

S



ANTONINA BAKARDJIEVA ENGELBREKT,  
ANNA MICHALSKI & LARS OXELHEIM (REDAKTÖRER)

# EU:s inre och yttre gränser i en konfliktylld värld

EUROPAPERSPEKTIV 2023

ÅRSBOK FÖR EUROPAFORSKNING INOM  
EKONOMI, JURIDIK OCH STATSKUNSKAP

SANTERUS  
FÖRLAG

## NÄTVERK FÖR EUROPAFORSKNING

De svenska universitetens institutioner för juridik, statskunskap och ekonomiska ämnen samarbetar i tre nätverk för Europaforskning. Dessa arrangerar gemensamma arbetsmöten för behandling av pågående forskning. Samarbetet syftar till att bättre utnyttja nationella resurser och internationella kontakter. Härtill kommer uppgiften att göra viktiga forskningsresultat tillgängliga på svenska för en bredare allmänhet. Publiceringen av Europaperspektiv är ett led i denna senare strävan.

Nätverket för Europarättsforskning leds av Antonina Bakardjieva Engelbrekt vid Juridiska institutionen vid Stockholms universitet. Ordförande i styrelsen för Nätverket för Europaforskning i statskunskap är Anna Michalski vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen leds av Lars Oxelheim vid Lunds universitet. Närmare information om verksamheten finns på Europaperspektivs hemsida <http://www.europaperspektiv.se>, från vilken det även finns länkar till respektive nätverks hemsida:

Juridik – <http://www.snef.se>

Statskunskap – <http://www.snes.se>

Ekonomi – <http://www.snee.org>

Varning! All textkopiering ur denna bok, utöver lärares begränsade rätt att kopiera för undervisningsbruk enligt Bonus Copyright Access skolkopieringsavtal är enligt Lagen om upphovsrätt förbjuden utan skriftligt tillstånd från förlaget.

ISSN 1403-3879

ISBN 978-91-7359-192-8

© 2023 Respektive författare/Santérus Förlag

Omslagsidé: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Santérus Förlag

Santérus Förlag ger också ut böcker under förlagsnamnet

Santérus Academic Press Sweden

[info@santerus.se](mailto:info@santerus.se)

[www.santerus.se](http://www.santerus.se)

Tryck: ScandBook AB, Falun 2023

# Innehåll

Förord

Inledning

*Johanna Pettersson Fürst*

EU:s gränspolitik: Hårdare gränser och utmaningar för den fria rörligheten • 31

*Fredrik Sjöholm*

Gränsernas återkomst i världsekonomin: Ett EU-perspektiv • 57

*Marja-Liisa Öberg*

Inre marknadens gränser i och utanför EU • 81

*Ann-Kristin Jonasson*

EU:s normspridning i en konfliktfylld värld:  
En existentiell nödvändighet med förhinder? • 103

*Pär Hallström*

EU:s förmåga att sprida sin sociala marknadsekonomiska modell  
bortom sina gränser • 129

*av Torbjörn Becker och Anders Åslund*

EU:s ryska energiberoende:  
En kraft som splittrar eller enar unionen? • 157

*Maria Bergström*

EU:s regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism i en  
digital och fragmenterad värld • 189

*Kjell Engelbrekt*

Den europeiska säkerhetsordningen: Är detta vägs ände? • 221

*Anders Åslund och Torbjörn Becker*

En europeisk Marshallplan för ett Ukraina på väg mot EU • 249

Presentation av författare och redaktörer • 277

# Förord

Den 24 februari 2022 inledde Ryssland en storskalig invasion av Ukraina. Kriget markerade en slutpunkt för den europeiska säkerhetsordning som byggdes upp i samband med kalla krigets slut. Händelseförloppet kan ses som en del av en längre utvecklingstendens där länder som Kina men också regionala stormakter som Ryssland, Turkiet och Iran alltmer kommit att utmana och ifrågasätta EU:s och USA:s roll på den globala arenan. Denna rivalitet genomsyrar en mängd områden inklusive handels-, bistånds- och energipolitik, frågor som styrelsekick, rättsstat och mänskliga rättigheter samt militära frågor rörande exempelvis Ukraina och Taiwan.

EU och unionens medlemsländer är dock väl medvetna om dessa utmaningar. Europeiska kommissionens ordförande Ursula von der Leyen betonade exempelvis redan innan hon tillträdde i december 2019 att hon skulle leda en geopolitisk kommission. EU har ambitionen att försvara en regelbaserad ordning med principer såsom multilateralism och rättsstat, men också normer såsom mänskliga rättigheter och demokrati. I en värld präglad av konflikt och rivalitet blir därför frågor om EU:s inre och yttre gränser särskilt relevanta och betydelsefulla.

EU:s yttre gränser kan ta sig högst konkreta uttryck med påverkan på handels- och energiflöden, eller att unionen för att hantera migration och internationell brottslighet byggt upp en alltmer omfattande extern gränskontroll i form av den gemensamma myndigheten Frontex. Ytterligare ett uttryck för EU:s yttre gränser är grannskaps- och utvidgningspolitiken. I och med ett flertal länders uttryckliga önskan

att bli EU-medlemmar, inklusive Ukraina, ställs frågor om vart EU:s fysiska gränser bör gå och hur förhållandet till unionens södra och östra grannländer ska se ut? Å ena sidan visar intresset för medlemskap på unionens fortsatta attraktionskraft i EU:s närområde. Å andra sidan kräver en utvidgning av unionen en samsyn bland nuvarande medlemsländer, inte minst då brist på en sådan kan få konsekvenser för EU:s politikområden som reglerar förhållanden över unionens inre gränser. En viktig framtidsfråga blir därmed huruvida EU-medlemskap är möjligt för länder i unionens närområde, eller om det finns andra modeller som är lättare för nuvarande medlemsländer att enas kring? EU:s yttre gränser kan även förstås i ett bredare perspektiv. EU har under en lång tid haft en ambition att sprida normer och ekonomiska standarder bortom unionens gränser. I en omvärld alltmer präglad av geopolitik och rivalitet är dessa frågor av större betydelse än på mycket länge, men samtidigt en alltmer utmanande uppgift för unionen.

Detta är den tjugosjätte utgåvan av *Europaperspektiv*. I denna utgåva analyserar forskare i juridik, ekonomi och statskunskap EU:s inre och yttre gränser i en konfliktfylld värld utifrån olika perspektiv. I en tid av stor osäkerhet i omvärlden ställs viktiga frågor på sin spets: hur omformas den europeiska säkerhetsordningen efter Rysslands invasion av Ukraina? Hur ska återuppbyggnaden av Ukraina genomföras och vilken roll spelar EU i den processen? Vad innebär det geopolitiska skiftet för energipolitiken och för EU som global handelsmakt? Kan EU upprätthålla sin förmåga att sprida normer bortom sina gränser? Hur har EU:s gränspolitik vuxit fram, vilka former tar den och hur hanteras spänningen mellan ambitionen om öppna inre gränser och alltmer strikt bevakning av de yttre gränserna?

Dessa och andra frågor behandlas av författarna i 2023 års utgåva av *Europaperspektiv*. Boken tar en mångvetenskaplig ansats och i vart och ett av kapitlen erbjuder författarna en analys av EU:s utveckling inom sina respektive expertområden. *Europaperspektiv* ges ut gemensamt av nätverken i Europaforskning i ekonomi, juridik och statsvetenskap vid svenska universitet och lärosäten. Undertecknade har fungerat som bokens redaktörer. Som företrädare för vart och ett av dessa tre nätverk har vi fastställt bokens tema och därefter valt ämnen och



författare. Samordningen av vårt redaktionella arbete med boken har utförts av Per Ekman vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Bokens upplägg behandlades på ett seminarium med författarna i Stockholm den 24 maj 2022.

Stockholm, Uppsala och Lund i januari 2023

Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Anna Michalski och Lars Oxelheim



# Inledning

Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022 kommer att gå till historien som den ödesdigra dagen då den nutida europeiska säkerhetsordningen slogs i spillror. Den europeiska säkerhetsordningen uppstod i det kalla krigets slutfas då Sovjetunionen först förlorade greppet om länderna i Central- och Östeuropa och sedan bröts sönder av inre slitningar förorsakade av det sovjetiska styrets misskötsel av ekonomin och oförmåga till social, kulturell och politisk utveckling. För den Europeiska unionen (EU) innebar det geopolitiska skiftet i Europa i 1990-talets början upptakten till en ny epok präglad av fördjupad politisk integration, utvidgning av unionens maktbefogenheter och politikområden, samt en omfattande utökning av dess medlemskrets. Utvidgningen till länder i Central- och Östeuropa och sydöstra Medelhavet väckte frågan om EU:s framtida gränser i en bredare mening, inte som skiljeväggar mellan folken men som kontaktytor för ekonomiskt, socialt och kulturellt utbyte. Under de 15 påföljande åren lyckades EU med att integrera de nya medlemsländerna och en ny yttre gräns uppstod mot Ryssland i nordöst, längs Svarta havet i Östeuropa och i östra Medelhavet gentemot länderna på Balkan och öster och norr om Cypern. Trots ansträngningar att skapa nya typer av fördjupade samarbeten med länder i östra och södra grannskapen har EU varit tydligt med att skilja medlemskapet från andra former av partiell integration i form av olika typer av associationsavtal och frihandelsavtal. EU:s yttre gräns kvarstår som en skiljelinje mellan materiellt välstånd, demokrati, rättsordning och politiska fri- och rättigheter gentemot en omvärld som allt mer kännetecknas av instabilitet och bristande samhällsekonomisk utveckling. Betydelsen av fysiska gränser aktualiseras i en värld präglad av mellanstatlig ekonomisk och teknologisk konkurrens, säkerhetshot och migrationsströmmar. Samtidigt är många nutida hot gränsöver-

skridande, inte minst klimatförändringar, pandemier och organiserad brottslighet i alla dess former. EU:s yttre gränser fortsätter att utöva dragningskraft för människor, varor och kapital som söker vägar in i Europa och i EU ses förstärkningen av de yttre gränserna som en nödvändighet för att bevara de friheter som medlemskapet innebär för människor och företag i Europa och för att försvara den inre friheten mot yttre säkerhetshot.

Kriget i Ukraina har mobiliserat EU:s institutioner och medlemsländer att stödja det ukrainska folket och det politiska styret såväl ekonomiskt som moraliskt och militärt. Rysslands agerande har medfört stora utmaningar också för EU:s medlemsländer, inte bara i termer av ett ökat säkerhetshot men också genom att utsätta länderna för en energikris som späder på en redan tilltagande inflation och som skapar ekonomisk osäkerhet hos näringsliv och befolkning. Hitills har EU med EU-kommissionen i spetsen svarat oväntat resolut på dessa utmaningar. I sitt tal om tillståndet i unionen 2022 uttryckte EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen sin belåtenhet med krishanteringen på följande sätt: ”För 15 år sedan, under finanskrisen, tog det flera år för oss att finna hållbara lösningar. Tio år efter det bröt den världsomspännande pandemin ut, och då var det bara en fråga om veckor. Men i år, så snart de ryska trupperna hade korsat gränsen till Ukraina, svarade vi enhälligt, bestämt och omedelbart. Och det ska vi vara stolta över (red: officiell översättning).”

Säkert har EU dragit lärdom av tidigare kriser och lika säkert bidrar det otänkbara att ett krig återigen utspelas i Europa till samsynen i EU. Inte desto mindre står EU inför stora utmaningar som sätter unionens förmåga till samsyn på svåra prov, både i det korta och långa loppet.

## Innebörden av det geopolitiska skiftet

Sedan mitten av 2000-talet präglas den politiska kartan av ett allt mer kännbart geopolitiskt skifte. Detta skifte innebär att det regelbaserade internationella systemet gradvis bryts ner av stater som inte respekterar dess principer. Dessa stater tar till makt som ett medel

för att få sina intressen tillgodosedda till förfång för samarbete på grundval av gemensamma regler och praktiker. Det regelbaserade internationella systemet är ett begrepp som använts allt oftare på senare år, att jämföra med det tidigare begreppet *Pax Americana* som syftar på den relativa säkerhetsgemenskapen som skapades efter andra världskriget för länder i västvärlden som stod under beskydd av USA. Ett annat närliggande begrepp är ”den liberala världsordningen” som har sin upprinnelse i USA:s dominans under kalla kriget med en hegemoni som resultat. Detta begrepp syftar främst på de normer och regelverk som upprätthålls av internationella organisationer, såsom Världshandelsorganisationen och Internationella valutafonden. Detta regelverk har givit upphov till stabilitet och förutsägbarhet i det internationella systemet och till en övertygelse om den liberala demokratin styrka. Den liberala världsordningen bygger på liberala värden, såsom politiska fri- och rättigheter, och tron på att länder med ett demokratiskt styre är mindre benägna att gå i krig. Under det kalla kriget kopplades denna tro samman med den ”fria världen”. Förvisso var den liberala världsordningen inte endast ”god” eftersom de geopolitiska spänningarna under kalla kriget resulterade i så kallade proxykrig i Afrika och Asien och påtryckningar gentemot svagare länder i till exempel Latinamerika. Dessa uppkom i dragkampen mellan USA och Sovjetunionen i ansträngningarna att forma världen i en riktning som stärkte respektive supermakts säkerhet och ekonomiska dominans.

Det regelbaserade internationella systemet vilar på teorin om liberal institutionalism framlagd på 1980-talet av amerikanska statsvetare såsom Robert Keohane, John Ruggie, Stephen Krasner och Robert Axelrod och dess teser om hur samarbete mellan stater uppstår och blir beständigt över tid. Dessa forskare menar att de inneboende riskerna med samarbete, till exempel att de andra parterna inte uppfyller sina åtaganden, går att lösa genom att skapa regelverk som upprätthålls av internationella organisationer. Dessa forskare och andra har belagt att med tiden byggde internationella organisationer upp varaktiga regimer som stärkte förmågan att hålla medlemmarna ansvariga för sina åtaganden och visa följsamhet inför gemensamma regler. Denna utveckling var kanske tydligast inom Världshandels-

organisationen där en stark regim för internationell handel baserad på gemensamma regler och varaktiga åtaganden gynnade växande handelsutbyten som låg bakom den ekonomiska globaliseringen och förankrade multilateralism som en eftersökt samarbetsform. När EU talar om att försvara det regelbaserade internationella systemet syftar man på principer såsom multilateralism och rättsstaten men också på normer såsom mänskliga rättigheter och demokrati. Därtill betonar EU vikten av att stärka de internationella organisationernas ställning och att man vill verka för reform av Världshandelsorganisationen för att anpassa den till en ny verklighet.

