

Innehåll

Förord • 7

Inledning • 11

Mats Öhlén

EU:s framtida utvidgningar: Möjligheter och dilemman • 35

Ester Herlin-Karnell

Kollektivt självförsvar och EU-rätten • 61

Pehr-Johan Norbäck

Vad kan EU lära av brexit? • 81

Nicholas Aylott

Brexits effekter: Hur har det brittiska utträdet påverkat

EU:s utveckling? • 107

Katarina Hyltén-Cavallius

Unionsmedborgarskapet: Mot en fördjupad innebörd • 133

Ann-Christine Hartzén

Förbättrade arbetsvillkor och utrymmet för solidaritet

mellan arbetstagare: Ett perspektiv på medborgarskap

i ett föränderligt EU • 163

Özge Öner och Hans Seerar Westerberg

Hur väl kan EU:s arbetsmarknader absorbera

flyktinginvandrare? • 191

Andrea Spehar

Har EU:s migrationspolitik nått en återvändsgränd? Hinder och
möjligheter i jakten på hållbara lösningar • 213

Robin Teigland och Mikael Wiberg

AI och digitaliseringens betydelse för EU:s framtida arbetsmarknad:
Scenarier och implikationer • 239

Presentation av författare och redaktörer • 269

© Santérus Förlag
Får ej spridas i någon form utan förlagets skriftliga medgivande.

Inledning

För EU utgör Rysslands provocerade och illegitima invasion av Ukraina i februari 2022 ett abruptt uppvaknande till en komplex och ödesdiger utmaning. Kan unionen visa sig handlingskraftig i det kortare perspektivet genom att ge direkt militärt, politiskt, ekonomiskt och humanitärt stöd till Ukraina för att vinna kriget, och i det längre perspektivet solidaritet för att återupprätta trygghet, samhällsekonomisk utveckling och uthållighet i Europa i en ny europeisk säkerhetsordning?

Sedan krigsutbrottet har EU uppvisat stor enighet i sitt stöd till Ukraina som enligt Europeiska rådet i upprepade uttalanden under 2023 kommer att utgå ”så länge som det krävs”. Stödet har tagit flera former: militärstrategiskt i form av vapensystem, finansiering av krigsmaterial och utbildning av den ukrainska armén; ekonomiskt genom makroekonomiskt stöd och löfte om finansiering av Ukrainas återuppbyggnad; och humanitärt genom aktivering av massflyktsdirektivet för ukrainare. Stödet har också varit politiskt i form av upprepande fördömanden mot ryskt agerande, av antagandet av flera omfattande sanktionspaket och många andra diplomatiska åtgärder. Måhända viktigast av allt är EU:s tydliga signaler 2023 att man redan då ansåg att Ukraina, Moldavien och Georgien omfattas av den europeiska säkerhetsgemenskapen och därmed grusat Rysslands president Vladimir Putins målsättning att införliva dessa länder i den ryska intressesfären.

Kriget i Ukraina har resulterat i att EU och dess medlemsländer tagit på sig ett ofrånkomligt ansvar för Europas framtid som i huvud-

sak endast kan verkställas inom ramen för en utvidgning av EU. Det ödesmättade uppdraget sammanfattades av Ursula von der Leyen i samband med publiceringen av Europeiska kommissionens rapport om EU:s utvidgning i oktober 2023 i att "[F]ullborda vår union är ett historiskt kall, det är den Europeiska unionens naturliga horisont" (von der Leyen, 2023). Det Europeiska rådet gav sitt stöd till kommissionens förslag vid toppmötet den 14 december 2023 och beslöt att öppna medlemskapsförhandlingar med Ukraina och Moldavien. Efter många år av utvidgningströtthet har kriget i Ukraina verkat som en utlösande faktor för EU att i december 2023 besluta om förhandlingar om EU-medlemskap med Ukraina och Moldova, att blåsa nytt liv i de pågående förhandlingarna med Montenegro, Serbien, Albanien, och Nordmakedonien, samt att utlova förhandlingar med Bosnien och Hercegovina och Georgien så snart länderna har genomfört nödvändiga reformer. Under 2024 kommer EU att påbörja en omfattande och komplex utvidgningsprocess som förväntas utmyнна i en union som efter utvidgningen kan komma att bestå av upp till 35 länder. Många av de länder som är aktuella är enligt kommissionens egna bedömningar långt ifrån att uppfylla kraven på medlemskap vad gäller ekonomisk utveckling och förmåga att tillämpa EU:s lagar och regelverk. Dessa länder står tillika inför stora utmaningar vad gäller att konsolidera demokratin, bekämpa endemisk korruption, hantera grannkonflikter, förstärka en undermålig förvaltning, och i vissa fall, anamma en utrikespolitisk orientering i linje med EU. Av yttersta vikt blir i detta sammanhang EU:s egen förmåga att hantera en utvidgning av medlemskretsen och innesluta en mängd heterogena länder, inte minst då unionen redan brottas med medlemsländer som förnekar den överstatliga karaktären av EU:s lagstiftning, sätter det egna intresset före det europeiska och inte drar sig för att motsätta sig politiska åtgärder, gemensamma ställningstaganden och reforminitiativ. Mot bakgrund av dessa utmaningar infinner sig frågor om varför EU påbörjar denna utvidgningsprocess, vilka huvudsakliga problem som kan förutspås, och hur EU ska hantera problematiken kring utvidgning kontra fördjupning.

Fördjupning och utvidgning i perspektiv

Det är något av en paradox att EU står inför sin kanske mest komplexa utvidgning någonsin bara några få år efter att Storbritannien som första land lämnade EU 2020. Utträdesprocessen visade sig vara mer komplex och utdragen än vad dess förespråkare hade hävdad under kampanjen inför folkomröstningen i juni 2016 och resulterade i övervägande negativa konsekvenser såväl för Storbritannien som för EU. Som Nicholas Aylott visar i sitt kapitel i denna bok har Storbritannien visserligen återtagit den formella lagstiftningsmakten men förlorat tillträdet till EU:s inre marknad och rätten att medverka i EU:s program. Utträdet ur EU har paradoxalt nog också inneburit en utbyggnad av den brittiska byråkratin. Brexit medförde dock initialt en debatt om Storbritanniens beslut att lämna EU skulle följas av andra länder och om detta i slutändan skulle leda till EU:s upplösning. Förhandlingarna om Storbritanniens utträde kastade ljus över de principer som EU-länderna värdesätter för att hålla unionen samman och som också kan vara vägledande i strategiska överväganden inför nästa stora utvidgningsväg. En första viktig princip för EU-länderna är att EU-medlemskapet inte skall kunna urholkas av att länder som står utanför EU tillåts få inflytande över utformningen av unionens politik eller att de tillskansar sig oönskade fördelar genom att medverka i vissa samarbetsområden men inte i andra. En andra princip är att medlemskapet innebär rättigheter och skyldigheter som balanseras över tid och mellan politikområden, om än nödvändigtvis inte vid varje beslut. En tredje princip är att medlemskapet har tydliga juridiska gränser, det vill säga att det inte finns olika grader av medlemskap. I den debatt som pågår inför de stundande utvidgningsförhandlingarna har den tredje principen alltmer kommit i rampljuset och utmanas av röster inifrån EU-länderna.

