

# EU:s framtidsfrågor och utvidgningen

**Stötestenarna var många men de nuvarande EU-länderna och tio blivande medlemsländer lyckades lösa dem till slut. På ett EU-toppmöte i december 2002 blev det klart att EU kan utvidgas med tio nya medlemmar den 1 maj 2004. Men för att fungera med så många medlemsländer behöver unionens organisation och arbetssätt ses över inför framtiden. Diskussioner om detta påbörjades på bred front under året, både i ett särskilt framtidskonvent i Bryssel och i medlemsländerna.**

Det var en vecka kvar till julafton och statsminister Göran Persson talade i riksdagen om vad som hade hänt några dagar tidigare.

– I helgen som gick skrevs ett nytt kapitel i Europas moderna historia. Då avslutade tio länder sina förhandlingar om medlemskap i den Europeiska unionen på EU-toppmötet i Köpenhamn. Kalla krigets uppdelning av Europa i öst och väst har upphört, sade han.

Politiska möten med beteckningen "historiska" finns det gott om. Men i Köpenhamn den 12–13 december 2002 var verkligen vingslagen. På Luciakvällen, då de svåra förhandlingarna gick mot sitt slut med dramatiska förtecken, lyckades till sist EU och kandidatländerna enas om lösningar.

Resultatet blev att åtta länder från det forna östblocket – Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern – samt Cypern och Malta avslutade sina förhandlingar om EU-medlemskap. De tio länderna kan nu träda in i unionen 1 maj 2004 om deras befolkningar och parlament godkänner villkoren.

– Med utvidgningen får vi in nya influenser, nya resurser och nya medborgare med nya förväntningar. Det är en enorm styrka, fylld av möjligheter som vi nu tillsammans ska utveckla och ta tillvara, sade statsministern.

## **Svårt att enas**

De största problemen i förhandlingarna har gällt jordbrukspolitiken och hur den ska tillämpas i de nya medlemsländerna. För den svenska regeringen är dagens system ohållbart. EU spenderar uppemot hälften av sina resurser på en jordbrukspolitik som i längden anses dålig för konsumenterna, dålig för u-länderna och dålig för miljön. Därför har regeringen arbetat för att jordbruksstödet system inte ska försvåra de jordbruksreformer som är nödvändiga både i nya och i gamla medlemsländer. Resultatet från förhandlingarna innebär att det blir möjligt att reformera systemet, samtidigt som även EU:s nya medlemmar får del av stödet.

Dramatiken mot slutet av förhandlingarna gällde den totala kostnaden för utvidgningen de kommande tre åren. Slutförhandlingarna ledde till att ytterligare cirka 500 miljoner euro lades på det ursprungliga förslaget, vilket ändå var inom den ram som EU satt upp. Utvidgningen innebär att EU-budgetens utgifter åren 2004–2006 ökar med nästan 41 miljarder euro, medan intäkterna ökar med knappt 15 miljarder euro.

För svensk del innebär det att den årliga avgiften till EU ökar med ungefär 1 miljard kronor de närmaste åren. Det är en stor summa pengar men, som statsminister Göran Persson påpekade, "en låg kostnad för ett enat Europa". För den svenska regeringen är utvidgningen en unik möjlighet att skapa fred och säkerhet i Europa, som medför politiska, ekonomiska och miljömässiga fördelar för alla inblandade länder.

## **Viktiga milstolpar**

Vägen till EU-medlemskap för kandidatländerna har varit lång. Tanken om att ena de två politiska blocken i Europa har funnits sedan Berlinmuren föll 1989. I Köpenhamn 1993 tog EU-ländernas stats- och regeringschefer ett principbeslut om medlemskap och i december 1997 i Luxemburg blev det klartecken för förhandlingar. Sex länder började förhandla i en första omgång och i Helsingfors i december 1999 beslutades att de sex återstående kunde inleda förhandlingar. Då erkändes även Turkiet som kandidatland.

På ett EU-toppmöte i Nice i december 2000 antog EU-länderna ett nytt fördrag som anpassar EU:s institutioner för ett antal nya medlemsländer. Under det svenska EU-ordförandeskapet 2001, i juni i Göteborg, fastställdes dessutom att utvidgningen är oåterkallelig. Då lades också fast ett mål om slutförhandlingar före utgången av 2002 och om EU-medlemskap 2004 för tillräckligt färdigförhandlade kandidatländer. Denna ambitiösa tidsplan kunde fastställas eftersom det skett ett genombrott i förhandlingarna under det svenska ordförandeskapet våren 2001. Flera svåra frågor hade kunnat lösas.