Varför behöver det regelbaserade internationella systemet försvaras och mot vem? För att svara på den frågan är det viktigt att först lägga fast att systemet är baserat på ömsesidigt förtroende för att alla deltagande stater följer reglerna och infriar ingångna åtaganden. Vid upprepade regelbrott eller regelvidriga handlingsmönster eroderas förtroendet, och ingångsvärdet att samarbete alltid lönar sig i längden försvagas. Från mitten av 2000-talet och framåt har i synnerhet Kinas ekonomiska framgångar rubbat jämnvikten i det globala systemet. Sedan ett antal år tillbaka står Kina för den största enskilda delen av världshandeln med stora handels- och investeringsöverskott gentemot andra länder och EU. Därtill har Kina ett högteknologiskt övertag inom vissa sektorer och dominerar produktionen av till exempel sällsynta metaller. Förhoppningen att Kina skulle inordna sig i det regelbaserade internationella systemet genom sitt medlemskap i Världshandelsorganisationen 2001 har inte infriats. Tilltagande problem med överträdelser av internationell immaterialrätt, tvångsöverföring av teknologi, handelsstörande subventioner och dumpning av till exempel stål tillhör återkommande klagomål från företag som är verksamma på den kinesiska marknaden, såväl som från industrier som drabbas på sin hemmamarknad.

Dessa problem hade kunnat lösas inom Världshandelsorganisationen men sedan Xi Jinping kom till makten 2012 har Kina använt sig allt mer av sin dominans för att påverka utformningen av det regelbaserade internationella systemet och samarbetsformerna med enskilda länder. Detta blev påtagligt inte minst under coronapandemins tidiga skede då Kina använde sig av sin dominans inom viss produktion för

att bryta värdekedjor och påverka länders syn på Kinas ansvar vad gäller pandemins ursprung genom både godhjärtade insatser såsom donation och försäljning av munskydd och bestraffande åtgärder som att införa handelsförbud mot exempelvis Australien. Redan innan pandemin använde sig Kina av bestraffningar gentemot länder som ansågs förolämpa eller inte respektera Kinas intressen och som lyft frågor om brott mot mänskliga rättigheter eller om Taiwans status. Dessa bestraffningar handlade om importförbud till exempel av lax från Norge efter att Liu Xiaobo tilldelats Nobels fredspris 2010. Det rörde sig också om avbrutna diplomatiska förbindelser, till exempel med Danmark 2009 inför klimattoppmötet COP15 till följd av danska statsministerns möte med Dalai lama, eller om bestraffande handelspraktiker. En sådan bestraffande praktik riktades så sent som 2021 gentemot Litauen då landet togs bort från Kinas tullregister och följaktligen inte längre kunde exportera varor till Kina; detta som svar på Litauens beslut att låta Taiwan öppna ett representationskontor i Vilnius. Denna form av bestraffning benämns numera som ekonomiskt tvång – *economic coercion*. EU-kommissionen lade 2021 fram ett förslag på hur man ska skydda medlemsländer som råkar ut för denna typ av bestraffning.

Sedan kriget i Ukraina har ännu en typ av ekonomisk tvångspraktik gjort sig till känna som väpnat ömsesidigt beroende – *weaponized interdependence* – vilket syftar på att stater som dominerar vissa värdekedjor eller tillgången till naturresurser använder dessa som vapen. Denna strategiska användning av ekonomiska beroenden har förekommit tidigare, men omfattningen och djupet i ekonomiska förbindelser mellan länder i den globala ekonomin medför att potentiella sårbarheter är mycket större. Efter Tysklands beslut att inte fullfölja certifieringen av Nord Stream 2 i början av 2022 som en reaktion på Rysslands agerande gentemot Ukraina, minskade gasleveranserna via Nord Stream 1 avsevärt och stoppades helt efter att båda gasledningarna skadats svårt i en explosion i september 2022. För EU-länder med stort beroende av rysk gas i deras energimix har plötsliga avsaknaden av rysk gas betydande konsekvenser. Tyskland, i synnerhet, som trots internationella varningar byggt upp sitt beroende av rysk gas genom att samfinansiera Nord Stream 1 och 2, hade

gjort sig sårbart för ryska påtryckningar. I maj 2022 presenterade EU-kommissionen en energisäkerhetsstrategi – REPOWEREU – som syftar att eliminera beroendet av rysk olja och gas, diversifiera importen av gas och satsa på förnybara energikällor och energieffektivitet.

Ryssland och Kina är de länder som oftast framhålls när skiftet från en regelbaserad ordning till en världsordning grundad på makt diskuteras. Dessa länder har en så kallad geopolitisk världssyn vilket påverkar hur de ser på utformningen av förbindelser till andra länder. I den geopolitiska världsbilden har territorium och gränser en framskjuten roll eftersom det är just ägandet av naturresurser och kontrollen över transportvägar som ger makt. Länder inordnas hierarkiskt i sfärer av politisk dominans och maktmedlen är såväl ekonomiska som militära. I Kinas fall har strategin för ekonomiskt bistånd – *Belt and Road Initiative* (BRI) – uppmärksammats eftersom den i många fall har skapat en ekonomisk såväl som politisk beroendeställning mellan Kina och mottagarländerna, då Kina förväntar sig lojalitet i retur, inte minst i frågan om Taiwan, i olika internationella och regionala forum, till exempel i Förenta nationernas generalförsamling eller i 16+1-grupperingen. Därtill har Kina via BRI säkrat tillgången till naturresurser och avsättningsmarknader för kinesiska statsägda företag. Ryssland har också försökt dra tidigare sovjetrepubliker till sig i Oberoende staters samvälde och Eurasiska ekonomiska unionen i syfte att skapa intressesfärer för dominans och maktanspråk.

För EU är den internationella utvecklingen bekymmersam. Konsekvenserna av den ryska regimens allt mer extrema hållning gentemot grannländer som tidigare ingått i Sovjetunionen sjönk in långsamt och inte förrän kriget i Ukraina 2022 uppdagades denna med full kraft. Likaledes har det tagit flera år att inse innebörden av Kinas internationella normspridning och territoriella ambitioner i Sydkinesiska havet. Men framför allt bidrog den tidigare amerikanske presidenten Donald Trumps kritik mot militäralliansen Nato och EU, samt dennes benägenhet att bryta ingångna avtal, till osäkerhet om varaktigheten i USA:s säkerhetspolitiska engagemang i Europa. Dessa faktorer har gemensamt bidragit till en ambition om europeisk strategisk autonomi.

I slutet av 2022 då kriget i Ukraina pågått under nästan ett år kan man skönja konturerna av en ny världsordning. Denna världsordning



bygger mer på konkurrens och rivalitet än samarbete, inte minst mellan Kina och USA. Vad innebär detta geopolitiska skifte för EU:s förmåga att agera på det internationella planet? En central utvecklingstendens är att multilateralismen framledes kommer att brottas med stora svårigheter och att normkonkurrens förblir en bestående aspekt i samspelet mellan stater. EU har justerat sin utrikespolitiska framtoning och tillvägagångssätt för att vara bättre rustat att uppnå sina målsättningar. EU:s främsta utrikespolitiska instrument, den externa handelspolitiken, är i enlighet med den globala utvecklingstendensen numera främst inriktad på regionala och bilaterala handelsförbindelser. Den har också som ambition att realisera inre och yttre politiska målsättningar på en rad områden och på ett högre plan bidra till en större strategisk autonomi. EU använder sig därför i handelsavtal av klausuler om mänskliga rättigheter och rättsstaten såväl som hållbar ekonomisk och social utveckling och åtgärder för klimatomställning. På det diplomatiska planet riktar EU in sig på att skapa allianser med likatänkande stater och partners i Asien, Stilla-havsområdet, Latinamerika och Afrika. I och med kriget i Ukraina och Rysslands allt tätare strategiska allians med Kina har EU också anammat diskursen om att världen befinner sig i en kamp mellan autokratier och demokratier och givit sitt stöd till det franska initiativet om en europeisk politisk gemenskap. Ursula von der Leyens vision 2019 om en geopolitisk kommission, som lanserades som motto vid början av hennes ämbetsperiod, har därmed infriats. Hon har riktat kommissionens sikte mot att försöka bryta sårbarheter och beroenden inom energi, teknologi och råvaruförsörjning, inta en hårdare linje mot strategiska investeringar, ekonomiskt tvång och trakasserier, ta gemensamma diplomatiska initiativ inom klimat, uthållig utveckling och mänskliga rättigheter samt att stärka unionens strategiska autonomi. Med Sveriges och Finlands ansökan om medlemskap i Nato förbättras ytterligare förutsättningarna för en tät samverkan mellan EU och Nato i ansträngningarna att bygga en ny europeisk säkerhetspolitisk ordning i kölvattnet av kriget i Ukraina.

Trots en större samsyn sedan kriget i Ukraina är EU:s plats i en ny världsordning långt ifrån säkrad. Den globala regelkonkurrensen inom avancerad teknologi och digitalisering är hård. EU kan till

exempel satsa på tillverkning av mikrochips och batterier i Europa, men dessa satsningar garanterar inte att Europa blir världsledande på dessa områden och att industrin kan stå sig i den globala konkurrensen. Kina ligger långt före i vissa sektorer och många internationella standardiseringsorgan domineras numera av detta land som vill se sina normer och standards antagna globalt. Vad gäller klimatomställningen har stormakter såsom USA och Kina tappat fart och deras åtaganden inom ramen för FN:s klimatmål har hittills inte infriats. Frågan är hur långt strategin i EU:s klimatdiplomati om att bilda partnerskap med länder i Asien och Afrika kan förmå dessa länder att anamma europeiska målsättningar inom miljö, klimat och uthållig samhällsutveckling när målen är högt satta och de ekonomiska och politiska incitamenten inte nödvändigtvis är mer lukrativa än Kinas.

## En europeisk säkerhetsordning och EU:s framtida utvidgning

Då Ryssland invaderade Ukraina i februari 2022 bröt landet slutgiltigt med den säkerhetspolitiska ordning som rått sedan Sovjetunionens upplösning i december 1991. Vid de kommunistiska regimernas fall i Central- och Östeuropa i slutet av 1980-talet föll uppgiften på EU och Nato att integrera de nyblivna demokratierna i den västeuropeiska politiska, ekonomiska och säkerhetspolitiska ordningen.

Utvidgningen av Nato genomfördes i flera omgångar med start år 1990 då Tyskland återförenades, 1999 då Ungern, Polen och Tjeckien blev medlemmar, följt av de baltiska staterna och fyra östeuropeiska länder 2004 och successivt sedan 2009 av fyra länder på Balkan. Nato har i princip använt sig av en öppen-dörr politik gentemot nya medlemmar och har på så sätt successivt utvidgat den europeiska säkerhetsgemenskapen. Länder som vill bli medlemmar ska uppfylla Nordatlantiska fördragets skrivningar om ”demokrati, individuell frihet, och rättsstaten” och ha förmåga att bidra till organisationens försvar och uppdrag. Utvidgningarna har visserligen bidragit till debatt mellan Natos medlemsländer och mötts av protester från Ryssland men annars varit förhållandevis okomplicerade.

I EU:s fall är utvidgningen av nya medlemsländer en komplex process med omfattande krav på anpassning av lagstiftning och politik i kandidatländerna som kan ta många år att fullfölja. I samband med den stora östutvidgningen med början i slutet av 1990-talet utvecklade EU en utvidgningspolitik som omfattar fyra faser: 1) en utvärdering av ansökarlandets ekonomiska, sociala och politiska förutsättningar att bli medlem i EU och ett beslut att påbörja utvidgningsprocessen genom att ge landet en kandidatstatus; 2) förberedelser i kandidatlandet med ekonomiskt och administrativt stöd från EU att anpassa nationell lagstiftning till EU-rätten, stärka landets administrativa kapacitet, och konsolidera det demokratiska systemet; 3) förhandlingar om medlemskap, vilket i praktiken handlar om att kandidatlandet ska beviljas tidsbestämda undantag för vissa sektorer, då anpassningen till EU:s lagstiftning och politik inte är förhandlingsbart; och 4) inträde samt uppföljning av anpassningen inom specifika områden där EU inte medgett fullt medlemskap, till exempel vad gäller Schengensamarbetet och valutaunionens tredje steg, det vill säga övergången till euron.

EU har också utvecklat några principer om utvidgningen. I de så kallade Köpenhamnskriterierna har EU lagt fast vad som krävs för att ett land ska kunna bli medlem. Det handlar om demokrati och demokratiskt styre som garanterar rättsstaten, mänskliga rättigheter och skydd för minoriteter; en fungerande marknadsekonomi och förmåga att kunna konkurrera på den inre marknaden; samt en administrativ förmåga att kunna hantera medlemskapets skyldigheter och ansluta sig till målen för politisk, ekonomisk och monetär union. Därtill ska landet innan medlemskapet beviljas ha inlemmat EU:s lagstiftning och politik. Slutligen krävs det att landet inte har olösta gränskonflikter vid tiden för inträdet i EU. Det senare kriteriet har applicerats med mer flexibilitet än anpassningen till EU:s lagstiftning, till exempel för republiken Cyperns medlemskap i EU vilket inte innefattade den Turkcypriotiska republiken. Däremot skärptes gränskonfliktkriteriet inför Serbiens ansökan om medlemskap i EU då en normalisering av relationerna med Kosovo utgör en separat process som förväntas förverkligas innan Serbien kan bli medlem i EU.

Den europeiska säkerhetsordningen utmanas av Ryssland sedan annekteringen av Krim 2014, inte minst genom principen om gränsernas okränkbarhet i Europa som lades fast av Konferensen för säkerhet och samarbete i Europa (ESK) 1975. Invasionen av Ukraina utgör därför ett direkt brott mot folkrätten. För Ukrainas del har Rysslands agerande omöjliggjort nära förbindelser länderna emellan för en lång tid framöver och blivit avgörande för accelerationen av landets politiska orientering västerut. Den 28 februari 2022 lämnade Ukrainas styre in en ansökan om medlemskap i EU och i juni samma år beviljade Europeiska rådet landet officiell kandidatstatus efter en rekordsnabb beslutsprocess. Moldavien och Georgien följde efter och lämnade i mars 2022 in sina respektive ansökningar om medlemskap i EU. Moldavien beviljades kandidatstatus samtidigt som Ukraina medan Georgien bedömdes behöva uppfylla vissa av EU uppsatta krav för att uppnå denna status.