Frågan om förhållandet mellan utvidgning och fördjupning av EU, eller snarare om en utvidgning av EU nödvändiggör en fördjupning som bör föregå införlivningen av nya medlemmar, restes inte på allvar förrän i samband med den stora östutvidgningen 2004/07 då EU nästan fördubblade medlemsskaran med tolv nya medlemmar. I de utvidgningar som föregick östutvidgningen införlivades nya med-

lemmar i de befintliga strukturerna. Icke desto mindre frammanade också dessa utvidgningar interna diskussioner om problem i unionens funktionssätt, upplevda orättvisor i EU:s politik och politiska prioriteringar, samt om och hur de nya medlemmarna skulle påverka EU:s interna balans. Ett välkänt historiskt exempel på hur ett sådant mångfacetterat dilemma lösts är reformpaketet som kringgärdade utvidgningen till Portugal och Spanien 1985. Detta paket innehöll förutom en reform av de gemensamma beslutsreglerna, upprättandet av en ny sammanhållningsfond, en fördjupning av det utrikespolitiska samarbetet, samt en formalisering av stats- och regeringschefernas överläggningar. Sammantaget möjliggjorde reformerna inte bara utvidgningen till Spanien och Portugal utan lade också grunden för fullbordandet av EU:s inre marknad.

Den östliga utvidgningen föranledde en bred debatt om hur unionen skulle påverkas av en utökning av medlemskretsen till länder vars samhällsekonomiska utveckling inte bara var på en mycket lägre nivå än de befintliga EU-länderna utan som också var utformad enligt en helt annan ekonomisk modell. Därtill hade östländerna under årtionden styrts av auktoritära kommunistiska regimer vilket innebar att demokratiska institutioner, praktiker och värderingar ännu inte var förankrade. Vid sidan av dessa frågor oroade sig EU också för att förvaltningarna i östländerna inte skulle ha förmågan att verka i EU:s flernivåsystem där ett stort ansvar ligger på nationella förvaltningar att implementera unionens lagstiftning samt att hantera det ansevärd finansierade stöd som de nya medlemsländerna förväntades få från EU:s fonder och jordbrukspolitik. Det fanns också en oro kring systemhotande korruption, etnisk diskriminering och spänningar, olösta gränstvister, en oberäknelig politisk kultur och ett instabilt förhållande till den tidigare ryska hegemonen.

Dessa farhågor och deras eventuella konsekvenser närde en diskussion om när, hur och på vilka villkor EU:s utvidgning mot öst skulle äga rum. Likhade argument återfinns i debatten 2024 och därför kan det vara av vikt att upprepa dem här. Vad gäller frågan om när kandidatländerna skulle vara redo att inlemmas utgick EU ifrån principen att de måste ha införlivat EU:s *acquis* (lagar, regelverk, och utrikespolitiska uttalanden) med tillägget från Köpenhamns-

kriterierna att de också måste vara fungerande marknadsekonomier som kan utstå konkurrensförhållandena på den inre marknaden, ha en fungerande rättsstat, samt kunna upprätthålla demokratiska värderingar och styrelseskick. Omfattningen av de nödvändiga förändringarna resulterade i att vissa menade att anpassningen skulle äga rum innan länderna blev medlemmar, även om det skulle ta lång tid. Andra menade att anpassningen inte behövde vara perfekt vid inträdet. Undantag, åtminstone tillfälliga sådana, skulle beviljas och förberedelseperioden borde därför enligt detta synsätt vara relativt kort. I frågan om hur inträdet i EU skulle organiseras hade medlemsländerna olika bud på om kandidatländerna skulle beviljas inträde när de på individuell basis befanns vara redo, eller om de skulle delas in i grupper. EU-länderna kunde inte enas i frågan eftersom de hade olika preferenser gentemot kandidatländerna. Länderna som sökte medlemskap i unionen motsatte sig i sin tur starkt logiken om en tävlan mellan dem, vilket de menade skulle uppstå om inträde på individuell förtjänst tillämpades. Till slut kom frågan om villkoren för utvidgningen – vid sidan av kandidatländernas anpassning – att handla om EU:s egen kapacitet att fungera med många fler medlemsländer. Denna aspekt gick under benämningen ”EU:s absorptionskapacitet”. Redan innan utvidgningsförhandlingarna påbörjades fastställdes tre principer i Europeiska kommissionens rapport *Agenda 2000* som publicerades 1997. Där fastslogs det som första princip att EU:s institutionella förutsättningar att ta beslut inte fick försämrats efter införlivningen av många fler medlemmar. Den andra principen handlade om att vissa viktiga politiska prioriteringar, såsom den Ekonomiska och monetära unionen (EMU) och införandet av euron, inte fick äventyras av utvidgningen. Den tredje principen som applicerades handlade om kandidatländernas absorptionskapacitet i ekonomiska termer gällande finansiellt stöd från EU som sattes vid 4 procent av bruttonationalprodukten (BNP). I synnerhet den första av dessa principer innebar att EU:s institutioner och beslutsförfaranden måste genomgå reformer innan inträdet av nya medlemmar och att dessa reformer skulle ta en utökning av EU:s kompetensområden i beaktan genom ytterligare överföring av befogenheter till EU:s institutioner inom nya och befintliga politikområden.

Utvidgningen 2004/07 resulterade med andra ord i en fördjupning av EU:s institutionella struktur, en effektivisering av beslutsförfaranden och en utökning av EU:s kompetens, inklusive en fördjupning av flera politikområden. Den resulterade också i en högre grad av diversifiering av integrationen i olika områden. Självfallet var östutvidgningen inte den enda drivkraften bakom denna utveckling men en utökad medlemskrets medförde ett större tryck från de befintliga EU-länder som ville uppnå en djupare integration, vilket tydliggjorde skillnader i medlemsländernas ambition gentemot EU. Diversifiering i deltagandet i olika politikområden har tagit sig olika uttryck. Detta handlar lika mycket om att befintliga medlemsländer inte vill medverka i vissa politikområden, som att skydda dessa samarbeten från medlemmar som inte uppfyller kraven, vilka då går utöver de som sätts för EU-medlemskapet. Det rör till exempel det tredje steget i EMU då euron ersätter nationella valutor, eller i Schengensamarbetet där de inre gränserna upplöses. I dessa politikområden deltar inte alla EU:s medlemmar och i gränssamarbetet Schengen ingår även länder som inte är medlemmar i EU (Norge, Island, Lichtenstein och Schweiz). Också inom försvarsområdet i det Permanenta strukturerade samarbetet (PESCO) är deltagande frivilligt och medlemsländerna avgör själva om de vill delta i samarbetet på ett övergripande plan och i vilken grad de vill delta i gemensamma projekt. Detsamma gäller det Europeiska åklagarämbetet. Dessa samarbetsformer brukar gå under namnet ”differentierad integration” och tillåts inom ramen för Förstärkta samarbeten (para. 20 i Fördraget om Europeiska unionen och titel III i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). En annan typ av differentiering är den som uppkommit till följd av utvidgning där undantag beviljas efter begäran från kandidatlandet. Oftast rör detta områden där uppfyllandet av *acquis* är kostsam och tidsödande, t.ex. inom miljöpolitiken. Undantag har även begärts av befintliga medlemsländer för att mildra effekterna inom sektorer och för specifika grupper. Inför utvidgningen till östländerna 2004/07 tillåts befintliga medlemsländer tillämpa ett sjuårigt undantag av arbetskraftens fria rörlighet, och en utdragen tillämpning av EU:s jordbrukspolitik på östländerna applicerades, även efter dessa länders medlemskap. Vissa permanenta undantag har beviljats inom begrän-