I Laeken i december 2001 antogs ett strategidokument för utvidgningen om att alla kandidatländer utom Bulgarien, Rumänien och Turkiet skulle kunna vara färdigförhandlade före utgången av 2002 och redo för anslutning 2004. Knappt ett år senare, i oktober 2002 föreslog Europeiska kommissionen att tio kandidatländer är redo för medlemskap 2004.

– EU-kommissionens rekommendationer i dag visar att vi gjorde rätt när vi satte upp vår ambitiösa tidtabell. Kandidatländerna har gjort imponerande framsteg. Fortfarande återstår mycket arbete. Kandidatländerna måste fortsätta att bekämpa korruption, förbättra miljöarbetet och stärka sin administrativa och rättsliga kapacitet. Men ett medlemskap i EU är nu den bästa förutsättningen för fortsatta reformer, kommenterade utrikesminister Anna Lindh kommissionens förslag i ett pressmeddelande.

Slutförhandlingarna blev alltså klara två månader senare i Köpenhamn. Förhandlingarna fortsätter med Bulgarien och Rumänien som kan bli medlemmar i EU 2007. I Köpenhamn beslutades också att EU-länderna i december 2004 ska ta ställning till om Turkiet uppfyller kraven för att inleda förhandlingar om medlemskap.

– Förhoppningsvis har de då kommit långt i arbetet med mänskliga rättigheter. Den nya regeringen i Turkiet har visat att man menar allvar med mänskliga rättigheter och då gäller ju bara att de kan kontrollera militären och administrationen och genomföra det dom säger. Men det ser väldigt hoppfullt ut, sade Anna Lindh till nyhetsbrevet EU-rapport efter mötet.

## **EU:s framtidskonvent**

Samtidigt som EU-länderna i december 2000 antog ett nytt fördrag i Nice som anpassar EU:s institutioner till nya medlemmar, kom man överens om att inleda en bredare och djupare diskussion om EU:s framtid inför nästa fördragsändring. Fördragen är EU:s ”grundlag” som skrivs om efter hand som unionen utvecklats. Under 1990-talet har det, förutom i Nice, skett två gånger till, i Maastricht 1991 och i Amsterdam 1997. Ändringarna sker i regeringskonferenser, alltså förhandlingar mellan medlemsländernas regeringar.

Vid ett EU-toppmöte i Laeken i december 2001 beslutade EU-länderna om formerna för framtidsdebatten och planeringsarbetet inför nästa regeringskonferens, som ska hållas 2004. De nuvarande 15 och framtida 13 EU-länderna började i februari 2002 diskutera framtidsfrågorna via ett konvent med 105 ledamöter.

Konventet består av representanter för regeringar, parlament, Europaparlamentet och Europeiska kommissionen. Svenska representanter är före detta vice statsminister Lena Hjelm-Wallén samt riksdagsledamöterna Sören Lekberg (s) och Göran Lennmarker (m). Under 2002 höll konventet 13 plenarmöten i Bryssel.

### **Ämnen som tas upp**

Frågorna som diskuteras är många men utgångspunkterna för diskussionerna är hur ansvarsfördelningen bör vara mellan EU och medlemsländerna, hur EU ska fatta beslut, hur EU:s fördrag kan förenklas, vilken roll de nationella parlamenten ska ha i EU-samarbetet och hur medborgarnas grundläggande rättigheter i EU ska hanteras. Lika viktigt är en demokratisering av EU för att förbättra förankringen hos medborgarna. Konventet ska lägga fram sitt förslag i juni 2003.