EU-kommissionen har signalerat att medlemsförhandlingarna med Ukraina kan ta lång tid och att landets anpassning till EU:s kriterier för medlemskap och lagstiftning är en diger uppgift för ett land som fortfarande är i krig. Å andra sidan förväntas EU och dess medlemsländer ta initiativet för återuppbyggnaden av Ukraina när väl ett fredsavtal med Ryssland har kommit till stånd. EU-kommissionen, Världsbanken och den ukrainska regeringen uppskattade i en första rapport den 9 september 2022 kostnaden för landets återuppbyggnad till 349 miljarder euro, en kostnad som ökar för varje dag som kriget pågår. Det ekonomiska behovet för Ukrainas återuppbyggnad är därmed kolossalt och komplexiteten att genomföra ett sådant samhällsbyggnadsprojekt är självfallet också enorm. Ursula von der Leyen har i ett uttalande lovat att ”EU kommer att ledsaga Ukraina på varje steg i processen att bygga ett demokratiskt, självständigt och välmående land på väg mot EU”. Det finns en klar ambition att samordna återuppbyggnaden av Ukraina med anpassningen till EU:s lagstiftning och regelverk. Dock är det fortfarande oklart hur EU:s löfte om hjälp med återuppbyggnad och inträde i EU kan balanseras mot behovet för Ukraina att uppfylla EU:s kriterier för medlemskap. EU:s engagemang i Ukraina är långsiktigt men utmaningarna är stora. Det gäller inte bara säkerhet och stabilitet i regionen men också en

djupgående demokratisering av politiska processer, förankring av rättsstaten, modernisering av den ukrainska statsapparaten och ökad transparens och regelföljande hos näringslivet. Under denna långa process är det av stor betydelse att EU:s yttre gräns mot Ukraina inte blir en skiljelinje utan en kontaktyta för utbyte mellan människor, normspridning, handel och gemensamma projekt inom klimatanpassning, gröna energilösningar och uthållig ekonomisk- och social utveckling.

I den tjugosjätte utgåvan av *Europaperspektiv* sätter forskare i juridik, ekonomi och statsvetenskap fokus på vad det innebär för EU:s inre och yttre gränser att EU nu befinner sig i en omvärld som karaktäriseras av system- och regelkonkurrens, normkonflikt och växande strategiska spänningar. Hur omformas den europeiska säkerhetsordningen av Rysslands invasion av Ukraina? Hur ska återuppbyggnaden av Ukraina genomföras och vilken roll spelar EU i den processen? Vad innebär det geopolitiska skiftet för EU som global handelsmakt? Kan EU upprätthålla sin förmåga att sprida normer internationellt och i sitt grannskap? Vad betyder energiomställningen i kölvattnet av kriget i Ukraina och EU:s uppenbara sårbarhet genom beroendet av rysk gas och olja? Hur kan integriteten av EU:s finansmarknad skyddas och är de befintliga instrumenten för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism tillräckliga? Hur har EU:s gränspolitik vuxit fram, vilka former tar den och hur hanteras spänningen mellan ambitionen om öppna inre gränser och allt mer strikt bevakning av de yttre gränserna? Detta är några av de frågor som besvaras i boken.

## EU:s inre och yttre gränser - nio perspektiv

I bokens första kapitel tar *Johanna Pettersson Fürst* bokens övergripande tema bokstavligt och fokuserar på hur politiken som handlar om kontroll och rörlighet över EU:s gränser förändras i takt med ökade gränspolitiska spänningar. Den huvudsakliga frågeställning som behandlas är hur gränspolitiken utmanar och bidrar till den europeiska integrationen. Gränser förstås i kapitlet som politiska institutioner, vilka skapas och upprätthålls genom processer där både politiska

beslut, materiella förutsättningar och människors beteendemönster samverkar. Gränspolitikens konsekvenser för europeisk integration analyseras med hjälp av ett teoretiskt ramverk där konsekvenserna för integrationen förklaras med hjälp av två dimensioner: dels om politiken gäller den inre- eller yttre gränsen, dels om riktningen på gränspolitiken går mot nedmontering eller förstärkning av gränsen. Pettersson Fürst analyserar utvecklingen på tre olika områden som rör europeisk gränspolitik. Det första området är användningen av så kallade ”tillfälliga inre gränskontroller”, som ökade avsevärt i och med flyktingkrisen 2015 och under coronapandemin. Här visar analysen på hur inre gränskontroller utmanat själva kärnan i Schengenavtalet genom att sätta den fria rörligheten mer eller mindre tillfälligt ur spel. Kapitlet behandlar därefter utvecklingen av EU:s externa gränspolitik, som syftar till att kontrollera migrationen utifrån. Pettersson Fürst diskuterar hur den externa gränskontrollen allt mer expanderat, både i termer av resurser och mandat för EU:s gräns- och kustbevakningsmyndighet Frontex, och geografiskt genom att gränskontroller flyttas allt längre bort från EU:s yttre gräns. Det tredje gränspolitiska området som analyseras i kapitlet är EU:s satsningar på ny teknik som används för att kontrollera gränser. Avslutningsvis diskuterar Pettersson Fürst hur dessa olika utvecklingstendenser kan förstås utifrån ett integrationsperspektiv, där förstärkningen av både inre och yttre gränser kan beskrivas som defensiv integration. Enligt författaren finns dock risker med att hårdare gränser ses som en enkel lösning på komplexa problem. Kapitlet avslutas med rekommendationer om att tydligt slå vakt om upprätthållandet av den fria rörligheten och de grundläggande rättigheterna.

I bokens andra kapitel behandlar *Fredrik Sjöholm* frågan om gränsernas återkomst i Europa och i världen utifrån ett handelsperspektiv. Handeln mellan EU och omvärlden såväl som handeln inom EU möter högre handelshinder och Sjöholm visar på hur globaliseringens fördelningseffekter kan förklara en del av denna utveckling. Mer specifikt har grupper som förlorat på globaliseringen, exempelvis när deras jobb flyttats ut ur landet, röstat för en mer inåtvänd och protektionistisk politik. Sjöholm går sedan vidare och noterar att utvecklingen i EU även är påverkad av det som sker i Kina och i USA

varför han i två följande avsnitt diskuterar synen på globalisering i dessa båda länder. Framväxten av Kina med dess statsstyrda ekonomi har bidragit till en förändrad syn på ekonomisk politik även i andra länder, med en mer positiv syn på statens direkta involvering. Även USA med dess stora industrisatsningar och protektionistiska politik har på olika sätt påverkat EU.

Resultatet har enligt Sjöholm blivit en allmän oro i EU över att unionens företag halkar efter konkurrenter i andra länder. Ett ökat fokus på industripolitik kan noteras både i EU och i de individuella medlemsländerna. En lång rad planerade åtgärder kommer om de införs att innebära ett betydande regimskifte i den europeiska synen på vad marknaden ska stå för och vad som är statens uppgift. Det innebär också en förändrad syn på globalisering där öppenhet för handel och utländska direktinvesteringar får stå tillbaka för en mer inåtblickande politik. Sjöholms huvudargument är att EU:s framväxande strategi med en mer aktiv industripolitik, där myndigheter väljer företag och industrier som ges särskilt stöd och skyddas mot konkurrens, är negativ för tillväxt och välbstånd. I stället menar författaren att EU bör upprätthålla öppna gränser. Det gäller såväl interna gränser genom att säkerställa en välfungerande inre marknad, som yttre gränser genom att jobba för en global öppen och regelbaserad handelsregim.

*Marja-Liisa Öberg* behandlar i bokens tredje kapitel frågan om de yttre gränserna av unionens inre marknad och dess betydelse i unionens utrikespolitik, i synnerhet för EU:s relationer med grannskapsländerna. Öberg menar att den inre marknaden utgör kärnan i den europeiska integrationen och att den även fått en ökad betydelse i den externa kontexten. Genom ett antal olika typer av internationella avtal erbjuder tredjeländer en möjlighet att delta i den inre marknaden i utbyte mot antagande av unionens regelverk i de berörda områdena. Integrationsmålen spänner från upprättandet av inledande partnerskap med tredjeländer till fullskalig integration av icke-medlemsstater i den inre marknaden. Författaren diskuterar först innebörden av den inre marknaden för relationerna inom EU:s gränser. Därefter undersöks den inre marknadens betydelse för EU i relation till länder i unionens närområde. I dessa avsnitt diskuteras såväl stater som vill

närma sig unionen med medlemskap som framtida mål, och stater som vill ha en nära relation till EU men som inte vill vara medlemmar, som exempelvis Storbritannien och Schweiz.

Öberg menar att tillämpningen av den inre marknadens regelverk och de starka ekonomiska och politiska band till unionen som därmed skapas blivit nyckeln till ett långsiktigt engagemang för det europeiska projektet både inom och utanför unionen. Att handeln i regionen till övervägande del sker enligt unionens regelverk bekräftar, enligt författaren, unionens status som regionens normativa supermakt. Rysslands krigföring i Ukraina har ytterligare förstärkt betydelsen av samarbetet mellan EU och grannländerna inom ramen för den inre marknadens kontext. Utöver att utgöra en huvudpelare i unionens integration och en viktig marknadsplats har den utvidgade inre marknaden fått en ökad symbolisk betydelse i ett vägval mellan Europas och Rysslands intressesfärer.

Genom en analys av den inre marknadens betydelse inom EU samt i unionens politik i förhållande till grannskapsländerna argumenterar Öberg att den inre marknadens utvidgade gränser är en högst betydelsefull del av unionens externa politik som befäster dess ledande roll i regionen. Expansionen av den inre marknaden erbjuder tredjeländer en stark möjlighet att identifiera sig som tillhörande den bredare europeiska gemenskapen och säkerställer ett långsiktigt åtagande till det europeiska integrationsprojektet. Öberg menar att medan unionens formella, fysiska och administrativa gränser består, fortsätter gränserna för den inre marknaden att suddas ut, och det europeiska integrationsprojektet breddas och fördjupas till förmån för den gemensamma säkerheten och välbefindandet. Avslutningsvis menar författaren att den inre marknadens attraktionskraft även fortsättningsvis bör tas till vara i utformandet av unionens samarbeten med grannskapsländerna. Flexibel integration bör här vara riktmärket, utan att för den sakens skull ändra på den formella gräns mellan medlemsstater och tredjeländer som utgörs av EU-medlemskapet.

I bokens fjärde kapitel diskuterar *Ann-Kristin Jonasson* hur EU i sina styrdokument förbinder sig att på den internationella arenan sprida sina grundläggande värden som demokrati och mänskliga rättigheter, och normer baserade på dessa. Samtidigt har EU fått ta emot



svidande kritik för att inte vara den normativa eller ”goda” aktör som man gärna framställer sig som, utan för att – precis som alla andra – framför allt främja sina egna, kortsiktiga intressen, stundom på bekostnad av de omhuldade värderingarna. Ett sådant glapp mellan retorik och praktik är enligt forskningslitteraturen bekymmersamt, eftersom det riskerar att urholka EU:s legitimitet, något som kan minska EU:s inflytande globalt. I kapitlet argumenterar Jonasson för att det också är bekymmersamt om EU, genom att inte agera i linje med sina värderingar och stå upp för dem när de utmanas, urholkar dessa värden och normer i sig. I denna konfliktfyllda tid, där den demokratiska ordningen är hotad världen över, behöver EU arbeta för att värna och sprida värdebaserade normer kopplade till demokrati och mänskliga rättigheter bortom sina gränser, även om det i närtid motverkar de egna, kortsiktiga intressena.

För att utröna hur EU bäst kan arbeta för att åstadkomma en sådan normspridning går kapitlet igenom dels vad normspridningsdiskursen anser vara nödvändigt för att sprida värdebaserade normer, dels EU:s egna erfarenheter i sammanhanget. Författaren granskar och jämför demokratifrämjande och klimatmålsarbete i EU:s politik gentemot de södra grannskapsländerna. Medan framgång i demokratifrämjandet lyser med sin frånvaro, tycks klimatmålsarbetet vara mer framgångsrikt. Jonasson argumenterar för att detta beror på att klimatmålsarbetet, till skillnad från demokratifrämjandet, utgår ifrån det som forskare framhåller som avgörande för framgångsrik värdebaserad normspridning: Den baseras på en genuin vilja hos båda parter att både sprida och omfamna normen, arbetet med att införa normen ägs lokalt och normspridningen baseras på en ömsesidighet och dialog mellan EU och partnerlandet. Jonasson betonar avslutningsvis att EU i stället för att värna sina kortsiktiga intressen bör bidra till utvecklingen av demokratiska målsättningar i partnerländerna och ett lokalt ägarskap av dessas förverkligande. Baserat på en sann dialog kan EU på detta sätt verka för att internationellt sprida de värdebaserade normer som utgör fundamentet för unionens existens.

*Pär Hallström* tar i bokens femte kapitel ett brett anslag på EU:s roll i världen. Hans utgångspunkt är att den samhällsmodell Europas länder och EU bygger på, rättsstatlighet, demokrati, mänskliga rättig-

heter och en liberal ekonomi som medger statlig intervention för att tillförsäkra sociala mål, inte endast sätts i fråga av Rysslands militära angrepp på Ukraina. Även Europas allt mindre roll i världsekonomin – särskilt i förhållande till det auktoritära Kina, och Europas minskande andel av världens befolkning, inte minst i förhållande till afrikanska länder – är en utmaning för unionen.

I detta perspektiv analyserar Hallström EU och dess medlemsstaters förmåga att klara denna utmaning genom att direkt och indirekt påverka sin omvärld att anta europeiska värderingar. Författaren gör detta genom att sammanställa och systematisera de faktorer han anser vara avgörande i den processen, med särskild tonvikt på rättsliga aspekter. I ett första avsnitt ser han till teorier om real- och geopolitik och deras uppdelning i politisk, ekonomisk och mjuk makt. I ett andra historiskt avsnitt granskar han hur ett europeiskt inspirerat samhälls- och rättssystem övertagits globalt men ofta får lokal kulör då den stöter mot traditionell kultur. Det tredje avsnittet ägnas åt hur EU:s mer tekniska och ekonomiska normer inspirerar till motsvarande regler i andra länder. Det fjärde avsnittet belyser det faktum att EU som organisation stått som modell för andra regionala sammanslutningar. I det femte avsnittet förklaras hur EU övertagit beslutandemakten på utrikeshandelns område från medlemsstaterna och därmed fått ett viktigt instrument att utöva ekonomisk/politisk makt för sina syften. Ett sjätte avsnitt behandlar hur det frihandelsvänliga EU stödjer Världshandelsorganisationen WTO, och ett sjunde riktas mot Kinas strävan att åter bli Mittens rike. Hallström menar avslutningsvis att trots stora utmaningar har EU genom sin mjuka och ekonomiska makt och med juridiken som medel möjlighet att påverka omvärldens inställning till de ideal som ligger till grund för EU och dess utrikesrelationer.