sade områden med restriktioner såsom till exempel försäljningen av snus som tillåts i Sverige men är förbjuden i andra EU-länder. Grundprincipen för undantag från anpassningen till EU:s *acquis* är att de ska vara temporära. I fall där EU har haft särskild oro för kandidatlandets förmåga att anpassa sig till EU-medlemskapet har en särskild övervakning av implementeringen av EU:s lagar och regler tillämpats. Det var fallet i samband med att Bulgarien och Rumänien blev medlemmar i EU 2007. De underkastades en övervakningsmekanism som var i kraft till och med 2023 då ländernas medlemskap slutligen fullbordades. Denna form av integration kan betecknas som en stegvis tillnärmning till ett fullt medlemskap där landet blir medlem men tidsbestämda restriktioner gällande deltagandet i specifika politikområden tillämpas.

Dessa former av differentierad integration används återkommande i EU och bygger på att de beslutas inom fördragets ramar, involverar EU:s institutioner, inklusive EU-domstolen, samt bygger på temporär och begränsad anpassning till medlemskapets rättigheter och skyldigheter. De utmanar därför inte medlemskapets utformning i grunden. Vid olika tidpunkter har andra former av differentierad integration diskuterats men som till skillnad från variabel och gradvis integration inbegriper olika status när det kommer till medlemskapet. Formen av europeiskt samarbete *à la carte* bygger på en låg ambitionsnivå för gemensam politik och tillåter länderna att välja som på en meny över vilka delar av EU:s politik de vill delta i. En annan variant – koncentriska cirklar – bygger i stället på att integrationsnivån inte är densamma för alla länder och att länderna grupperar sig i olika nivåer (cirklar) utifrån hur hög grad av politisk/överstatlig integration de förespråkar. Ett överstatligt unionsmedlemskap utgör den inre cirkeln och omgärdas av olika cirklar med allt mindre tvingande former av samarbete.

I debatten om hur EU:s kommande utvidgning österut och till länderna på västra Balkan ska utformas återkommer dessa teman i delvis ny tappning. Ett grundtema är ifall nödvändiga reformer av EU:s institutioner och politik måste genomföras innan unionen kan ta emot nya medlemsländer. Detta särskilt i en situation där omvärldsfaktorer kräver att EU möjliggör ett (relativt) snabbt inträde

trots att de nya medlemsländerna vid den tidpunkten inte är i stånd att uppfylla medlemskapets skyldigheter eller hunnit implementera EU:s *acquis*. Problemet är att omfattande reformer med största sannolikhet kräver en fördragsförändring vilken är tidskrävande och förknippad med stor osäkerhet vilket kan komma att äventyra utvidgningen ytterligare. EU står därmed inför ett mycket svårt val som inbegriper stora risker och utmaningar. Synen på vilket alternativ som är minst kostsamt – utvidgning med eller utan intern reform – är i grunden förknippad med två konkurrerande uppfattningar om utvidgningens funktion: är den i huvudsak ett verktyg – ett medel för att nå högre mål – exempelvis fred i Europa, eller är den existentiell för EU och förutsättningarna för att driva politik i ett utvidgat EU.

Vad står på spel i den kommande utvidgningen

När Ukrainas president, Volodymyr Zelenskyj, lämnade in Ukrainas ansökan om medlemskap i EU veckan efter den ryska invasionen, åtföljd av Moldaviens ansökan samma dag, kunde Europeiska kommissionen ordförande, Ursula von der Leyen, inte annat än välkomna ländernas önskan att bli medlemmar i EU. Sedan dess har EU:s institutioner och medlemsländer fortsatt att ge stöd åt Ukrainas och Moldaviens medlemskapsambitioner och blåst liv i utvidgningsförhandlingarna som sedan flera år pågår med flertalet av länderna på Balkan. I slutet av 2023 bestämde Europeiska rådet att på allvar utforma en utvidgningsprocess som ger upp till sju, och kanske fler, länder i Östeuropa och på västra Balkan möjligheten att bli medlemmar i EU inom en överskådlig framtid. Frågan är alltså inte längre om men hur EU ska införliva dessa länder. Utan tvekan är EU:s beslut drivet av strategiska skäl. Europeiska kommissionen skrev i sitt meddelande om utvidgningen i november 2023 att ”EU:s utvidgning är en drivkraft för långsiktig stabilitet, fred och välmående för hela kontinenten. EU-medlemskapet är en geostrategisk investering i ett starkt, stabilt och enat Europa grundat på gemensamma värden. Den är ett kraftfullt verktyg att främja demokrati, rättsstaten och grundläggande rättigheter.” Europeiska rådet motiverade beslutet i

december 2023 att öppna förhandlingar med Ukraina och Moldavien genom uttalandet att ”utvidgningen är en geostrategisk investering i fred, säkerhet, stabilitet och välbefinnande” (Officiell översättning av Europeiska rådets slutsatser). Trots att EU:s beslut togs med kraft och enighet är skälen många till att denna utvidgning kommer att ställa EU:s ledare och institutioner på stora prov. Denna utvidgning kommer att uppvisa vissa likheter med utvidgningen 2004/07, men också stora skillnader.

