

Sammanfattning av rapporten

## Den föråldrade europeiska grannskapspolitiken

**Steven Blockmans**

För att bryta det rådande dödläget när det gäller den europeiska grannskapspolitiken (ENP) – ett resultat av Lissabonfördragets höga ambitioner för att stabilisera, demokratisera och förena länderna i sitt grannskap och den dystra verkligheten i områdets yttre periferi – har EU tvingats revidera sin politik. Översynen av ENP 2015 ledde till en nyktrare och mer realistisk strategisk vision, ett mer öppet förhållningssätt till de olika grannländerna och ett mer praktiskt rättsligt ramverk för samarbete. Flexibilitet har blivit slagordet för den nya grannskapspolitiken.

Det återspeglar också Europas intresse av stabilitet i grannländerna. Genom att sätta säkerheten främst försöker EU att på ett pragmatiskt sätt finna en balans mellan egna intressen och principer. Det reser dock frågor kring vad som uppfattas som en minskad tonvikt vid mänskliga rättigheter när det gäller de yttre förbindelserna i en union som förefaller dåligt rustad på det säkerhetspolitiska området. Av tradition har EU kunnat utöva vad som brukar kallas mjuk makt på det ekonomiska området. Driven av en önskan att knyta närmare band med grannar som delar samma värderingar har EU därför ingått ett antal nya associationsavtal vars huvudingredienser är villkor för att skapa så kallade djupa och omfattande handelsavtal (AA/DCFTA). Till innehåll och konstruktion förefaller dessa avtal gå längre än vad som gäller för länder som – till skillnad från ENP-länderna – har EU-medlemskap som målsättning. Det inte bara väcker frågan huruvida EU – samtidigt som relationerna till grannländerna försämras – på ett lagligt sätt kan förvägra ett land utsikter till medlemskap och samtidigt använda principen om villkorsberoende som grund för den nya typen av avtal i syfte att omvandla ENP-länderna. Det reser också frågan om de försämrade relationerna till grannländerna på

sikt kan leda till att den multilaterala dimensionen av ENP eroderar. Och om dessa antaganden är korrekta, är det då även i fortsättningen meningsfullt att tala om en särskild grannskapspolitik när den i själva verket bygger på samma princip som den som ligger till grund för EU:s globala strategi? Eller är ENP kanske något mer än bara ett annat namn för den ”traditionella” utrikespolitiken och löften om lite extra pengar för de länder som råkar gränsa till EU?

I den här rapporten granskas ENP ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. Det handlar om det juridiska regelverket, den begreppsmässiga potentialen och begränsningarna i artikel 8 TEU, den artikel som ålägger EU att ”utveckla särskilda förbindelser med närbelägna länder i syfte att skapa ett område med välstånd och god grannsamja som grundar sig på unionens värderingar och utmärks av nära och fredliga förbindelser som bygger på samarbete”. I rapporten granskas också det politiska ramverket, de institutionella strukturerna samt de ekonomiska, finansiella och säkerhetspolitiska instrument EU har till sitt förfogande för att utforma och förverkliga den europeiska grannskapspolitiken.

Rapporten diskuterar också huruvida det är meningsfullt att använda sig av villkorsberoende (exempelvis visumfrihet) och försöker urskilja det påstådda sambandet mellan ENP och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

En central del i rapporten utgörs av en analys av de viktigaste instrumenten för att strukturera förhållandet mellan EU och dess grannländer. Genom att jämföra det ”mönsterbildande” associationsavtalet med Ukraina med det stabilitets- och associationsavtal EU har med Serbien (SAA), kommer granskningen fram till att vad gäller omfattning, substans

Rapporten kan laddas ned från [www.sieps.se](http://www.sieps.se)

och tidsram för genomförande är den nya generationen AA/DCFTA-avtal på många sätt mer avancerade än de SSA-avtal som har ingåtts med länder på Västra Balkan som en förberedelse för EU-medlemskap. Såväl i de politiska som i de handelsrelaterade delarna håller associationsavtalen en betydligt högre nivå när det gäller såväl ambition som förpliktelser att ”integrera” de östliga partnerskapsländerna i EU:s inre marknad jämfört med SAA-avtalen. Detta trots frånvaron av löfte om fullvärdigt medlemskap. Att det saknas inledande formuleringar om någon form av slutmål innebär dock inte att man kan dra slutsatsen att SAA-avtalen är mindre integrationistiska och utformade enbart för att passa den typ av mindre nära relationer som förutses i ENP. Det handlar inte bara om att den nya generationen AA-avtal har förhandlats fram mer nära i tiden och därmed återspeglar ett EU som med Lissabonfördraget har getts en rad nya befogenheter. Det är i mycket snarare en konsekvens av den politiska önskan som fanns under det här decenniets första hälft, att i så hög utsträckning som möjligt knyta såväl Ukraina som andra länder närmare EU inom ramen för det östliga partnerskapet. Detta för att om möjligt se till att länderna inte skulle hamna i det allt mer maktfullkomliga Rysslands grepp, ett land som inte klarar av att modernisera sin egen ekonomi.

I takt med att det politiska klimatet i Europa ändrades minskade dock intresset för omfattande försök att uppnå målen i artikel 8 i Lissabonfördraget (TEU) och i dag talas i stället om ”differentiering”. För en ENP-partner som inte strävar efter att ingå AA/DCFTA-avtal – den lösning EU föredrar – erbjuder man nu mindre krävande arrangemang. ENP har därmed alltmer kommit att bli en övergångsform som på många sätt har mycket gemensamt med EU:s utrikespolitik i allmänhet.

Tillsammans med andra delar i grannskapspolitiken leder det till slutsatsen att ENP inte är stort mer än ett fikonlöv: en teoretisk struktur för en heltäckande hållning till grannländerna som egentligen inte skiljer sig från EU:s utrikespolitiska agerande i stort. Ramverket för ENP utgör inte ett verktyg för konkreta lösningar på de säkerhetspolitiska utmaningarna från Europeiska unionens yttre periferi. På motsvarande sätt saknar ENP betydelse om EU inte klarar av krishantering och konfliktlösning. EU borde därför upphöra att låtsas som om man har en omfattande politik särskilt utformad för grannländerna. Vad det i själva verket handlar om är att genomföra bilaterala strategier i eget intresse, d.v.s. traditionell utrikespolitik.