I bokens sjätte kapitel analyserar *Torbjörn Becker* och *Anders Åslund* hur EU och Rysslands ömsesidiga beroende utvecklats med fokus på den ryska energiexporten till EU. Frågan författarna ställer i kapitlet är om detta beroende kommer att leda till splittring eller ökad sammanhållning i EU när Rysslands anfallskrig mot Ukraina har gjort att unionen måste ompröva sitt beroende av rysk energi. På kort sikt har kriget och sanktioner satt stopp för stora delar av den ryska gasex-

porten till EU, med skenande energipriser som följd. Kapitlet redogör för hur EU och Rysslands ömsesidiga beroende ser ut vad gäller olika energislag och diskuterar i ljuset av detta de sanktioner och motsanktioner som genomförts och planeras av båda sidor som en följd av det ryska kriget i Ukraina. Becker och Åslund argumenterar för att effekterna av dessa sanktioner på kort sikt kommer vara märkbara såväl i Europa som i Ryssland, men att Ryssland är den stora förloraren både vad gäller relationen med EU och landets egen ekonomiska utveckling. Energiexporten är en fundamental drivkraft för den ryska ekonomin och utan stora institutionella och politiska förändringar kommer landet inte kunna göra sig av med sitt eget beroende av fossil energiexport. Författarna menar att utan en ny ledning i Ryssland som prioriterar lag och ordning inom landet framför makt utanför landets gränser är de ekonomiska framtidsutsikterna för landet minst sagt bleka. För EU blir den stora utmaningen att hantera de interna sprickor som blottläggs när förhållandet till Ryssland omprövas. Becker och Åslund argumenterar för att detta är en historisk möjlighet att skynda på den gröna omställningen i EU samtidigt som man förbättrar unionens säkerhet genom att göra sig oberoende av den ryska energin. Detta kan kräva vissa transfereringar inom unionen för att motverka den splittring som kan uppstå när länder med olika beroende av rysk energi och med olika ekonomiska förutsättningar måste kompromissa om hur denna omställning ska ske. Författarna menar avslutningsvis att om EU och dess medlemsländer lyckas nå samsyn i dessa förhandlingar kommer både EU:s energisäkerhet och dess yttre gränser att stärkas.

*Maria Bergström* genomför i bokens sjunde kapitel en analys av EU:s regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Penningtvätt utgör ett föränderligt hot som ständigt måste bekämpas, eftersom det underlättar för ständigt nya former av brottslig verksamhet, såsom narkotikahandel på 1980-talet, organiserad brottslighet på 1990-talet, terrorism efter den 11 september 2001, samt under 2010-talet också skattebrott. Kapitlet tar sin utgångspunkt i en historisk och kontextuell framställning där utvecklingen av EU:s regelverk beskrivs utifrån dessa olika hot, involverade intressen och aktörer. Den huvudsakliga frågan som Bergström ställer är vilka de rättsliga

utmaningarna är, om de adresseras av de befintliga instrumenten och aktuella lagstiftningsförslagen, eller om det finns utrymme för ytterligare reformer.

Ett urval av analytiska perspektiv med särskilda utmaningar för det framväxande regelverket identifieras: För det första, ökningen av privatoffentlig samverkan där privata aktörer varit med och utformat regelverket samt tilldelats ”polisiära” uppgifter. För det andra, utbyte av information och digitaliseringens särskilda utmaningar. För det tredje, samverkan mellan förvaltningsrätt och straffrätt samt olika typer av sanktioner. För det fjärde, den sedan länge pågående så kallade säkerhetsiseringen av penningtvätt och finansiering av terrorism som bland annat medfört en ökad kompetens för EU:s institutioner. I och med den ökade fragmenteringen och digitaliseringen av centrala delar av vår moderna värld ställs nyligen uppdaterade regelverk inför snabbt accelererande utmaningar. Enligt författaren är förhoppningen att mångfalden av verktyg, som den Europeiska kommissionen och den nu föreslagna centrala EU-myndigheten kommer att kunna använda, kan göra det möjligt för EU att hålla jämna steg med en snabbt föränderlig och komplex internationell miljö med snabbt föränderliga risker, utan att för den sakens skull begränsa skyddet för grundläggande rättigheter. Bergström behandlar även det senaste lagstiftningspaket som för närvarande diskuteras av Europaparlamentet och rådet. Författaren menar att det i denna fråga är särskilt viktigt att bevaka utvecklingen så att inte individens grundläggande rättigheter inskränks som svar på de ständigt ändrade hoten mot vårt samhälle.

I kapitel åtta ställer sig *Kjell Engelbrekt* den övergripande frågan huruvida Rysslands krig i Ukraina ska betraktas som den europeiska säkerhetsordningens slutgiltiga sammanbrott, eller ifall det finns förutsättningar för dess förnyelse i mer robust skepnad inom en snar framtid. Efter att ha redogjort för den europeiska säkerhetsordningens uppkomst och karaktär beskrivs på vilka sätt densamma utsätts för en exceptionell utmaning då en av garantimakterna för stabilitet och säkerhet inte bara regionalt utan globalt, Ryssland, med full kraft har angripit ett grannland och därmed helt åsidosatt FN-stadgans mest fundamentala normer och principer. Eftersom medlemmarna i en regional säkerhetsordning är så sammanvävda – särskilt via

medlemskap i EU och Nato – att både enskilda regeringars handlande och väsentliga skeenden inom varje land potentiellt inverkar på övrigas säkerhet, är det enligt Engelbrekt uppenbart att Kremels brutala angreppskrig mot Ukraina direkt hotar helheten och dessutom gör att enskilda länder längs Rysslands gräns blir sårbara och därmed påverkas negativt i ekonomiskt och socialt hänseende.

I därpå följande avsnitt diskuterar författaren hur Europa via EU, Nato och andra samarbetsorganisationer under 2022 agerat för att försöka försäkra sig om att Moskvas ambition att omstöpa den europeiska säkerhetsordningen till sin egen fördel misslyckas. Häri ingår sanktionspolitiken, de europeiska ländernas alltmer generösa humanitära, finansiella och militära stöd till Ukraina, samt en omfattande diplomatisk verksamhet för att bemöta utmaningen på global nivå inom FN, G7, G20 och annorstädes. Engelbrekt menar att en viktig faktor under resten av innevarande årtionde blir hur Tyskland kommer att utnyttja de etthundra miljarder euro som man beslutat ska tillföras den tyska försvarsmakten Bundeswehr. Härmed genereras potentiellt försvarsförmåga på en nivå som också kan få betydelse utanför Europa och dess omedelbara omgivning, åtminstone om den tillåts samverka med andra EU- och Natoländers.

Engelbrekt argumenterar avslutningsvis att EU och dess medlemsländer behöver se om sitt hus i säkerhetspolitiskt hänseende, vilket framför allt handlar om att göra vad man kan för att bevara den politiska enigheten, minska beroendet av ryska energiråvaror, konstgödsel, och vissa andra inkomstbringande exportvaror, alltmedan man förbereder sig på att kunna värja sig mot hotet från öster med diverse samhällseliga och militära medel. Engelbrekt menar att de flesta europeiska stater redan har förnyat eller utvidgat sina åtaganden till högre försvarsutgifter, ett krav som USA länge ställt på Natomedlemmar. Därutöver finns ett flertal tecken på att unionen är på väg att skifta sitt säkerhetspolitiska fokus ifrån företrädesvis ekonomiska satsningar på grannskapsländer i öster och i söder, till en mer traditionellt geopolitisk ansats där militära tvångsmedel, energisäkerhet, tillgång till strategiska råvaror, satsningar på teknologisk kompetens inom områden av betydelse för försvarsindustrin, står i centrum.

I bokens nionde och avslutande kapitel skissar *Anders Åslund* och

*Torbjörn Becker* på en plan för återuppbyggnaden av Ukraina med siktet inställt på att landet en dag ska bli fullvärdig medlem av EU. Författarna påminner om att kriget i Ukraina en dag kommer att vara slut och att EU då måste vara redo att hjälpa landet att bygga nytt och bättre för en framtid i EU. Redan i början av 2023 är kostnaderna för Ukrainas återuppbyggnad enorma och för varje dag som kriget fortgår ökar dessa.

Ukraina kommer därför att behöva omfattande stöd som bör hanteras inom ramen för en egen EU-myndighet som koordinerar givare och har en nära dialog med Ukrainas regering om mål och processer. Vidare argumenterar Åslund och Becker att andra viktiga principer i återuppbyggnaden är att biståndet kommer snabbt men med villkor som gör att pengarna används på bästa sätt för alla landets medborgare; att pengarna som skickas till Ukraina är gåvobistånd och inte lån; och att fokus i återuppbyggnaden är att skapa en hållbar ekonomi med en tydlig grön omställning vad gäller energi och infrastruktur. Ukrainas inträde i EU måste vara en viktig faktor för att prioritera institutionella reformer som stärker återuppbyggnaden av alla delar av det ukrainska samhället. Detta gör också att det svenska EU-ordförandeskapet under första halvåret 2023 bör ha ett tydligt fokus på Ukraina och dess väg in i EU. Författarna argumenterar för att några viktiga punkter på den svenska dagordningen bör vara att säkra den kortsiktiga finansieringen av Ukrainas statsbudget medan kriget pågår; att verka för att EU inleder medlemsförhandlingarna med Ukraina under första halvåret 2023; och att Sverige verkar för att det finns en tydlig plan för hur omvärlden organiserar och finansierar Ukrainas långsiktiga återuppbyggnad. Författarna poängterar avslutningsvis att ett framgångsrikt Ukraina i EU kommer att stärka inte bara Ukrainas utan även hela EU:s ekonomiska välbefinnande och säkerhet.

# EU:s gränspolitik

## Hårdare gränser och utmaningar för den fria rörligheten

av Johanna Pettersson Fürst

Sedan 2000-talets början har globaliseringen accelererat både i fråga om djup och bredd. Detta har inneburit att finansiella marknader, produktionskedjor, och kommunikationer allt mer överskrider nationella gränser. Under tidigt 2000-tal tolkades globaliseringen därför ofta som ett tecken på att gränser var någonting förlegat, som inte fyllde någon funktion i en globaliserad värld. Sedan något decennium tillbaka har det dock blivit tydligt att nationella gränser långt ifrån har förlorat sin betydelse – tvärtom har gränserns funktioner för att inkludera, exkludera, och reglera flöden blivit allt mer framträdande i politiken. Många studier av gränser och gränspolitik har på senare år pekat på att politiken som reglerar gränser kommit att bli allt mer expansiv: gränser uppmärksammas och bevakas i allt högre grad, och murar och gränshinder byggs runt om i världen.

Denna utveckling syns tydligt även i Europa. Politiken kring Europeiska unionens (EU) inre och yttre gränser har hamnat i fokus under flera kriser de senare åren, inte minst under flyktingkrisen, Storbritanniens utträde ur EU, och coronapandemin. Nya konflikter i EU:s närområde (inte minst Rysslands invasion av Ukraina), i kombination med klimatförändringar och växande geopolitiska spänningar, pekar på att många utmaningar framöver också kommer sätta fokus på EU:s gränspolitik. Frågan om hur gränserna ska bevakas är nära kopplad till den ständiga frågan om vilket förhållandet ska vara mellan EU och dess medlemsländer. Användandet av inre gränskontroller har till exempel väckt frågan om den fria rörligheten är hotad,

och om åternationalisering av gränskontroller kommer att leda till desintegration av det europeiska samarbetet.

I detta kapitel ställs frågan hur den Europeiska unionen och dess medlemmar hanterar de gränspolitiska utmaningar som samarbetet ställs inför. Frågan illustreras genom belysning av tre olika utvecklingstendenser vad gäller EU:s gränspolitik. Det första avsnittet presenterar ett teoretiskt ramverk för att förstå gränsernas roll i den europeiska integrationen. Det andra avsnittet blickar inåt och handlar om användningen av så kallade ”tillfälliga inre gränskontroller”, det vill säga återinförandet av nationella gränskontroller inom Schengenområdet, något som ökade avsevärt både under flyktingkrisen 2015 och under coronapandemin. Det tredje avsnittet handlar om utvecklingen av EU:s externa gränspolitik, den som syftar till att kontrollera migrationen utifrån och där gränskontroller flyttas allt längre från EU:s geografiska yttre gräns. Sedan flyktingkrisen 2015 har det skett en dramatisk expansion och reform av EU:s gräns- och kustbevakningsmyndighet (Frontex). Det fjärde avsnittet tittar lite närmare på utvecklingen och användandet av ny teknik och den allt mer ”gränslösa” gränsbevakningen. Kapitlet avslutas med en diskussion om vad dessa olika utvecklingstendenser säger om EU:s inre och yttre gränser. Är integrationen och den fria rörligheten hotad eller går utvecklingen snarare mot en konsolidering av EU:s yttre gränser?

## Gränser som politiska institutioner

Innan vi ger oss i kast med att beskriva gränspolitiken inom den Europeiska unionen kan det vara användbart att fastställa några grundläggande antaganden och utgångspunkter gällande gränser som begrepp och fenomen. Från ett statsvetenskapligt perspektiv är det lämpligt att förstå gränser som politiska institutioner, vilka skapas och upprätthålls genom en process där både politiska beslut, materiella förutsättningar och människors beteendemönster samverkar. Territoriella gränser är centrala för konstruktionen av den moderna staten och det är utifrån dem mycket av det vi förstår som en stat har sin början: utan ett tydligt avgränsat territorium inom vilket statens politiska beslut



kan bli gällande är det svårt att föreställa sig idén om den suveräna staten. När en stats territoriella gräns väl är fastslagen så fyller den flera viktiga funktioner av både praktisk och symbolisk karaktär. Det är vid gränsen som det som tillhör respektive det som inte tillhör kan definieras, så markeringen av gränser med hjälp av byggnader, staket, flaggor och skyltar har ofta varit viktiga i processen att etablera skapandet av ett nationellt ”vi”. Gränser fyller alltså funktioner av inkludering och exkludering, men de är också viktiga som portar och broar som kan reglera flöden mellan olika länder, hur de förvaltas är därför väldigt viktigt inte minst ekonomiskt.

I den Europeiska unionen ställs många av de frågor som rör förhållandet mellan medlemsstaterna och EU på sin spets i frågor som rör gränserna. Frågor om var makten ligger, hos staten eller hos de överstatliga institutionerna, liksom frågor om mellanstatlighet eller överstatlighet i samarbetet, och frågor om effektivitet kontra demokratisk kontroll och självstyre, är alla direkt relevanta i alla frågor som gäller de gemensamma inre gränserna såväl som i bevakningen av de yttre gränserna. Frågan som detta kapitel avser behandla är hur den pågående gränspolitiken inom EU kan förstås utifrån detta spänningsförhållande.