Den obestridligt största skillnaden från tidigare utvidgningar är den geostrategiska kontexten. Rysslands krig i Ukraina, dess aggressiva påverkansstrategier gentemot Moldavien, och den starka ställning som Ryssland och Kina har ekonomiskt och politiskt i flera av länderna på västra Balkan gör EU:s utvidgning till dessa länder särskilt betydelsefull. Dessa kontextuella faktorer påverkar frågan hur utvidgningen ska gå till och om strategiska överväganden bör trumfa överväganden om kandidatländernas fullgörande av EU:s kriterier för medlemskap. Många menar att bara genom att öppna utvidgningsförhandlingar med Ukraina och Moldavien har EU signalerat att dessa länder ofrånkomligen har blivit en del av den västliga sfären. De har gjort valet att anamma demokratiska värden och styrskick och vänt sig bort från den autokratiska, korrupta och godtyckliga ryska politiska modellen. Dock är EU:s utvidgningsprocess baserad på en omfattande europeisering av statsapparaten, statsskicket och de politikområden som associeras till en modern, demokratisk välfärdsstat. Den omvälvningen tar lång tid, utmanar inhemska eliter och kan oftast inte snabbt nog leverera det materiella välbefinnande som befolkningen hyser förhoppningar om. I detta perspektiv måste EU hitta former för att hantera både den geostrategiska utmaningen och motverka att villrådighet om EU:s intentioner och om fördelarna med EU-medlemskapet tar överhanden. Det innebär också att även om förhandlingar om ett medlemskap i EU för exempelvis Ukraina påbörjas innan ett fredsavtal med Ryssland föreligger – vilket inte är fallet i fråga om medlemskap i Nato – kan EU inte ersätta Nato i fråga om säkerhetsgarantier till Ukraina och Moldavien.

En annan skillnad om än i grad snarare än i natur är kandidatländernas ekonomiska, politiska och sociala utveckling i jämförelse

med EU:s genomsnitt. I jämförelse med kandidatländerna 2004/07 är skillnaderna ännu större denna gång. Vad gäller BNP per capita ligger 2022 Luxemburg i topp med ca 126 426 amerikanska dollar (USD) följt av Irland 104 039 USD och Danmark med 66 983 USD. Lägsta BNP per capita 2022 för nuvarande medlemsländer finner man i Bulgarien med 13 772 USD. Dessa siffror skall jämföras med en BNP per capita på 4 534 USD för Ukraina, 5 563 USD för Moldavien och 6 628 USD för Georgien. Främst handlar detta om Ukraina vars storlek och omfattande jordbrukssektor utmanar fördelningen av medel i EU:s nuvarande fonder och jordbrukspolitik. Beräkningar visar att alla nuvarande nettomottagarländer i EU:s budget kommer att bli nettobidragsgivare och de största transfereringarna kommer att tillfalla Ukraina. Detta är beräkningar gjorda på Ukrainas ekonomi innan kriget. Återuppbyggnaden av Ukraina och saneringen av miljöförstörelsen som kriget orsakat kommer också att ligga på EU:s ansvar att organisera med medverkan av det internationella samfundet. Vid sidan av de ekonomiska aspekterna tillkommer också de institutionella och politiska förändringarna som nästa utvidgning kommer att medföra, till detta ska läggas den oundvikliga påverkan på EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska utveckling, då länder med mycket problematiska erfarenheter av Ryssland som Ukraina och Moldavien ingår i medlemskretsen.

Slutligen ska det framhållas att erfarenheterna av förhandlingarna med länderna på västra Balkan som i vissa fall har pågått under flera år har varit långt ifrån entydigt positiva. Anpassningen till EU har varit problematisk då länder som exempelvis Serbien vid flera tillfällen sökt samarbeten med Kina inom ramen för det så kallade "Belt and road initiativet" vars villkor går på tvärs med EU:s *acquis* inom områden såsom miljö- och arbetslagstiftning. Vidare så har vissa EU-länder blockerat kandidatländernas progression med hänvisning till hinder som inte motiveras av anpassningen till EU:s lagar och regler utan av nationella partikularistiska intressen, såsom Bulgariens krav gentemot Nordmakedonien gällande språk och nationell identitet.

Bland de outtalade utmaningarna återfinns också problemet med vissa nuvarande EU-länders bristande efterlevnad av demokratiska värden och rättigheter samt urholkning av rättsstaten och fri media.

Detta upplevs som en underliggande problematik som inte kan tillåtas förvärras i en utvidgad union. En liknande utmaning upplevs gällande problemet med endemisk korrupktion och kooptering av statsapparaten av politiska eliter med kopplingar till organiserad brottslighet.

Var står EU idag?

Europeiska kommissionen deklarerade i oktober 2023 att unionen stod redo att påbörja medlemskapsförhandlingar med Ukraina och Moldavien, intensifiera pågående förhandlingar med Serbien, Nordmakedonien, Montenegro och Albanien, och förkunnade att Georgien skulle bli ett officiellt kandidatland jämte Bosnien och Hercegovina som tillerkändes denna status i december 2022. Kommissionen framhöll att processen gällande Kosovo, som ansökte om medlemskap i december 2022, är problematisk på grund av att inte samtliga EU-länder erkänner landets självständighet samt att processen har bromsats av interna oroligheter och spänningar mellan landets etniskt albanska styre och den serbiska minoriteten. Vad gäller utvecklingen i Turkiet nöjde sig kommissionen att konstatera att landet fortsatt står mycket långt ifrån att återuppta medlemskapsförhandlingar med EU. [Kommissionens uppfattning om läget och dess förslag om hur EU bör gå vidare godkändes av Europeiska rådet i sitt möte i december 2023. Som nämndes ovan är EU:s motivering till att återigen förpliktiga sig till en omfattande och komplex utvidgning framför allt geopolitisk. Detta innebär dock inte att EU har för avsikt att tumma på kraven som sätts på länder som vill be medlemmar. Med kännedom om kandidatländernas utvecklingsnivå och erfarenheter från pågående förhandlingar med länderna på västra Balkan väcks frågan om hur EU ska lyckas ro denna komplexa uppgift i hamn utan att äventyra sin handlingskraft och sammanhållning.

Europeiska kommissionen satte upp ett antal principer för utvidgningen i sitt meddelande i november 2023. Den viktigaste principen är att medlemskap beviljas på grundval av kandidatländernas framsteg vad gäller att uppfylla EU:s *acquis*, vilket igenkänns från tidigare utvidgningsomgångar. Däremot framhålls att processen att tillämpa

EU:s lagar och regler ska föregås av ett uppfyllande av vissa fundamentala principer som enligt kommissionen avser: ”rättsstaten, grundläggande rättigheter, fungerande demokratiska institutioner, förvaltningsreform, och ekonomiska kriterier”. I sig är dessa principer inte annorlunda än de som uttrycks i Köpenhamnskriterierna men har i kommissionens meddelande fått en högre prioritet. Denna prioritering ska förstås i ljuset av erfarenheterna av utvidgningen 2004/07 och EU:s handfallenhet att hantera Ungerns och Polens bristande efterlevnad av EU:s grundläggande värden och principer. EU står inför dilemmat att krav på reformer och förändringar kan sättas på kandidatländer fram till dess att de är medlemmar, men att EU förlorar den förmågan efter att medlemskapet är fullbordat. Detta då länderna när de väl blivit EU-medlemmar kan blockera åtgärder som syftar till att få dem att uppnå efterlevnad. En annan princip som har förstärkts i kommissionens bedömning av kandidatländernas anpassning till EU:s *acquis* är att det som räknas som framsteg är den praktiska efterlevnaden av reformer och inte bara det formella införandet av nya lagar och föreskrifter, och att denna övervakning kan komma att fortsätta efter landet formellt blivit medlem. Slutligen betonar kommissionen i en uppmaning riktad till presumtiva medlemsländer att beslutet att bli medlem i EU ”är ett strategiskt val”. Med detta vill man betona att det förutsätts ”att kandidatländerna fullständigt omfamnar och främjar EU:s värderingar” och att ”anslutningen till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik är en mer betydelsefull signal än någonsin om gemensamma värderingar och strategisk orientering i en ny geopolitisk kontext”.

