återförening var en utmanande utvidgning. Historien påminner oss således om att EU är en utmanande konstruktion. Frågan är hur framtida utvidgningar kan förändra EU-medlemskapet, men vi måste hur som helst förändra vårt förhållningssätt till medlemskapet. För om vi misslyckas med utvidgningen kommer vi att behöva lägga mer pengar på försvar och hantera det faktum "att USA inte kommer att ta oss på allvar". Och då har vi inte ens börjat prata om vad Kina och länderna i det globala syd kommer att göra, betonade han.

Den andra frågan – om EU har tillräcklig förmåga att påverka omvandlingen i kandidatstaterna – skulle kunna omformuleras till hur vi får människor att tro på EU-projektet. Här framhöll Erik Jones utvecklingen i USA, där människor inte längre tror på samhället. "EU har inte råd att låta det hända." Centralt i det här sammanhanget är att rättsstaten inte är en separat fråga: det europeiska projektet är rättsstaten. Och precis som alla andra rättssystem har EU interna motsägelser, varför människor måste sluta upp kring det. Dilemmat är att det saknas regler för att ändra regeln om enhällighet; vetorätten kan alltid nyttjas. Men alternativen är bara två: att stå innanför eller utanför lagen. Den som kliver ut förlorar alla rättigheter och skyldigheter, som Storbritannien. Det svåra är sedan att få människor att fortsätta tro på gemenskapen. Detta är inte unikt för EU utan för alla styrelseformer.

Frågan om säkerhet framställs ofta som ny, men EU har alltid utvecklats efter säkerhetsläget, även om det externa hotet är nytt. Så frågan är inte hur EU kan likna Nato utan vad EU kan göra för att öka säkerheten och komplettera Nato. Om vi vill hjälpa Ukraina ska vi alltså inte bara förse dem med försvarsmateriel,

utan även hjälpa dem att bygga upp materiel. Därmed skulle vår industriella bas sträcka sig bortom EU:s gränser: skador som tillfogas ukrainska anläggningar blir skador för europeiska investerare och vår säkerhetsgaranti vinner trovärdighet.

Hur geopolitik ska legitimeras är evigt återkommande. Jones hade ingen lösning på hur man når människor som självklart är upptagna av vardagsproblem. Men för att utvidgningen ska lyckas krävs kommunikation, och eftersom alternativen förskräcker måste den lyckas. ”Det är ingen avundsvärd uppgift.” Han ville dock upprepa allt som kandidatländerna bidrar med: jordbruk, naturresurser, miljoner människor som idag är improduktiva, en buffert mot inblandning från andra makter ... Här finns ett ekonomiskt löfte som vi kan sälja, avslutade han, ett starkt och positivt budskap om att stimulera och skydda EU:s ekonomi i ett helt nytt omvärldsläge.

Publikationer från Sieps om EU:s utvidgning

Dilemmas of EU Enlargement: Geopolitics, Conditionality, and Citizens' Concerns (24 september 2024), Antoaneta Dimitrova

Adjusting the CAP for new EU Members: Lessons from Previous Enlargements (2024:20epa), Alan Matthews

EU Enlargement: A Strategic Imperative for Survival (20 september 2024), Veronica Anghel

Strengthening State Capacity: Lessons for the EU's Next Enlargement (2024:19epa), Visnja Vukov

From Marginal to Central: the Foreign and Security Dimension of EU Enlargement Policy (2024:18epa), Barbara Lippert

Widening Without Falling Apart: Germany's EU Enlargement Policy (2024:13epa), Theresia Töglhofer

Enlargement will only succeed if the EU embraces more flexibility (15 maj 2024), Daniela Schwarzer

Gradual EU integration: limits to an à la carte approach (24 april 2024), Steven Blockmans

EU Enlargement: Exporting Stability or Importing Instability? (3 april 2024), Michael Leigh

Enlargement and Institutional Reform: How to make a credible security commitment (27 februari 2024), Erik Jones

Fit for 35? Setting the scene for a new SIEPS Forum (27 februari 2024), Valentin Kreilinger och Göran von Sydow

Fit for 35? Reforming the Politics and Institutions of the EU for an Enlarged Union (2023:20p), Tanja Börzel, Sergio Fabbrini, Valentin Kreilinger (red.), Yves Mény, Sonja Puntischer Riekmann, Frank Schimmelfennig, Göran von Sydow (red.)

The Role of Europarties in Ukraine: the invisible EU membership facilitator? (2023:7epa), Mats Öhlén

Europeiska politiska gemenskapen – ny form för den yttre ringen runt EU (Oktober 2022), Daniel Tarschys

Invasionen driver Ukraina närmare EU och fördjupar unionens försvarssamarbete (April 2022), Katarina Engberg

Ovanstående publikationer är publicerade från april 2022 till och med september 2024. Du hittar dem på [Sieps temasida om EU:s utvidgning.](#)