Ett lämpligt ramverk för att förstå förhållandet mellan politiken kring de inre och yttre gränserna i den Europeiska unionen presenteras av Frank Schimmelfennig, professor i europeisk politik vid tekniska högskolan i Zürich, i artikeln ”Rebordering Europe: external boundaries and integration in the European Union” från 2021. Schimmelfennig utgår ifrån begreppet *bordering*, som ofta används inom studier av gränspolitik för att beskriva att gränser inte är någonting statiskt, utan hela tiden skapas och omskapas genom sociala och politiska processer. Bordering syftar enkelt uttryckt på de aktiviteter och politiska processer som är inblandade i skapandet av gränser. För att beskriva gränsskapandet inom EU så utgår jag i denna text från de två dimensioner som Schimmelfennig presenterar: dels den inre respektive yttre gränsen, dels gränsskapandets olika riktningar, från de-bordering, det vill säga nedmonterandet av gränser, till re-bordering, det vill säga förstärkandet av gränser. Utifrån dessa dimensioner, som illustreras i figur 1, kan man identifiera fyra positioner som EU:s

territoriella integration kan befinna sig i: 1) *utspädd integration*, där både inre och yttre gränser nedmonteras, 2) *effektiv integration*, där de yttre gränserna förstärks samtidigt som de inre gränserna nedmonteras, 3) *desintegration*, där de nationella gränserna förstärks samtidigt som den gemensamma yttre gränsen nedmonteras, samt 4) *defensiv integration*, där parallella processer av förstärkning av både inre och yttre gränser pågår samtidigt.

|                 |              | Externa gränser            |                             |
|-----------------|--------------|----------------------------|-----------------------------|
|                 |              | Nedmontering av gränser    | Förstärkning av gränser     |
| Interna gränser | Nedmontering | <i>Utspädd integration</i> | <i>Effektiv integration</i> |
|                 | Förstärkning | <i>Desintegration</i>      | <i>Defensiv integration</i> |

**FIGUR 1: GRÄNSSKAPANDE OCH MOTSVARANDE INTEGRATIONSPROCESSER**

KÄLLA: FIGUREN ÄR HÄMTAD FRÅN SCHIMMELFENNIG 2021, S. 316, MIN ÖVERSÄTTNING

Utfallet av förhållandet mellan de externa och interna gränserna kan sägas vara fyra möjliga tendenser eller riktningar som den europeiska integrationen kan röra sig mot. Ytterligheterna i denna modell, i termer av vilken nivå av integration som kan uppnås, skulle vara maximal *effektiv integration*, där slutpunkten skulle kunna exemplifieras med skapandet av en europeisk federal stat, respektive maximal *desintegration*, där slutpunkten skulle vara återgåendet till de nationella territoriella ramarna, genom exempelvis att allt fler medlemsstater lämnar det europeiska samarbetet, så som Storbritannien gjorde vid brexit. I utfallen utspädd respektive defensiv integration så blir nivån av integration varken så total som skulle vara fallet i en effektiv integration, eller så svag som den skulle vara vid desintegration. Vid *utspädd integration* försvagas integrationen av att de externa gränserna inte konsolideras, och vid *defensiv integration* försvagas integrationen av att den fria inre rörligheten begränsas. Med detta teoretiska ramverk som bakgrund beskriver jag i de kommande tre avsnitten de utvecklingstendenser som varit tydligast när det gäller den europeiska

gränspolitiken under senare år. Spänningen mellan den nationella nivån och den europeiska nivån blir tydligast i det första avsnittet nedan som behandlar användandet av inre gränskontroller, medan båda de två senare avsnitten visar på de gränsskapande processer som syftar till att förstärka de gemensamma yttre gränserna. I kapitlets avslutande avsnitt återkommer jag till det teoretiska ramverket och diskuterar hur dessa olika processer kan förstås i termer av europeisk integration.

## Inre gränskontroller som nationellt svar på migrationskrisen och pandemin

I Artikel 17 av Schengenavtalet står följande långsiktiga målsättning att läsa:

I fråga om personers fria rörlighet skall parterna söka att avskaffa kontrollerna vid de gemensamma gränserna och att överföra dessa till sina yttre gränser. I detta syfte skall de till en början, om så är nödvändigt, eftersträva en harmonisering av lagar och andra författningar rörande de förbud och begränsningar som ligger till grund för kontrollerna och vidta kompletterande åtgärder för att skydda säkerheten och hindra olaglig invandring av medborgare från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskaperna.

Ända från starten av Schengensamarbetet har det alltså funnits en viktig koppling mellan å ena sidan avskaffandet av gränskontroller mellan medlemsländerna och å andra sidan frågan om de yttre gränsernas säkerhet och förhindrandet av ”olaglig invandring”. Grundprincipen är att de inre, nationella gränserna, som skiljer EU:s medlemsstater från varandra, i så stor utsträckning som möjligt ska befrias från gränskontroller. I och med Storbritanniens utträde ur EU är det endast Irland (som har speciella avtal) samt Bulgarien, Cypern, Kroatien och Rumänien (som ska ansluta på sikt) som är medlemmar i EU utan att vara Schengenländer. Island, Norge och Schweiz är Schengenländer men inte EU-medlemmar. I denna text fokuserar jag främst på de län-

der som både är medlemmar i EU och anslutna till Schengenavtalet. Den fria rörligheten för EU-medborgare är inte bara en grundsten i det europeiska samarbetet, det är också den EU-policy som EU-medborgarna själva värderar allra högst. Hela 84 procent uppger stöd för fri rörlighet inom EU enligt Eurobarometerens mätning sommaren 2022. Det kan dock tilläggas att på andra plats, där 77 procent av respondenterna uppger sitt stöd, kommer en gemensam försvars- och säkerhetspolitik, och på femte plats med 70 procent kommer en gemensam migrationspolitik. Detta skulle kunna antyda att det finns stöd också för det ökade samarbetet vad gäller kontrollen av de yttre gränserna.

För att den fria inre rörligheten ska bli möjlig så har medlemsländerna åtagit sig att bevaka de yttre gränserna å hela Schengenområdet vägnar, såväl landgränser som internationella flygplatser och hamnar. Frånvaron av inre gränskontroller kräver att varje medlemsstat har förtroende för de andra medlemmarnas vilja och kapacitet att ansvara för de gemensamma yttre gränserna. Schengensamarbetet bygger alltså inte på överstatliga institutioner för gränsbevakning, utan ansvaret för den yttre gränskontrollen är i första hand upp till varje enskilt medlemsland. Samtidigt är de yttre gränserna ojämnt fördelade mellan medlemsländerna, då alla inte har samma geografiska (och ekonomiska) position. Dublinförordningen stipulerar att det land en asylsökande först anländer till har ansvar för asylprocessen, vilket i kombination med en brist på lagliga vägar in i EU innebär att ansvaret för bevakningen av den yttre gränsen främst faller på de länder som har externa land och havsgränser, som exempelvis Grekland och Italien. Förutsättningarna för den inre rörligheten är alltså beroende av att vissa medlemsländer tar ett större ansvar än andra för att bevaka den yttre gränsen.

Denna spänning mellan öppnandet av EU:s inre gränser samtidigt som de yttre gränserna dels inte bevakas gemensamt, dels hela tiden har ändrats i och med unionens expansion, har alltid varit en del av dess grundläggande karaktär. Den Europeiska unionens territoriella gränser har enligt den italienska statsvetaren Stefano Bartolini historiskt sett inte konsoliderats, eftersom EU:s geografiska utsträckning fortsatt att ändras, i och med att nya medlemmar tillkommit eller

som nu senast lämnat unionen. Frånvaron av en starkt konsoliderad gemensam yttre gräns är också något som bidrar till att göra EU till det *sui generis* det är – då en starkt konsoliderad yttre gräns snarast är något vi associerar till den suveräna nationalstaten eller federationen. Det skulle antagligen krävas väldigt mycket för att medlemsländerna skulle överväga att ge upp kontrollen över territoriet på det sätt som skulle krävas för en helt gemensam yttre gräns. Under 1990- och 2000-talen fungerade spänningen mellan nationell territoriell kontroll och öppna inre gränser relativt konfliktfritt, de inre gränserna öppnades upp utan att de yttre gränserna testades allt för mycket. Under 2010-talet började det dock talas om en kris för Schengen, först i samband med den arabiska våren 2011 och sedan i och med flyktingkrisen 2015, då ovanligt många sökte sig till Europa, vilket satte detta system ordentligt på prov. Som ett resultat av det stora antalet anländande i ankomstländer som Grekland och Italien, och att många flyktingar sökte sig vidare till andra EU-länder, tog flera av dessa länder beslut om att tillfälligt återinföra inre nationella gränskontroller.

Återinförandet av tillfälliga inre gränskontroller bryter inte direkt mot Schengenreglerna, utan är en del av regelverket. I händelse av allvarligt hot mot den nationella ordningen och säkerheten så har medlemsstaterna rätt att införa sådana inre gränskontroller, ett undantag som finns med redan i det ursprungliga avtalet om Schengenregelverket från 1985, och som idag omfattas av en rad bestämmelser i den förordning som reglerar gränspassager för Schengen gränserna (se förordning 2016/399, artikel 25–35). Innan 2015 så var tillfällig inre gränskontroll ett verktyg som användes väldigt sällan, oftast under ett par dagar till någon vecka, för att öka säkerheten kring internationella arrangemang som exempelvis toppmöten eller idrotts-evenemang. Det som hände under flyktingkrisen var dock att man för första gången införde kontroller för att kontrollera migration, att flera länder gjorde det samtidigt, och att kontrollerna som infördes både var mer omfattande och sträckte sig över en längre tid än vad som tidigare varit brukligt. Detta resulterade i uttalanden om att gränskontrollerna innebar ”Schengens död” och en oro för att detta skulle innebära slutet för den fria rörligheten i Europa. Eftersom gränskon-

troller mellan medlemsländerna utmanar den fria rörligheten, själva kärnan i den europeiska integrationen, har dessa beskrivits som ett mycket allvarligt problem. Något som ytterligare har förstärkt denna problematik är att av de länder som införde tillfälliga inre gränskontroller under höjden av flyktingkrisen 2015, så har Sverige, Danmark, Frankrike, Tyskland, Österrike (och även Norge) fortsatt att förlänga sina inre kontroller kontinuerligt sedan dess. Motiveringarna till varför man fortsätter med inre gränskontroller har förändrats något, från argumentet att man behövde stoppa det stora inflödet av asylsökande, till syftet att minska risken för terroråd eller för att stoppa gränsöverskridande kriminalitet, men faktum kvarstår att dessa länder fortsatt att förlänga sina gränskontroller långt efter vad som kan anses vara tillfälligt.

När coronapandemin bröt ut under våren 2020 kom frågan om inre gränser återigen att aktualiseras med full kraft. I takt med att viruset spreds valde flera länder att på kort tid införa inre gränskontroller som en av flera restriktioner för att minska spridningen. Utöver de förlängda kontrollerna från 2015 så användes inre gränskontroller väldigt sparsamt under perioden 2016–2020. Under våren 2020 så ändrades dock detta snabbt då hela 17 Schengenländer införde inre gränskontroller mot sina grannländer, som ett led i att stävja spridningen av det nya coronaviruset. De inre gränskontrollerna under pandemin utmärkte sig på flera sätt jämfört med tidigare inre gränskontroller: inte bara för att de användes samtidigt av flera länder än tidigare, men också för att de till sin omfattning var mer långtgående. Vissa gränspassager stängdes och i många fall stoppades inresande helt från att passera gränser. Stängda gränser var dock inte på något sätt unikt för Schengenområdet, utan något som hände runt om i världen som en reaktion på pandemin, ofta också i kombination med nationella restriktioner av medborgarnas rörelsefrihet. Mot bakgrund av den centrala betydelse som den fria rörligheten har för den europeiska integrationen så blev det dock en tydlig utmaning av den interna solidariteten, inte minst för att det för första gången infördes inre gränskontroller som riktade sig mot EU-medborgare generellt. I en rapport från Utrikespolitiska institutet i Finland visar den finska statsvetaren Saila Heinikoski att inför det hälsohot som

pandemin utgjorde så tolkade medlemsstaterna Schengenregelverket väldigt olika och hänvisade till olika lagrum för att motivera införandet av kontroller. Enligt en rapport från EU IDEA författad av migrations- och europaforskarna Marie de Somer, Funda Tekin och Vittoria Meissner, så implementerades de gemensamma riktlinjer som EU-kommissionen tog fram angående gränskontroller dessutom inte på ett koordinerat sätt. Denna frånvaro av koordinerat agerande kallar de för en ”suveränitetsreflex”: vid det upplevda hotet från pandemin så fokuserade de flesta medlemsstater på att kontrollera sina egna gränser och skydda sin egen befolkning. Å ena sidan visar detta att staterna behållit initiativet trots den långtgående integration som pågått inom EU. Å andra sidan var agerandet, trots frånvaron av koordination, ändå uniformt i den meningen att många länder agerade på likartade sätt. Men reflexen att vid ett hot införa gränskontroller ställer också frågan om den europeiska integrationen på sin spets, och drabbade inte minst alla de EU-medborgare som lever i gränsregioner där dagliga resor över gränserna innan pandemin tagits för givet. Till skillnad från migrationskrisen, som resulterade i inre gränskontroller som flera länder fortfarande förlänger, så verkar dock de inre gränskontrollerna på grund av pandemin inte ha blivit lika långvariga, då de flesta hävdades under hösten 2020.

Att så många länder så snabbt tog till inre gränskontroller som en åtgärd mot spridningen av covid-19 har också beskrivits som en reflex: statsvetarna Sarah Wolff, Ariadna Ripoll Servent och Agathe Piquet menar i en artikel från 2020 att flyktingkrisen och förlängningen av de inre gränskontrollerna sedan dess hade normaliserat användandet av inre gränskontroller som en del av politiken inom Schengenområdet. På så sätt hade den tidigare restriktiva hållningen mot att begränsa rörligheten över de inre gränserna blivit mindre av ett tabu, vilket gjort inre gränskontroller till ett mer tillgängligt politiskt verktyg i en krissituation. Under coronapandemins första år införde en majoritet av Schengenländerna tillfälliga inre gränskontroller. Det var dock inte mer troligt att medlemsstaterna använde sig av detta verktyg om de gjort det vid tidigare tillfällen än om de inte gjort det. Detta kan förstås som att även om tröskeln för att använda inre gränskontroller har sänkts i och med gränskontrollerna under

flyktingkrisen, så är det ett generellt förhållande inom EU snarare än att vissa medlemsstater fått en sådan vana. Exempelvis så införde fyra länder som aldrig tidigare gjort det tillfälliga inre gränskontroller under 2020 på grund av pandemin: Litauen, Tjeckien, Slovakien, och Schweiz (med i Schengen men ej EU).