I februari 2020 lanserade Europeiska kommissionen en ny metodologi för utvidgningen mot länderna på västra Balkan i syfte att förstärka processens trovärdighet både vad gäller kandidat- och medlemsländernas åtaganden. I meddelandet framhåller kommissionen vikten av en mer förutsägbar process grundad i positiv och negativ villkorlighet baserad på verkliga framsteg och ett starkare politiskt engagemang. Till skillnad från tidigare utvidgningar sker förhandlingarna i sex områdeskluster där kluster ett ”grundläggande frågor” behandlas både först och sist i förhandlingarna för att maximera EU:s förmåga att förmå kandidatländerna att upprätthålla sina åtaganden

om att reformera demokratiska institutioner, rättsstaten och nationell förvaltning. Positiv villkorlighet innefattar stöd av olika slag, inbegripet ekonomiskt stöd till reformer och deltagande i EU:s institutioners arbete, myndigheter och program, medan negativ villkorlighet avser principen om reversibilitet, det vill säga att utvidgningsprocessen kan avbrytas, till och med återkallas, om så befinns nödvändigt. Förslagen i meddelandet 2020 tillämpas redan i pågående förhandlingar med vissa länder på västra Balkan och nämns i kommissionens meddelande i oktober 2023 som grundplåten i utvidgningsprocessen för resterande länder.

Det som inte nämns i Europeiska kommissionens meddelande är hur man ställer sig till EU:s absorptionsförmåga och eventuella behov av reformer av EU:s institutioner, beslutsprocedurer och ekonomiska ramverk. Vid sitt möte den 14 december 2023 framhöll Europeiska rådet att en framgångsrik europeisk integration kräver att unionens politik är framtidsanpassad och finansieras på ett hållbart sätt, samt att EU-institutionerna måste fortsätta fungera effektivt. De politiska ledarna lovade att ta upp frågan om kommande reformer och lägga fast en färdplan för det framtida arbetet senast sommaren 2024. Dessa frågor debatteras intensivt runt om i Europa och flera bud på hur denna problematik ska hanteras har lagts fram. Ett återkommande tema är att reformer i någon form av institutionell och budgetär natur samt ändringar i EU:s beslutsregler är ofrånkomliga. Vad gäller EU:s institutioner menar man att ledamöterna i Europeiska kommissionens kollegium bör minskas (efter en utvidgning) eller, om det inte är möjligt, åtminstone organiseras i grupper där ledamöterna har olika status såsom, exempelvis i det brittiska systemet med ”ministers of state” och ”junior ministers”. Antalet ledamöter i Europaparlamentet bör bibehållas på nuvarande nivå. Man menar också att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bör utarbetas på grundval av majoritetsbeslut.

Enligt den italienska statsvetaren Sergio Fabbrini handlar dessa förslag i grunden om EU:s konstitutionella ordning, det vill säga hur relationerna mellan olika konstituerande enheter bör organiseras, hur hög grad av centralisering som ska allokeras till EU:s institutioner jämte medlemsstaterna, och vad det gemensamma i unionen egent-

ligen bör utgöra. Från ett sådant perspektiv förespråkar Fabbrini att EU i framtiden bör utvecklas till en *multi-tier union*, alltså en union i flera nivåer där den yttre nivån utgörs av den Europeiska politiska gemenskapen som sjösattes av den franske presidenten Emmanuel Macron 2022. Den skulle ta formen av en europeisk konfederation och innefatta ett samarbete med upp till fyrtio eller fler länder baserade på gemensamma intressen i olika områden identifierade på grundval av mellanstatliga överenskommelser. Den mellanliggande nivån skulle utgöras av en gemenskap organiserad runt den inre marknaden där EU:s institutioner skulle inneha ungefär samma ansvar och funktioner som under 2020-talets första hälft. Gemenskapen skulle inbegripa EU:s befintliga medlemmar, men med distinktionen att länder som inte erkänner EU-lagstiftningens överstatlighet inte längre skulle platsa i gemenskapen. Den innersta nivån skulle utgöras av en union, en slags europeisk federation, formad kring länderna i euroområdet som genom en konstitutionell pakt skulle avge ytterligare makt till ett gemensamt federalt styre.

Även om Fabbrinis modell för en framtida politisk ordning för Europa är mer av ett tankeexperiment än en fullfjädrad plan framhåller andra rapporter att EU bör överväga att kombinera den stora utvidgningen mot länderna i öst och på västra Balkan med en större översyn av EU:s struktur och då framför allt av principerna för den tidigare utvidgningsprocessen. I detta perspektiv framhålls en utvidgning i tydliga steg (*staged accession*) där även befintliga EU-länders medlemskap kan komma att villkoras ur ett politiskt-, budgetärt- och grundläggande rättighetsperspektiv.

Den stundande utvidgningen av EU lyfter därmed oundvikligen frågor om EU:s framtida sammansättning, jämte frågor om fördjupningen av EU:s befogenheter och omfattningen av dess politik. I perspektivet av ett utvidgat EU aktualiseras återigen principerna om subsidiaritet, medlemskapets rättigheter och skyldigheter samt avvägningen i regleringen av olika näringar och politikområden, såväl som en utveckling av innebörden av europeisk identitet och medborgarskap.

I den 27:e utgåvan av *Europaperspektiv* belyser forskare frågor om EU:s djup och storlek i termer av medlemmar, politik och säkerhet i

en tid av omvälvning och ofred. Hur har Storbritanniens utträde ur EU påverkat den politiska dynamiken i unionen och vilka lärdomar kan dras av brexit? Hur skönjs konturerna av ett större EU, och vilka premisser kommer att gälla för inträdet av nya medlemmar? Innebär europeisk solidaritet ett krav på ett kollektivt försvar av EU? Hur hanteras förnyade flyktingströmmar till EU i skuggan av en hotfull omvärld? Vad ska EU-medborgarskapet innehålla och hur kan solidaritet mellan arbetstagare utformas? Hur formas EU:s framtida arbetsmarknadsdynamik i ljuset av artificiell intelligens? Dessa och andra frågor diskuteras av forskare inom ekonomi, juridik och statsvetenskap i bokens nio kapitel.