Under 2002 har konventsledamöterna arbetat i elva olika arbetsgrupper med att ta fram tänkbara lösningar på frågorna. Alla utom en arbetsgrupp presenterade sina förslag under året. I många fall fanns en bred enighet runt förslagen och idéerna. Några exempel på förslag är:

- att man för samman de nuvarande fördragen i ett enda "konstitutionellt fördrag",
- att man i princip avskaffar den nuvarande indelningen i pelare, även om det kan finnas olika särbestämmelser för vissa områden,
- att de nationella parlamenten ges mer insyn och en större roll i EU:s beslutsfattande,
- att de nationella parlamenten ska kontrollera lagförslag i ett tidigt skede så att EU inte i onödan stiftar lagar och fattar beslut som bättre skulle kunna avgöras nationellt, regionalt eller lokalt,
- att EU:s stadga om grundläggande rättigheter införlivas i det nya EU-fördraget och att EU bör ansluta sig till Europakonventionen om mänskliga rättigheter (skulle ge medborgarna rätt att klaga på EU:s institutioner hos människorättsdomstolen i Strasbourg),
- att medlemsländernas ekonomiska politik måste samordnas mer,
- att man förbättrar EU:s möjlighet att tala med en röst utåt; många förespråkar en sammanslagning av de personer som arbetar med dessa frågor i rådet och kommissionen,
- att EU:s rättsliga system förenklas genom att man minskar antalet beslutsformer,
- att majoritetsbeslut införs i ökad utsträckning; många föreslår att det ska bli en generell princip om än med vissa undantag.

Läs mer om konventet och dess pågående arbete på <http://european-convention.eu.int>.

### **Debatt på hemmaplan**

Men det är inte bara ledamöter i Bryssel som bidrar med förslag om hur EU:s framtidsfrågor ska lösas. Parallellt med konventet pågick under 2002 nationella debatter i medlems- och kandidatländerna. Den svenska regeringen tillsatte under 2001 en kommitté – EU 2004-kommittén – med representanter från de sju riksdagspartierna för att stimulera debatten om EU:s framtid. Under 2002 drog kommittén bland annat i gång en kampanj kallad EU-stafetten (se [www.eustafetten.nu](http://www.eustafetten.nu)). Kampanjen går landet runt med fokus på ett län per månad och bygger på deltagande från det lokala föreningslivet och kommunerna, som kan söka pengar för olika projekt. TV-debatter, teaterföreställningar och festivaler ingår bland projekten, liksom traditionella debatter och konferenser. De olika aktiviteterna

arrangeras av lokala föreningar i samarbete med EU 2004-kommittén, som sedan kommer att rapportera till regeringen vilka förslag som kommit fram.

### **Nytt institut för Europaforskning**

Även på vetenskaplig nivå fick frågor om EU:s framtida utveckling en skjuts framåt under 2002. Under våren inrättades en expertgrupp för EU-frågor. Regeringen beslutade under 2001 att tillsätta gruppen, som har status som myndighet och verkar vid Stockholms universitet under namnet Svenska institutet för Europapolitiska studier (Sieps).

– Formellt är vi en myndighet men vi är fristående på så sätt att vi inte tar order utan kommer att arbeta objektivt och sakligt, sade kanslichef Tomas Dahlman, jurist och tidigare UD-tjänsteman, till nyhetsbrevet EU-rapport från september 2002.

Institutet ska bedriva och främja forskning, utvärdering, analys och studier i Europapolitiska frågor med inriktning främst på ekonomi, handel, statsvetenskap och juridik. Tanken är att Sieps ska fungera som länk mellan den akademiska världen och beslutsfattare på olika nivåer. Genom att publicera rapporter, anordna seminarier och genom debatt i media ska forskningen om det framtida Europa ges ytterligare näring. Institutets styrelse, som leds av tidigare Europaministern och Tysklandsambassadören Mats Hellström, beslutar vilka projekt Sieps ska ägna sig åt. I övrigt består styrelsen främst av akademiker från olika områden. På institutets kansli finns sju anställda, varav fyra forskare/utredare.

Hur är det då med den svenska forskning inom det juridiska, statsvetenskapliga och ekonomiska området med EU-anknytning som redan finns? Eftersom det är svårt att få en överblick började Sieps under året att kartlägga pågående Europapolitisk forskning och upprätta en databas där publikationer och pågående projekt sammanställs. Arbetet utförs tillsammans med Nätverk för Europarättsforskning. Databasen finns på webbadressen [www.europaforskning.se](http://www.europaforskning.se) från mars 2003. Under våren 2003 publicerar Sieps dessutom cirka 15 rapporter med analyser av de reformförslag som diskuteras i EU:s framtidskonvent.

Läs mer på [www.sieps.su.se](http://www.sieps.su.se).