Frågan om öppna gränser inom Europa har ofta beskrivits som förhållandet mellan ekonomi och säkerhet: enligt detta synsätt är det rationellt för medlemsländerna att ge upp en viss autonomi och gå med på öppenhet, därför att det är ekonomiskt effektivt att göra så. Med en sådan förklaringsmodell blir det också logiskt att när ett säkerhetsproblem uppstår – i detta fall en global pandemi – så återtar staterna sin kontroll och är beredda att ge upp den ekonomiska vinsten med att ha öppna gränser till förmån för ökad säkerhet för sina medborgare. Philipp Genschel och Markus Jachtenfuchs visar i en artikel från 2021 att detta är precis vad som hände inledningsvis, när medlemsstaterna införde inte bara inre gränskontroller men också till exempel hindrade export och transporter av medicinsk utrustning till andra EU-länder. De menar dock att kommissionen omgående började arbeta för att skifta fokus till de externa gränserna, exempelvis genom att man införde ett gemensamt inreseförbud för hela EU från andra länder, samtidigt som kommissionen arbetade för att harmonisera åtgärder mot covid-19 inom EU och för att ta bort de inre gränskontrollerna så snabbt som möjligt. Intressant nog menar de också att även om de inre gränserna hårdnade under pandemins första år så blev en mer långsiktig effekt en ökad ekonomisk solidaritet, då EU:s medlemsländer kunde enas om långtgående ekonomiska åtgärder för att hjälpa varandra hantera de ekonomiska konsekvenserna av pandemins stängda gränser.

Användandet av (mer eller mindre tillfälliga) inre gränskontroller i mycket större skala än dess ursprungliga intention har kommit att utmana Schengensamarbetet i grunden, och det pågår en debatt inom forskningen om huruvida detta kan ses som ett tecken på europeisk desintegration och åternationalisering. Många menar dock att införandet av inre gränskontroller inte på något sätt minskat medlemsländernas vilja till samarbete, utan att det istället lett till ett förstärkt samarbete på europeisk nivå. Som jag visar i en kommande



artikel så ökar inte kritiken mot det europeiska samarbetet hos de länder som fortsätter förlänga sina inre gränskontroller. Snarare är dessa länder väldigt tydliga med att utmaningarna gällande gränsbevakning bäst kan lösas genom europeiskt samarbete. En konsekvens av återinförandet av inre gränskontroller både under flyktingkrisen och under pandemin är att dessa krisåtgärder i sin tur har lett till ett nytt fokus på de externa gränserna. Om utvecklingen i EU under 1990- och 2000-talen handlade mycket om avskaffandet av både inre och yttre gränshinder, så har mycket av utvecklingen sedan 2010-talet handlat om att stärka det europeiska samarbetet kring bevakningen av de yttre gränserna. Då de inre gränskontroller som infördes under flyktingkrisen i stor utsträckning motiverades av medlemsländerna med att de var nödvändiga på grund av tillkortakommanden vid de yttre gränserna, så har mycket av arbetet sedan dess handlat om att stärka bevakningen av de gemensamma externa gränserna. I nästa avsnitt av detta kapitel diskuterar jag hur det europeiska samarbetet på gränsbevakningsområdet utvecklats.

## Frontex och expansionen av EU:s yttre gränsbevakning

Schengensamarbetet förutsätter inte bara att medlemsländerna öppnar sina inre gränser för varandra, utan bygger också på ett långtgående mellanstatligt förtroende för att varje medlemsland tar sitt ansvar för den yttre gränsbevakningen. Som ett led i detta så har samarbetet kring de yttre gränserna kommit att allt mer fördjupas och utvidgas. År 2004 togs ett mycket viktigt steg i denna riktning då den *Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser* (vanligen kallad Frontex efter franskans *frontières extérieures*) skapades. Enligt förordning 2007/2004 som inrättade byrån, så var syftet att Frontex skulle verka som ett ”expertorgan med uppgift att förbättra samordningen av det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller förvaltningen av de yttre gränserna”.

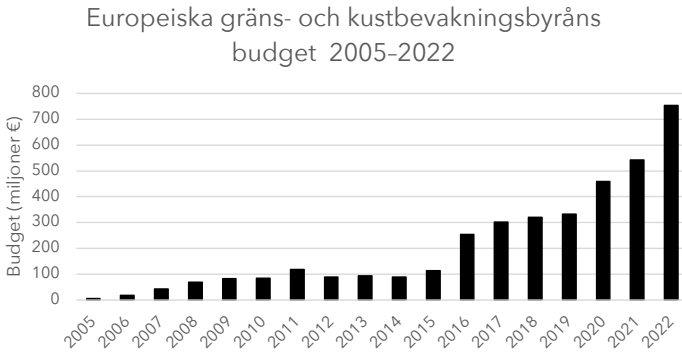
Redan vid inrättandet hade Frontex ett ganska brett uppdrag, som

innefattade att underlätta tillämpningen av gemensamma åtgärder rörande förvaltningen av de yttre gränserna och att garantera medlemsstaternas samordning av dessa åtgärder. I det uppdraget ingår att Frontex ska hjälpa medlemsstaterna med de operativa aspekterna av förvaltningen av de inre gränserna, som till exempel att återsända tredjelandsmedborgare, genomföra riskanalyser och bevaka aktuell relevant forskning, tillhandahålla gemensam utbildning på europeisk nivå för nationella utbildare av gränsbevakningspersonal, bidra till gemensam användning av materiella resurser, samt bistå med tekniskt och operativt bistånd till medlemsstaterna när så efterfrågas. Syftet med Frontex var också att utveckla gemensam praxis när det gäller förvaltningen av de yttre gränserna.

Efter flyktingkrisen 2015 så intensifierades arbetet för att stärka samarbetet på gränsbevakningsområdet. En ny förordning antogs 2016, genom vilken myndigheten fick ett nytt namn – *Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån* – samt ett kraftigt utvidgat mandat. Det nya uppdraget fortsätter myndighetens tidigare uppdrag, med den skillnaden att Frontex nu i mycket större utsträckning ska granska medlemsstaternas arbete, själv kunna sätta in egen operativ personal i nödsituationer, samt har ett tydligare uppdrag att bekämpa kriminalitet och terrorism än tidigare. I samband med detta utvidgade mandat stärktes också myndighetens budgetresurser avsevärt. Två aspekter av det nya Frontex är dels ett större och mer explicit fokus på återvändande som en central del i gränsbevakningen, genom etableringen av den så kallade *integrerade gränsförvaltningen*, dels att ansvaret för denna integrerade förvaltning (även om det formella ansvaret för gränsbevakning fortfarande ligger hos medlemsstaterna) nu explicit är delat mellan medlemsstaterna och den europeiska myndigheten, i enlighet med artikel 1.6 i förordningen från 2016: ”Den europeiska integrerade gränsförvaltningen bör genomföras som ett delat ansvar mellan byrån och nationella myndigheter med ansvar för gränsförvaltning”. I den integrerade gränsförvaltningen ingår fyra delar: åtgärder i tredjeländer, samarbete med tredjeländer, yttre gränskontroller, samt åtgärder inom Schengenområdet och återvändande. Syftet är att gränsförvaltningen ska integreras på nationell- och unionsnivå, och reformeringen av gränsbevakningsmyndigheten

går långt i att föra upp migrations- och gränskontroll på unionsnivå, genom det utökade mandatet för Frontex.

Redan tre år efter att den ”nya” myndigheten inrättats så togs ytterligare ett stort steg i den gemensamma förvaltningen av de yttre gränserna, då den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån genomgick ännu en institutionell reform. Huvuduppdraget för myndigheten är i stort sett formulerat likadant i förordningen från 2019. Den stora skillnaden ligger i myndighetens *operativa kapacitet*. Den nya operativa kapaciteten måste förstås som ett led i ett ännu starkare fokus på återvändande, som är tydligare i 2019 års förordning, där det i artikel 1.8 sägs att syftet med ökade resurser och stärkt mandat är att ”säkerställa effektiv yttre gränskontroll och *avsevärt öka* irreguljära migranternas *faktiska* återvändande” (min kursivering).



**FIGUR 2: UTVECKLINGEN AV DEN EUROPEISKA GRÄNS- OCH KUSTBEVAKNINGSBYRÅNS (FRONTEX) BUDGET MELLAN 2005 OCH 2022 I MILJONER EURO PER ÅR.**

KÄLLA: FRONTEX BUDGETAR 2005-2022.

I och med den nya förordningen så etablerades en europeisk gräns- och kustbevakningsstyrka, den så kallade ”stående styrkan”, som ska bestå av Frontex egna personal. Ett nytt långsiktigt budgetåtagande skapades i och med detta, och som figur 2 ovan visar så har Frontex budget vuxit ordentligt sedan 2005. Frontex budget och personal är planerad att fortsätta växa, med målet att den stående styrkan ska uppgå till 10 000 personer år 2027. I skrivande stund under hösten

2022 är ungefär 2 000 personer anställda av Frontex, varav ungefär hälften tillhör den stående styrkan. Med myndighetens egna ord så är den stående styrkan ”EU:s första uniformerade styrka”, och delar många av arbetsuppgifterna med de nationella gränsbevakningsmyndigheterna. Till exempel så har de rätt att kontrollera ID-handlingar, tillåta eller vägra inträde till EU, samt patrullera gränspasseringar.

Det är från ett statsvetenskapligt perspektiv anmärkningsvärt hur lite väsen etablerandet av en europeisk stående styrka har skapat på nationell nivå. Om vi tar Sverige som exempel, så nämns Frontex stående styrka bara vid ett tillfälle i svensk press under det första året efter att förordningen som etablerade denna nya styrka antogs 2019, då svensk polis och kustbevakning deltagit i en Frontexinsats i Grekland. Införandet skapade heller ingen politisk debatt att tala om i Sverige (av de 359 gånger som Frontex nämns i svensk media under okt–dec 2019 så handlar inte en enda av artiklarna primärt om expansionen av Frontex). Detta trots att implikationerna både praktiskt och symboliskt för förhållandet mellan nationell suveränitet och europeisk överstatlighet är långtgående. Uniformerad polis eller militär brukar vanligtvis ses som ett exklusivt privilegium för den suveräna staten. Att det inrättas på europeisk nivå väcker därför många frågor om hur den här utvecklingen blivit möjlig och vad det på sikt kommer att leda till. Sätter den stående styrkan ett exempel som skulle kunna utvidgas till andra typer av uniformsuppdrag på europeisk basis? I den aktuella frågan har EU:s medlemsstater prioriterat möjligheten att effektivisera kontrollen av gränsen framför att behålla kontrollen av de yttre gränserna som en exklusivt nationalstatlig uppgift. Medlemsstaterna genom det Europeiska rådet har alltså enats med Europaparlamentet om att det behövs gemensam gränsbevakning, och frågan om mandatet är då underordnad att det blir gjort. Reformeringen av Frontex 2016 och den efterföljande expansionen av myndigheten 2019 måste också ses i ljuset av de inre gränskontroller som flera medlemsländer infört och förlängt sedan 2015. Ett av de viktigaste argumenten för förlängningen av de inre gränskontrollerna, från medlemsstaterna som använt dem, har varit att de är nödvändiga så länge det finns ”brister vid de externa gränserna”. Expansionen av Frontex kan på så sätt förstås både som ett svar på dessa medlemsländers krav och som ett sätt att avlasta de länder

(till exempel Grekland och Italien) som på grund av sitt geografiska läge har det största ansvaret för att kontrollera EU:s yttre gränser.

I förordningstexten anges att målet är att förvalta de yttre gränserna effektivt, och i detta ligger som redan nämnts ett tydligt fokus på att hindra irreguljär migration samt motverka gränsöverskridande brottslighet. Det inledande stycket i förordning 2019/1896 tillägger dock att: ”Samtidigt är det nödvändigt att agera med full respekt för de grundläggande rättigheterna och på ett sätt som skyddar den fria rörligheten för personer inom unionen”. Vidare anges i inledningens 24:e stycke att: ”[s]om motvikt till byråns utökade uppgifter och befogenheter bör det införas ett stärkt skydd av de grundläggande rättigheterna och ökade möjligheter att utkräva ansvar, särskilt vad gäller den ordinarie personalens utövande av verkställande befogenheter”. Europeiska rådet och Europaparlamentet var alltså i författandet av fördragstexten och i och med beslutet att öka Frontex operativa kapacitet medvetna om att en sådan expansion inte är utan risker. En myndighet som expanderar så snabbt på så kort tid skulle oavsett område löpa stora risker för organisatoriska problem. När det gäller migrationsområdet så blir frågan om rättssäkerhet och skydd för grundläggande rättigheter än viktigare då myndighetens agerande har direkta konsekvenser för människors liv. Utvidgningen av Frontex mandat har inte heller varit problemfri. Sedan 2019 har Frontex anklagats både för illegala så kallade ”pushbacks”, av flyktingar på Medelhavet, där Frontex personal medverkat till att tvinga flyktingar ut från europeiskt område och därmed hindrat deras rätt att söka asyl och få en individuell prövning. Frontex har också utretts omfattande av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) på grund av oegentligheter i hanteringen av sina resurser, vilket bland annat resulterade i att Frontex verkställande direktör Fabrice Leggeri avgick med omedelbar verkan i april 2022. Detta ledde också till att Europaparlamentet den 18 oktober 2022 röstade emot att bevilja ansvarsfrihet för 2020 års budget för Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, med anledning av omfattningen av de allvarliga missförhållanden som upptäckts. Mycket av den forskning som finns om EU:s externa gränsbevakning pekar på problematiken i den sammanblandning av humanitära- och säkerhetspolitiska målsättningar som präglar Fron-

tex arbete i Medelhavet, där det enligt UNHCR beräknas ha omkommit mellan 1 500 och 5 000 personer per år sedan 2015.

Rättsforskaren Judith Stumpf har myntat begreppet ”kriminalmigration” för att beskriva den sammanblandning som sker när allt fler immigrationsrelaterade beteenden får straffrättsliga påföljder. Problemet med denna sammanblandning blir att alla migranter blir betraktade som potentiellt kriminella. På detta sätt har migrationsfrågan kommit att *säkerhetiseras* allt mer, det vill säga att migrationsfrågan i den politiska debatten allt mer kommit att behandlas som ett säkerhetsproblem snarare än ett humanitärt problem, där migranter allt mer beskrivs som hot mot det europeiska inre säkerheten. Genom en sådan säkerhetiseringsprocess legitimeras en utveckling mot allt hårdare åtgärder för att hindra människor från att korsa gränserna in i Europa. Det ska dock sägas att detta inte är en unikt europeisk utveckling – säkerhetiseringen av migration och expansionen av allt hårdare gränspolitik med fler och mer omfattande gränshinder är en utveckling som syns globalt. Som den amerikanska statsvetaren Beth Simmons visar i artikeln ”Border Rules” från 2019, har till exempel frågor som rör gränser i FN:s säkerhetsråd inte bara ökat dramatiskt utan också skiftat fokus, från att tidigare handla om fastställande och legitimering av gränser, till frågor om säkerhet, kontroll och förvaltning av gränser. Den kanadensiska statsvetaren Elisabeth Vallet har uppskattat att det finns ungefär 80 gränsmurar runt om i världen, vilket är fler än någonsin tidigare i modern historia.