I bokens första kapitel analyserar *Mats Öhlén* EU:s framtida utvidgningsplaner. Författaren menar att EU:s framtida utvidgningsprocess har fått ett nytt momentum i en tid av ofred och kapitlets frågeställning är hur EU kan, och bör, hantera det dilemma av risker och möjligheter som en utvidgning innebär. Öhlén redogör i sitt kapitel för statsvetenskapliga perspektiv på EU:s utvidgningar utifrån olika drivkrafter: ekonomiska, geopolitiska och normativa. Dessutom diskuterar han hur EU:s utvidgningsprocesser har förändrats över tid och kommit att bli alltmer utdragna i takt med att nya medlemsstater har utgjorts av nya demokratier som behöver utvärderas i högre grad innan medlemskap blir aktuellt.

Öhlén analyserar därefter två regioner där frågan om utvidgning av unionen aktualiserats på senare tid: västra Balkan och det Östliga partnerskapet. Dessa två regioner skiljer sig åt när det gäller utmaningar för en EU-utvidgning vilket gör en jämförelse relevant. Därefter diskuterar författaren EU:s egen kapacitet för utvidgning vilket är särskilt relevant i ljuset av den utvidgningströtthet som uppkom efter utvidgningarna 2004 och 2007. I detta avsnitt presenteras även de förslag på institutionella reformer av EU som har lyfts i samband med diskussionen om framtida utvidgningar. Här diskuteras också de förslag som cirkulerar om att göra EU mer flexibelt för att hantera ett mer heterogent EU. Kapitlet avslutas med en diskussion rörande de dilemman som EU står inför och hur EU kan hantera dessa. Öhléns centrala budskap är att en framgångsrik hantering av utvidgningsfrågan bygger på att EU internt sluter upp kring själva grundfrågan, det

vill säga att medlemsländerna och institutionerna enas om huruvida en utvidgning av unionen är önskvärd eller inte, samt att man därefter visar uthållighet och tålamod i processen. Endast då kan EU på ett trovärdigt sätt driva processen framåt, samtidigt som ansökarländerna har en större motivation att genomdriva nödvändiga reformer.

I bokens andra kapitel diskuterar *Ester Herlin-Karnell* huruvida EU har adekvata mekanismer för kollektivt självförsvar. Detta görs genom en analys av den så kallade solidaritetsklausulen i EUF-fördraget, samt bestämmelsen om ömsesidigt bistånd i EU-fördraget. Herlin-Karnell diskuterar hur EU:s regler är utformade efter det internationella regelverket och särskilt hur det i vissa avseenden liknar regionala fredsbevarande allianser såsom Nato. Hon visar även att det kantianska arvet har format reglerna för självförsvar i FN-stadgan och förklarar hur denna insikt kan hjälpa oss att förstå gränserna för att använda självförsvar inom EU-rätten. Enligt författaren är det kantianska arvet relevant på många plan inom EU-rätten, då EU dels är ett fredsprojekt, dels är grundat på idén att handel gynnar fred. Båda dessa tankar är sprungna ur kantianska idéer.

Vidare, jämför Herlin-Karnell självförsvar i krigssituationer med reglerna om självförsvar inom straffrätten (så som den generellt ser ut i de flesta länder), då denna jämförelse ofta görs inom politisk teori om det rättfärdiga kriget. Därefter diskuterar författaren EU:s roll och kapacitet när det gäller just frågan om kollektivt självförsvar samt säkerhetsfrågor i bredare bemärkelse. Herlin-Karnell menar avslutningsvis att Kants kategoriska imperativ kan agera som en kompass för EU:s säkerhetssamarbete och i frågan om kollektivt självförsvar – EU och dess medlemsländer bör agera på det sätt som de själva vill bli behandlade.

I kapitel tre gör *Pehr-Johan Norbäck* en historisk tillbakablick över Storbritanniens komplicerade förhållande till Europa. Kapitlet visar hur debatten om Storbritanniens deltagande i den europeiska integrationsprocessen startade redan i början av 1950-talet då Storbritannien valde att inte ansluta sig till föregångaren till EU, den Europeiska kol- och stålgemenskapen. Förklaringen till Storbritanniens initiala motvilja att delta i det europeiska integrationsprojektet kan enligt författaren spåras till landets unika historiska och konstitutionella

utvecklingsprocess, att man som ö-nation aldrig besegrats eller ockuperats av en utländsk makt, och till Storbritanniens förflutna som imperiemakt. Norbäck menar att Storbritannien mer eller mindre tvingades söka medlemskap i den dåvarande Europeiska gemenskapen för att vända en nedåtgående spiral av svag ekonomisk utveckling och ett minskat politiskt inflytande i världen. I så måtto var Storbritanniens inträde mer resultatet av en ren nyttokalkyl än av någon genuin passion för europeisk integration. Detta kan ha underlättat för beslutet att lämna EU när euroskepticismen ökade under olika kriser och ekonomiska och teknologiska chocker.

Vad kan då EU lära av brexit? Norbäck påminner om att Storbritannien skiljer sig på så många sätt från övriga EU-länder och att det därmed är svårt att utifrån brexit dra generella slutsatser om varför ett land vill lämna unionen. Han menar att brexitprocessen visar hur svårt och kostsamt det är för ett medlemsland att lämna EU efter många års medlemskap, men lyfter samtidigt fram att den huvudsakliga lärdomen av brexit inte står att finna i hur "oförnuftigt" det är att lämna unionen. I stället betonar han att brexit blivit en påminnelse för EU:s kvarvarande medlemmar om värdet av att skydda den inre marknaden och EU:s beslutsprocess, samt hur detta skapade en vilja och beslutsamhet att sluta sig samman och agera effektivt. Även om det fanns stora skillnader mellan hur olika medlemsländer skulle drabbas, och trots att det i många medlemsländer fanns grupper som ville följa Storbritanniens utträde, lyckades EU-länderna hålla ihop genom den långa och komplicerade brexitprocessen. Vidare menar Norbäck att enigheten och sammanhållningen efter brexit gett EU ett större självförtroende att agera under efterföljande kriser, vilket står i bjärt kontrast till hur man exempelvis hanterade eurokrisen 2012. EU har först hanterat covid-19-pandemin för att sedan kunnat visa upp en (nästan) enad front mot Rysslands angreppskrig mot Ukraina, med gemensamma sanktionspaket och till och med gemensamt finansierat militärt stöd till Ukraina. Norbäck menar därför avslutningsvis att EU:s viktigaste lärdom av brexit är vad unionen kan åstadkomma under enighet.

Även bokens fjärde kapitel av *Nicholas Aylott* analyserar brexit, men utgår från en annan angreppsvinkel. Kapitlet ställer sig frågan hur

brexite har påverkat utvecklingen inom unionen. Svaret på den frågan kompliceras naturligtvis av allt annat som har inträffat i och kring EU under perioden, såsom covid-19-pandemin och Rysslands krig mot Ukraina. Aylott väljer därför att med aktörernas preferenser i åtanke ställa den kontrafaktiska frågan vad som hade varit annorlunda om Storbritannien fortfarande hade varit medlem i EU under dessa kriser.

Kapitlets övergripande argument är att brexite har påskyndat integrationen mellan de återstående EU-medlemsstaterna. Aylott visar att EU utan den brittiska bromsklossen lyckades enas om en omfattande återhämtningsfond efter pandemin, delvis finansierad av försäljningen av EU:s egna obligationer på de internationella finansmarknaderna. Det är enligt författaren osannolikt att Storbritannien hade gått med på en sådan överföring av ekonomiskpolitisk befogenhet till unionens institutioner. När det kommer till Rysslands krig hade Storbritannien sannolikt inte motarbetat det starka stöd som EU gett till Ukraina, eftersom Storbritanniens eget stöd varit minst lika tydligt. Däremot hade landet som medlemsstat troligen inte accepterat förstärkningen av EU:s egna instrument för att kanalisera resurser till Ukraina. Här åsyftas exempelvis den europeiska fredsfaciliteten samt unionens förnyade ambition att stärka sin roll i världspolitiken.

Enligt Aylott förstärkte brexite EU på ytterligare ett sätt. Vissa befarade att den brittiska folkomröstningen skulle utlösa en våg av EU-skepticism även i andra medlemsstater. Inledningsvis fanns tecken på just detta. I samband med den turbulenta brexiteprocessen tystnade dock de mest EU-kritiska rösterna och stödet för unionen har i stället ökat något bland dess medborgare. Den mest sannolika förklaringen till detta är att den konstitutionella krisen som den brittiska folkomröstningen framkallade hade en avskräckande effekt bland EU-medborgare. Kapitlet avslutas med en varning om att brexites påskyndande effekt på den europeiska integrationen inte nödvändigtvis kommer att bestå. På sikt kan Storbritanniens ekonomiska utveckling vända uppåt, medan unionen kan komma att stå inför mycket stora utmaningar.

I bokens femte kapitel skriver *Katarina Hyltén-Cavallius* om möjligheterna till och begränsningarna för att fördjupa unionsmedborgarskapets innebörd, samtidigt som tillgången till den fria rörligheten

för personer kan öppnas upp mer för tredjelandsmedborgare som är bosatta inom EU. Kapitlets huvudsakliga frågeställningar är vilken rättslig innebörd och effekt som unionsmedborgarskap ska ha, samt vilka som ska inkluderas i dess status eller på alternativa sätt tillgå dess tillhörande rättigheter. Hyltén-Cavallius redogör i kapitlet för kopplingen mellan unionsmedborgarskapets status och den fria rörligheten för personer. Hon pekar på de tendenser i EU-domstolens rättspraxis och den övriga rättsutvecklingen som visar att denna koppling redan finns och med stöd i primärrätten fortsatt kan lösas. På så sätt skulle fler personer kunna tilldelas rätten att utöva den fria rörligheten inom EU och därmed tillgå EU-stadgans skydd för grundläggande rättigheter som kanaliseras genom den fria rörligheten. Hon pekar också på hur det redan finns en rättsutveckling inom EU-rätten som utmejslar ett distinkt rättsligt innehåll i unionsmedborgarskapets status, helt utanför den fria rörlighetens kontext.

I detta sammanhang lyfter Hyltén-Cavallius fram EU-rättens skydd för unionsmedborgarskapets politiska rättigheter, skyddet mot att en unionsmedborgare tvingas lämna EU:s territorium, samt skyddet mot förlust av unionsmedborgarskapet som en följd av att en medlemsstat återtar individens nationella medborgarskap. Konkret föreslår författaren att EU-rätten bör fortsätta utveckla nya konstitutionella djup i unionsmedborgarskapets status, såsom skyddet för EU:s värden, samt att EU-lagstiftaren bör anta Europeiska kommissionens förbättringsförslag av direktiv 2003/209/EG för att stärka tillgången till rättigheter på den inre marknaden för tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta inom EU.

Ann-Christine Hartzén diskuterar i bokens sjätte kapitel vikten av att EU fortsatt främjar förbättrade levnads- och arbetsvillkor för sina medborgare utan att samtidigt riskera konkurrens mellan arbetstagare från olika medlemsstater. Problemdiskussionen grundas i betydelsen av sociala förbättringar för att EU ska kunna bibehålla stöd bland medborgarna och den problematik som uppstår när EU-rätten möter medlemsstaternas olika nivåer och regleringsmodeller för socialt skydd. Kapitlet inleds med att Hartzén presenterar problemområdet genom att belysa hur skillnaderna inom EU har

ökat under 2000-talet och hur dessa har medfört konflikter och spänningar som skapat en grogrund för EU-skepticism, med brexit som ett konkret resultat. Därefter diskuterar Hartzén bakgrunden till och utformningen av minimilönedirektivet som ett exempel på hur EU kan adressera medborgarnas behov av sociala förbättringar. I kapitlet lyfter Hartzén fram minimilönedirektivets specifika regleringsmodell som ett tydligt exempel på hur EU kan förena behovet av initiativ som förbättrar för medborgarna, utan att samtidigt riskera att underminera befintliga reglerings- och skyddsmodeller. Hartzén klargör i kapitlets slutsatser att denna form av regleringsteknik framöver kan utgöra en väg framåt för EU i frågan om att öka möjligheterna till att stärka solidariteten mellan arbetstagare i olika medlemsstater.

I bokens sjunde kapitel analyserar *Özge Öner* och *Hans Seerar Westerberg* hur EU:s medlemsländer lyckats med arbetsmarknadsintegrationen av flyktinginvandrare. Öner och Seerar Westerberg inleder med att visa hur synen på flyktinginvandrare i EU varierar mellan olika medlemsländer, såväl som över tid. Mot bakgrund av unionens varierande och ibland inkonsekventa inställning till migration diskuteras därefter tongångarna kring huruvida en gemensam migrationspolitik för EU är möjlig.

Författarna poängterar att alltsedan flyktingkrisen 2015 har flyktinginvandring varit föremål för diskussion i många medlemsländer, inom vilken problem med den sociala och ekonomiska integrationen av nyanlända ofta lyfts upp. Vidare konstaterar Öner och Seerar Westerberg att arbete och självförsörjning är en central anpassningsmekanism för lyckad integration. För att vidare få en detaljerad inblick i arbetsmarknadsintegrationen av individer som invandrat till Europa med asyl- eller skyddsbehov som främsta skäl, analyseras statistik från EU:s statistikkontor Eurostat. Närmare bestämt presenteras siffror kring hur många flyktinginvandrare som är i arbete, hur många som är arbetslösa, och hur många som helt står utanför den reguljära arbetsmarknaden. Vidare analyseras hur flyktinginvandrare i ett land står sig jämfört med befolkningen i stort på denna arbetsmarknad. Avslutningsvis menar författarna att EU på ett bättre sätt måste nyttja den mångfald av outnyttjade förmågor och kompetenser som finns bland flyktinginvandrare och främja en inkluderande arbetsmarknad.