En ytterligare aspekt av hur EU:s yttre gränskontroller har utvecklats under senare år är den ökade vikt som läggs vid externalisering av gränsbevakningen. *Externalisering* innebär att den yttre gränskontrollen flyttas ut ifrån platsen för den faktiska gränsen genom att man sluter avtal med angränsande länder. Ett exempel på hur detta sker är exemplet USA och Mexiko, där USA stöttar Mexiko med utrustning och utbildning av gränsvakter i utbyte mot att Mexiko ökat bevakningen av sin södra gräns för att hindra människor från att ta sig via Mexiko norrut till USA. Samma princip gäller för EU:s samarbetsavtal med länder som kan fungera som transitländer för migranter på väg till Europa så som exempelvis Turkiet, Marocko och Algeriet. Det mest uppmärksammade sådana avtalet är det avtal som EU slöt

med Turkiet 2016 för att Turkiet skulle stoppa människor (främst från Syrien) från att ta sig via Turkiet in i Europa. Poängen med externalisering från EU:s perspektiv är att det flyttar problemet med gränskontroll bort från EU:s territorium och därmed minskar antalet människor som korsar EU:s yttre gräns. Problemet med externalisering är dock att den – som all annan gränskontroll – inte kommer åt orsaken till varför människor försöker korsa gränsen, den bara flyttar problemet utom synhåll från Europa. Ett problem som lyfts av kritiker till externalisering är att den lägger ansvaret för flyktingar hos länder som är kända för att inte respektera mänskliga rättigheter. Ett annat problem är att kravet på ökade gränskontroller i transitländer kan ställa till problem för rörligheten mellan transitländerna och deras grannländer, även för alla de som lever i gränsregioner och som inte är migranter, då även de hindras från att korsa gränserna. EU:s externalisering av migrationskontroll har också kritiserats för att vara neokolonial då EU använder sin makt till att sätta press på länder i Afrika genom att exempelvis villkora bistånd med krav på hårdare migrationskontroller.

## Gränsbevakningsindustrin och digitaliseringen av EU:s gränser

Hittills i detta kapitel har jag visat hur politiska beslut under 2010-talet och i början på 2020-talet syftat till att skärpa kontrollen av Europas gränser. På den nationella nivån har detta skett genom att medlemsstaterna återinfört tillfälliga gränskontroller gentemot sina europeiska grannländer. På europeisk nivå har detta skett genom ett utvidgat samarbete i bevakningen av EU:s yttre gränser, genom utvidgning av Frontex mandat och resurser. Gemensamt för dessa processer är att de båda är ett resultat av (och samtidigt förstärker) en utveckling där gränspolitiken och förvaltningen av gränser allt mer kommit att kopplas samman med frågan om europeisk säkerhet – det har skett en *säkerhetsisering* av gräns- och migrationspolitiken. Detta innebär att gränsbevakning kommit att allt oftare bli svaret på väldigt olika typer av problem, såsom asylmottagande och pandemibekämpning.

Ett led i säkerhetsiseringen av gränspolitiken är skapandet av olika digitala system för att samordna och effektivisera bevakningen av EU:s gränser, tänkta att användas av både nationella och gemensamma myndigheter. Sedan Schengensamarbetet inleddes har flera sådana system för övervakning och gränskontroll tagits fram och är i bruk eller på väg att tas i bruk. De gemensamma systemen samlar in och hanterar stora mängder information om gränspasseringar, och tillåter medlemsländerna att dela och utbyta sådan information mellan varandra. Alla dessa system kan sägas vara utvecklade för att dels kompensera för de risker som varje medlemsland tar med de öppna inre gränserna – som nämnts ovan – att den fria inre rörligheten kräver att medlemsländerna har stor förtroende för varandras yttre gränskontroll. De centrala systemen för gemensam gränsovervakning och migrationskontroll är dels SIS, Schengeninformationssystemet, som funnits länge men som nyligen utvidgats, dels de nyare systemen VIS, som är ett system för utbyte av visuminformation, Entry-Exit systemet, samt Eurodac, som är en databas för asylansökningar.

Jag och Frida Hansen visar i en artikel från 2021 att Frontex i sin årliga riskanalys historiskt sett framför allt fokuserat på ”illegal invandring”, det vill säga på personer som korsar gränsen olovligt, trots att en stor andel av de som vistas irreguljärt i EU har korsat gränsen helt enligt reglerna. Det är väldigt svårt att veta hur många som är så kallade ”over-stayers”, dvs. som har stannat kvar i Schengenområdet efter att deras (antingen visum-fria eller visumreglerade) tillåtna tid löpt ut. En utveckling under senare år, inte minst sedan Frontex fått ett ytterligare uppdrag att ”avsevärt öka återvändandet” är dock att även ”illegal vistelse” kommit att hamna i fokus. Ett av de nya digitala system som utvecklats är EES, the Entry-Exit System, som är skapat för att registrera alla tredjelandsmedborgare som passerar en yttre EU-gräns på ett reguljärt sätt. EES är ett automatiserat IT-system som väntas tas i bruk i maj 2023 och är tänkt att ersätta existerande procedurer med stämplor i pass. Enligt EU-kommissionen så kommer detta nya digitala system att vara mer tidseffektivt och skapa systematisk information om gränspasseringar, och till skillnad från nuvarande procedurer också möjliggöra systematisk upptäckt av resande som stannat längre än sin tillåtna tid inom Schengenområdet.



Även de andra digitala systemen har utvidgats eller utvecklats nyligen. Ett exempel på detta är Schengeninformationssystemet SIS, som tillåter nationella myndigheter att dela eller söka efter information gällande till exempel efterlysta eller saknade personer, och även kan ge handlingsrekommendationer när efterlysta personer påträffas. Under 2018 antogs en rad nya regler för SIS, som bland annat reflekterar den nya ambitionen att öka återvändandet. Under 2022 så implementeras de nya ändringarna, vilket bland annat innebär att utvisningsbeslut kommer att bli en del av den information som finns tillgänglig i det gemensamma informationssystemet. Som nämndes i avsnittet ovan så har EU:s budget för gränsbevakning flerdubblats under de senaste åren. I kombination med att Frontex uppdrag utvidgats till att inneha bland annat egna fartyg och kunna bistå medlemsländer med utrustning och liknande, så innebär detta att allt större ekonomiska resurser läggs på gränsbevakning. Denna utveckling är som tidigare nämnts inte alls unik för den europeiska kontexten, utan liknande mönster hittas även i många andra länder (exempelvis USA, Israel, Ryssland, Indien och Brasilien), som också investerar stora resurser i att befästa och bevaka sina gränser. I takt med att ny teknik utvecklas blir också nya och allt mer avancerade sätt att bevaka gränser tillgängliga. Att förse EU (och andra stater) med utrustning för gränskontroll är en stor och växande bransch. Drönare, värmekameror och biometrisk teknologi (som exempelvis ansiktsgenkänning) är bara något av den utrustning som EU investerar i för att stärka sin kapacitet att övervaka gränserna. Den ekonomi som växt fram kring gränsbevakning har kallats för ett ”gränsindustriellt komplex”, där den politiska efterfrågan och industriella utvecklingen fungerar ömsesidigt förstärkande. Klaus Dodds, professor i geopolitik vid University of London, tar i sin senaste bok *Border Wars: the conflicts that will define our future* upp den europeiska expansionen av gränsbevakning som ett exempel där gränskontrollindustrin kommit att blomma, där både expansionen av Frontex och utvecklingen av flera nya digitala system för gränskontroll kommer att kräva investeringar i (digital) infrastruktur för hundratals miljoner euro. Dodds menar att de stora vinnarna på detta är europeiska dataföretag, samtidigt som EU och andra stater som bygger ut sina digitala gränsövervaknings-

system låser in sig i komplex och kostsam digital infrastruktur. Den här inlåsningseffekten är värd att uppmärksamma av flera skäl. Dels på grund av riskerna med digitala system, som ofta är sårbara för till exempel dataintrång, och för att det finns risker med all övervakning som spiller över på befolkningens integritet. Dels för att det också är (skulle jag hävda) konsensus inom gränsforskningen att hårdare gränser inte fungerar avskräckande i den utsträckning som är syftet: de är användbara som politiska verktyg för att det visar på handlingskraft att investera i att ”öka säkerheten” men hårdare gränser har ingen påverkan på människors *behov* att söka sig över gränser. I stället leder svårare gränshinder vanligtvis till att människor söker sig till allt farligare vägar. Detta gynnar också exempelvis organiserad människosmuggling, som ju är precis det som EU säger sig vilja stoppa med hjälp av den mer avancerade gränskontrollen.

## Risker med att se hårdare gränser som en universallösning på komplexa problem

I denna text diskuteras tre parallella och sammankopplade utvecklingstendenser i europeisk gränspolitik: medlemsstaternas kontroll av de inre gränserna, expansionen av yttre gränskontroller, och utbyggnaden av de tekniska system som är en del av den utbyggda gränskontrollen. Migrationskrisen under 2015–16 och nu senast coronapandemin under 2020 har båda resulterat i att medlemsländerna i mycket större utsträckning än tidigare använt sig av inre gränskontroller. Det är heller inte omöjligt att användningsområdet kommer att expandera ytterligare: att medlemsstaterna kommer att se allt fler olika typer av politiska problem som gränspromblem och inre kontroller som ett användbart politiskt verktyg. Detta går i linje med politiseringen av gränser generellt. Denna utveckling är en stor utmaning för Schengensamarbetet, eftersom den – om än tillfälligt – sätter den fria rörligheten inom Europa ur spel. Då flera länder fortsatt att förlänga sina kontroller sedan 2015 långt utöver vad som är tillåtet enligt Schengenregelverket, så har de inre gränskontrollerna också utmanat regelverkets legitimitet. Möjligheten till inre gränskontroll illustrerar samtidigt

det komplexa förhållandet mellan medlemsstaternas suveränitet och viljan till europeisk integration. Frågan om EU:s gränser är mer än en fråga om policy eller hantering. Kontroll av territoriella gränser är starkt förbunden med nationell suveränitet och idén om den suveräna staten som tydligt territoriellt avgränsad. EU-medlemskapet har därför alltid inneburit ett visst mått av spänning i förhållandet mellan det nationella självbestämmandet och det överstatliga samarbetet. Denna spänning ställs på sin spets i frågan om territoriell kontroll.

Som diskuterats i denna text så är det tydligt att gränspolitiken kommit att ha en central roll i det europeiska samarbetet. Återinförande av inre gränskontroller har inneburit en stor utmaning för den europeiska integrationen eftersom den underminerat den fria inre rörligheten. I kriser då risker kopplats till kontrollen av gränsen – som under flyktingkrisen och coronapandemin – blev det tydligt att medlemsstaterna ville förstärka kontrollen av sina egna territorier. Samtidigt har dessa kriser resulterat i en våg av nya politiska beslut gällande gränskontroll, system för gränsövervakning, och inte minst utbyggnaden av den Europeiska kust- och gränsbevakningsmyndigheten. Det finns heller inga tecken på minskande nivå av samarbete, utan även när medlemsstaterna infört inre gränskontroller så har de i sina beslut argumenterat för vikten av samarbete. För att koppla tillbaka till det teoretiska ramverk som presenterades inledningsvis så kan sägas att vi dels sett en förstärkning av de inre gränserna, både genom användandet av inre gränskontroller och i utvecklingen av mer delade system för att övervaka tredjelandsmedborgare som befinner sig inom EU:s gränser. Vi har också sett förstärkning av de yttre gränserna, genom expansionen av Frontex, externalisering av gränskontroller, och utvecklingen av digitala system för gränskontroller. Det handlar alltså om *re-bordering* av både inre- och yttre gränser. De trender som diskuterats i denna text kan således sägas placera utvecklingen av EU:s gränspolitik tydligt i processen *defensiv integration*.

I ljuset av detta är en första rekommendation att tydliggöra och kanske förändra reglerna i Schengens gränskodex så att den speglar medlemsländernas avsikter gällande möjligheten till inre gränskontroller. En sådan process är redan i gång, sedan EU-kommissionen i december 2021 presenterade ett förslag till ändringar i Schengen-

reglerna. Förslaget är i skrivande stund i början av november 2022 under behandling. I förslaget görs ytterligare förtydliganden om att inre gränskontroller bör vara just tillfälliga, och kommissionen gör bland annat rekommendationer om att andra medel, till exempel fler poliskontroller i gränsområden ska användas i stället. Frågan som kvarstår är om de föreslagna förändringarna kommer att antas, samt vara tillräckliga för att få de länder som kontinuerligt använt inre gränskontroller sedan 2015 att sluta förlänga dem för nya perioder. Att det skulle gå att ersätta gränskontroller med mer utspridda poliskontroller har tidigare kritiserats av bland annat Sverige, både för att det inte är förenligt med övrig lagstiftning, men också för att det inte är lika effektivt som faktiska gränskontroller. I det nya lagförslaget så finns också ambitionen att förtydliga och förstärka kraven på medlemsländerna, genom att ålägga de medlemsstater som inför inre gränskontroller att kommunicera detta mer utförligt till EU och övriga medlemsstater. I de föreslagna förändringarna finns bland annat nya kriterier för när inre gränskontroll ska vara tillämplig, samt ökade krav på riskanalys och kommunikation från de medlemsländer som inför inre gränskontroller. Detta syftar bland annat till att motverka att medborgare som bor i gränsregioner och ofta passerar gränserna ska drabbas onödigt hårt.

När det gäller den andra utvecklingstrenden så är det tydligt att EU:s medlemsländer är överens om att lägga mer resurser och fokus på att identifiera och förhindra irreguljära gränspasseringar, samt att hitta och avvisa fler som befinner sig på EU:s territorium utan tillstånd att göra så. Som både forskare och människorättsorganisationer visat så finns stora risker med att sådan politik bidrar till att kriminalisera agerande som tidigare sågs som humanitära behov, till exempel rätten att söka asyl, eller att hjälpa flyktingar som korsat gränser olovligt. En annan stor risk, som också är intimt förknippad med utbyggnaden av stora digitala övervaknings- och informationsdelningssystem, är att den allt hårdare gränspolitikerna – vars övergripande syfte ändå får sägas vara att skydda EU-ländernas egen befolkning – också spiller över negativt på den egna befolkningen. Hårdare gränskontroller, både inre och yttre, är inte neutrala, utan inbegriper ofta etnisk profilering – som också drabbar de som är EU-medborgare men inte

tillhör den etniska majoritetsbefolkningen. En andra rekommendation är därför att noga övervaka den infrastruktur som byggs upp för att övervaka gränserna så att den inte inskränker på människors fria rörlighet och integritet inom EU. Det blir också allt viktigare att upprätta lagliga vägar för att värna asylrätten ju hårdare de externa gränserna kontrolleras, särskilt i förhållande till den allt mer utbyggda externaliseringen, som ofta hindrar människor på flykt långt innan de närmar sig EU:s territorium.