Detta skulle potentiellt kunna förbättra EU:s ekonomiska konkurrenskraft och innovation.

I bokens åttonde kapitel belyser *Andreas Spehar* den brokiga utvecklingen mot en gemensam asyl- och migrationspolitik. Den övergripande frågan som diskuteras i kapitlet är i vilken utsträckning den nya asyl- och migrationspakten som förhandlades fram under 2023 löser de grundläggande problemen med EU:s gemensamma migrationspolitik. Spehar argumenterar för att de främsta anledningarna till att EU har svårt att leva upp till och upprätthålla en human, rättssäker och hållbar migrationspolitik är den varaktiga bristfälligheten i EU:s politikområden som hanterar olika former av migration, samt bristen på solidaritet mellan medlemsstaterna. Vidare menar Spehar att i synnerhet EU:s hantering av flyktingkrisen 2015 bekräftade dessa två brister. Dels tog ett fåtal medlemsländer ansvar för en stor majoritet av de asylsökande, dels behandlas asylsökande inte lika i alla EU:s medlemsländer. Detta gjorde att asylsökande sökte sig till vissa medlemsländer framför andra.

Vidare diskuterar författaren EU:s målsättning att minska antalet flyktingar som når EU:s yttre gränser, samt den önskan som finns att stävja irreguljär migration. Detta har tagit sig uttryck i såväl en förstärkning som en externalisering av den yttre gränsen. Vidare menar författaren att medel såsom handelsavtal och biståndspolitik efter 2015 i allt högre grad har format EU:s migrationshantering. Som ett led i detta har en avsevärd del av de politiska och ekonomiska satsningar som gjorts riktats mot stater och områden utanför EU:s gränser. Spehar argumenterar för att den nya asyl- och migrationspakten förstärker bilden av EU som "fästning Europa" där gränser och säkerhet är av största vikt. Författaren menar att den nya asyl- och migrationspakten trots Europeiska kommissionens proklamerings om en nystart främst handlar om en pragmatisk omformulering av gamla idéer. Vissa innovativa tillägg finns dock, ämnade att övertyga motvilliga stater att fortsätta vara en del av EU:s överstatliga migrationspolitik. Kravet på solidaritet stater emellan och vad detta ska anses innebära fortsätter att vara en stötesten.

Avslutningsvis rekommenderar Spehar att EU bör se över sin politik kring arbetskraftsinvandring och etablera fler lagliga vägar att

ta sig in på EU:s arbetsmarknad, inte bara för högtbildade arbetsmigranter från tredje länder, utan även för medel- och lågutbildade. Dessutom menar hon att EU bör utöka antalet säkra vägar till internationellt skydd. För skyddsbehövande personer kan lagliga vägar handla om vidarebosättningsprogram för kvotflyktingar, andra typer av humanitära uttagnings- och mottagandeprogram, och möjligheter att ansöka om humanitära visum.

I bokens nionde och avslutande kapitel undersöker *Robin Teigland* och *Mikael Wiberg* vilken betydelse artificiell intelligens (AI) och digitalisering har för EU:s arbetsmarknad och vilka konsekvenser detta kan få för EU:s djup och storlek. Digital teknik och AI, och särskilt generativ AI som exempelvis ChatGPT, väcker många frågor relaterade till morgondagens arbetsmarknad, och det råder stor osäkerhet om vart denna utveckling leder på lång sikt. I kapitlet lyfter författarna ett flertal frågeställningar. Hur kommer EU att se ut om ett decennium? Vilken roll kommer digital teknik att spela, inklusive utvecklingen av AI? Och inte minst, vilka alternativa vägar framåt kan skönjas?

För att svara på dessa frågor använder författarna en metod som på engelska kallas ”disciplined imagination”, en form av scenarioarbete med syfte att på ett analytiskt sätt blicka in i framtiden. Teigland och Wiberg utarbetar en scenariomatrix och tar med läsaren fram till år 2035. Där utforskas fyra distinkta men ändå rimliga scenarier för hur EU och världen, samt teknikens och arbetsmarknadens form, kan utvecklas. För att utveckla dessa fyra scenarier ifrågasätter författarna många antaganden om teknik, arbetsmarknad och även samhället och dess utveckling som anses självklara – både inom EU och gentemot andra länder i världen. På så sätt gör dessa fyra scenarier det möjligt för läsaren att bryta sig loss från ett läge runt år 2024 – ett nuläge som kännetecknas av betydande oro och en osäker utveckling.

Även om inget av dessa scenarier kan bedömas som mer troligt än något annat föreslås ett antal policyrekommendationer på metanivå. Vidare presenteras idéer kring regleringen av AI som kan hjälpa EU att röra sig mot det författarna anser är det mest önskvärda scenariot för unionen – det som benämns ”Sikta mot stjärnorna”. För att nå dit menar Teigland och Wiberg att EU behöver genomföra politiska

åtgärder längs båda axlarna i scenariomatrisen, det vill säga mot det som författarna benämner som teknologi för utforskning och det som benämns som en hög vilja att integrera. Om rätt frågor ställs om framtiden och lämpliga åtgärder vidtas menar författarna att EU har goda möjligheter att ställa om i en riktning mot en hållbar framtida arbetsmarknad.

Bokens nio kapitel som följer härfter behandlar sålunda olika dimensioner i EU:s framtida utveckling i skuggan av en stundande utvidgning. Denna kommer att sätta tonen för den politiska dynamiken i EU under många år framåt men EU:s utveckling är självfallet inte beroende endast av hur utvidgningsprocessen organiseras och genomförs. Som belyses i bokens analyser spelar EU:s ekonomiska konkurrenskraft och förmåga att tillägna sig ny teknologi stor roll för de finansiella ramarna som unionen har att agera inom. En annan stor fråga är hur det fortsatt starka migrationstrycket hanteras av EU och dess medlemsländer där ett misslyckande ofrånkomligen skulle leda till ökade politiska spänningar inom EU. Även andra frågor som rör säkerhet, det europeiska medborgarskapet och arbetsmarknadens förmåga att integrera arbetskraften påverkar EU:s förmåga att bemöta inre och yttre utmaningar. Vid sidan av EU:s utvidgning och politik spelar säkerhetspolitiska hot, ökade spänningar mellan stormakter, yttre påverkansförsök, framgångar för euroskeptiska partier och många andra utmaningar stor roll för hur EU:s framtida djup och storlek kommer att se ut.