Rent praktiskt så är ”hårdare gränser” svårt att ”lyckas med”: ju mer gränsbevakning som görs, desto mer fokus läggs på gränsbevakning som lösning på politiska problem. Samtidigt gör gränskontroller ingenting för att minska migrationen globalt, som kommer att öka framöver, inte minst i samband med allt mer dramatiska effekter av klimatförändringarna. Därmed finns ingen bortre gräns för hur mycket resurser som skulle kunna läggas på att bygga hårdare gränser. En sista rekommendation är därför också att noga överväga de alternativkostnader som den expanderade gränsbudgeten har, samt att på allvar föra diskussionen om var man vill att det europeiska samarbetet ska vara på väg. Risken är att hårdare gränser ses som en universallösning på problem som är mycket mer komplexa. Om det är defensiv integration som är framtiden, blir frågan om den fria inre rörligheten viktig att bevaka, eftersom mycket av EU:s legitimitet hos medborgarna ligger i värdet av den fria inre rörligheten.

## Källor och litteratur

Resonemanget i detta kapitel bygger till stor del på mitt pågående forskningsprojekt *Between freedom of movement and hard borders: The implementation of internal border controls as a challenge or continuation of European integration* i vilket jag undersöker bruket av inre gränskontroller inom Schengen under 2000-talet. Resultaten i detta projekt är ännu opublicerade, men en första artikel handlar om hur medlemsstaterna motiverar sina beslut att införa inre gränskontroller, och i en andra artikel jämförs användandet av inre gränskontroller under pandemin respektive flyktingkrisen. Utöver detta så hänvisar jag till

Sarah Wolff, Ariadna Ripoll Servent och Agathe Piquet, "Framing immobility: Schengen governance in times of pandemics" (*Journal of European Integration*, 42(8): 1127–1144, 2020) samt Philipp Genschel och Markus Jachtenfuchs "Postfunctionalism reversed: solidarity and rebordering during the COVID-19 pandemic" (*Journal of European Public Policy*, 28(3): 350–369, 2021).

Analysen av förhållandet mellan inre och yttre re-bordering eller de-bordering bygger på det teoretiska ramverk som Frank Schimmelfennig presenterar i artikeln "Rebordering Europe: external boundaries and integration in the European Union" (*Journal of European Public Policy* (28(3): 311–330, 2021). Artikeln inleder ett specialnummer där flera artiklar förtjänstfullt diskuterar flera av de problem som är kopplade till kontrollen av EU:s inre och yttre gränser. En klassiker på området är Stefano Bartolinis *Restructuring Europe: Centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

Om man är intresserad av att läsa mer om EU:s yttre gränser och framförallt den allt hårdare gränsbevakningen i Medelhavet, så rekommenderas Nicholas De Genova, red. *The Borders of 'Europe': Autonomy of Migration, Tactics of Bordering* (Durham, NC: Duke University Press, 2017). I den finns ett kapitel av Ruben Andersson om sammanblandningen av humanitära- och säkerhetspraktiker i EU:s gränsbevakning: "Rescued and caught: The humanitarian-security nexus at Europe's frontiers". Vidare läsning om kopplingen mellan EU:s fokus på säkerhet och att rädda liv finns i Adrian Little och Nick Vaughan-Williams, "Stopping boats, saving lives, securing subjects: Humanitarian borders in Europe and Australia." (*European Journal of International Relations*, 23(3): 533–556, 2017).

Resonemanget om gränsindustrin lutade sig till viss del på Klaus Dodds *Border Wars: The conflicts that will define our future* (London: Ebury Press, 2021), som i sin helhet är läsvärd för den som vill förstå betydelsen av territoriella gränser och dess utvecklingstrender. Beth A. Simmons har skrivit förtjänstfullt om utvecklingen av gränspolitik som en allt viktigare fråga i internationell politik i artikeln "Border Rules" (*International Studies Review*, 21(2): 256–283, 2019). Även om den inte handlar om EU specifikt, så är också Matthew Longos *The*

*politics of borders: sovereignty, security, and the citizen after 9/11* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018) mycket läsvärd, då den behandlar både själva idén med gränser för staters suveränitet, politiseringen och expansionen av gränsbevakning, och en diskussion om de risker som finns med den allt mer omfattande digitala övervakning som görs i namn av säkerhet.

För begreppet krimmigration och en vidare förståelse av kriminaliseringen av migranter i Europa så rekommenderas Judith Stumpfs, ”The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power” (*American University Law Review*, 56(367): 1689–1699, 2006) respektive Maartje van der Woude och Joanne van der Leuns artikel ”Crimmigration checks in the internal border areas of the EU: Finding the discretion that matters.” (*European Journal of Criminology*, 14(1): 27–45, 2017). För vidare läsning om migrationspolitiken i EU rekommenderas Karin Borevis kapitel ”EU:s invandrings- och asylpolitik och frågan om en uthållig integrationspolitik” i *Europaperspektiv årsbok 2021 Vägar till ett uthålligt EU* (Santérus förlag: Stockholm).

I texten nämns också följande Europeiska regelverk:

RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser.

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016 om en europeisk gräns- och kustbevakning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 och upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007, rådets förordning (EG) nr 2007/2004 och rådets beslut 2005/267/EG).

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

Information om Eurobarometerns resultat finns på:  
<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2693>

Full förteckning över alla gånger medlemsstater använt inre gränskontroller finns på:  
[https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en)

Mer information om Frontex finns på:  
<https://frontex.europa.eu/about-frontex>

UNHCR:s beräkningar av antal döda i Medelhavet finns på  
<https://arcg.is/DWS190> (hämtad 220822)



# Gränsernas återkomst i världsekonomin

## Ett EU-perspektiv

av Fredrik Sjöholm

Thomas Friedman beskrev i en bästsäljande bok för snart 20 år sedan hur världen i början av det nya millenniet tycktes vara ”platt”, dvs. utan större hinder för varor och människor att röra sig mellan länder. Nationsgränser sades i allt väsentligt vara en relik från en svunnen tid och utan någon praktisk betydelse. Detta var på många sätt en rimlig och riktig beskrivning av världen som den tedde sig i skrivandets stund, men denna tid var också slutet på en epok med ständigt ökad globalisering. Två händelser under 2016 blev slutgiltiga bevis på att så var fallet. I juni röstade Storbritannien för att träda ur den Europeiska unionen (EU), en som det visade sig långdragen process som inte slutfördes förrän drygt tre år senare. På andra sidan Atlanten röstades i november samma år Donald Trump fram som USA:s president efter att ha fört en valkampanj baserad på sin slogan ”Make America great again” vilket skulle åstadkommas via en mer inåtblickande ekonomisk politik.

Händelseutvecklingen speglar en återkomst av den geografiska gränsens betydelse. Gränsers ökande betydelse ser vi såväl mellan EU och övriga världen som inom EU. Handel mellan EU och omvärlden möter högre tullar och även mer av andra typer av handelshinder. Handel inom EU har även den stött på patrull, t. ex. handel med mediciner och hälsorelaterade produkter under coronapandemin. Fröet till denna utveckling såddes för flera årtionden sedan. Redan under 1990-talet började vi kunna skönja en förändring i och med framväxten av antiglobaliseringsrörelser som backades upp av såväl intellektuella som våldsamma grupperingar som bokstavligen talat slogs

för sina idéer i Genua, Seattle och Göteborg. Ett gradvis genomslag för dessa idéer innebar att globaliseringen för första gången på decennier tycktes avstanna. I synnerhet efter finanskrisen 2008–09 började allt fler länder införa olika typer av handelshinder vilket stod i stark kontrast till de föregående decenniernas handelsliberaliseringar.

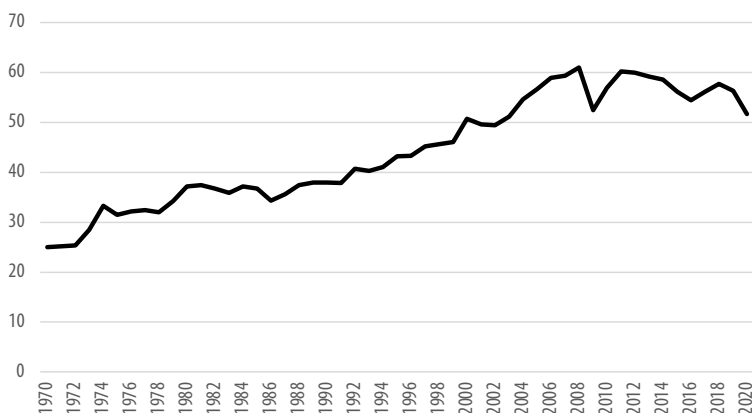
EU har en tradition av att verka för en regelbaserad och öppen handelspolitik. Denna hållning utmanas av de protektionistiska åtgärder som införts i såväl USA som Kina. En försvårande omständighet är att Världshandelsorganisationen (WTO) är skadeskjuten av internationella motsättningar. Samtidigt ser vi ökad protektionism även inom EU, vilket i sin förlängning kan skada själva fundamentet i unionsbygget.

Detta kapitel huvudargument är att EU:s framväxande strategi med en mer aktiv industripolitik där myndigheter väljer företag och industrier som ges särskilt stöd och skyddas mot konkurrens, är negativt för tillväxt och välbefinnande. Istället bör EU öppna sina gränser. Det gäller såväl interna gränser, att säkerställa en välfungerande inre marknad, som yttre gränser, att jobba för en global öppen och regelbaserad handelsregim.

Detta kapitel relaterar till bokens övergripande tema om gränser i en konfliktfylld värld genom att diskutera anledningar till globaliseringens tillbakagång, gränsernas ökande betydelse, och vilka implikationer det har för EU. Jag börjar med att visa hur globaliseringen har avstannat och fortsätter med en diskussion om vad som driver globalisering, vilket sedan används som grund för att förklara dagens utveckling. Utvecklingen i EU är i hög grad påverkad av det som sker i Kina och i USA varför jag i två följande avsnitt diskuterar synen på globalisering i dessa båda länder. Kapitlet fortsätter därefter med en beskrivning av det skifte i synen på globalisering som kan skönjas i EU, varefter ett avslutande avsnitt erbjuder ett antal olika policyrekommendationer.

## Eran av ständigt ökande globalisering är över

Globaliseringens tillbakagång illustreras t. ex. av världshandelns utveckling i figur 1. Världshandelns steg från knappt 30 procent av världsinkomsten (BNP) 1970 till knappt 40 procent 1990. Med Sovjetunionens kollaps och marknadsekonomins framsteg runt om i världen ökade sedan världshandelns andel till 60 procent 2007. Finanskrisen 2008–09 innebar en kraftig men ganska kortvarig nedgång i handeln. Men efter uppgången 2010 har andelen återigen minskat för att 2020 uppgå till 52 procent, ungefär samma nivå som 2003. En del av den globala nedgången i handeln beror på covid-19-pandemin, men det är värt att notera att även innan pandemin såg man en sjunkande handelsandel. EU går mot strömmen och där har handeln ökat något efter finanskrisen och uppgår nu till ungefär 90 procent av BNP. Mer än två tredjedelar av EU ländernas totala handel är handel mellan länder inom EU.

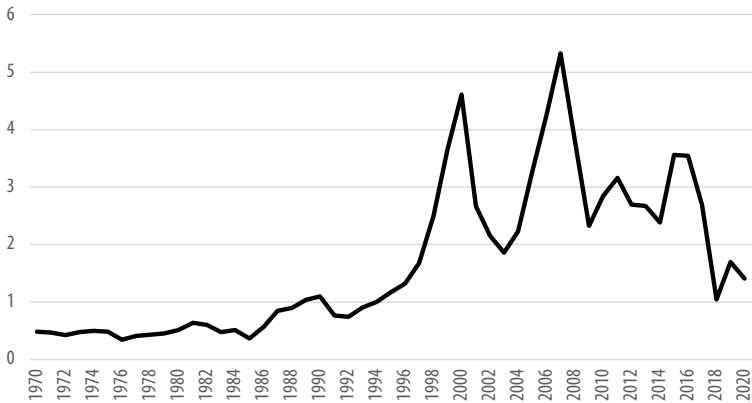


FIGUR 1: VÄRLDSHANDELNS ANDEL AV BNP 1970–2019 (%).

KÄLLA: VÄRLDSBANKEN

En mycket stor andel av internationell handel sker av multinationella företag vilka har varit nyckelaktörer i globaliseringen. Figur 2 visar multinationella företags utländska investeringar som andel av BNP. Dessa var tämligen låga från 1970 till 1990. Precis som för internationell handel ökade sedan direktinvesteringarnas andel av

BNP och uppgick till över 5 procent 2007. Finanskrisen innebar en nedgång till runt tre procent av BNP och investeringarna har sedan stagnerat eller t.o.m. minskat i betydelse.



**FIGUR 2: GLOBALA UTLÄNDSKA DIREKTINVESTERINGAR 1970–2020 (ANDEL I % AV GLOBAL BNP).**

KÄLLA: VÄRLDSBANKEN

När man diskuterar globaliseringens framväxt och tillbakagång är det värdefullt att först klargöra vad som driver globalisering. Något förenklat kan globaliseringens utveckling delas in i två generella bestämningsfaktorer. Den första handlar om en politisk vilja till ökad global integration. Om viljan till handel och integration brister, kommer detta leda till en låg integration och motsatsen är naturligtvis fallet om viljan är hög. Den politiska viljan påverkar nämligen sådana aspekter som ett lands tullar och andra handelshinder. Den andra förklaringsfaktorn handlar om förmågan att frakta varor och tjänster mellan länder. Normalt tänker vi här främst på teknologiska aspekter.

Viljan till global integration har ökat sedan mitten av förra seklet. Detta har inte minst kommit till uttryck i bildandet av EU, där en stor mängd åtgärder och reformer sjuöskades i syfte att försäkra sig om att kapital, arbetskraft, varor och tjänster skulle kunna röra sig fritt över gränserna i unionen. Det är ingen överdrift att säga att integrationen i Europa har varit lyckosam och det är tydligt hur den

har inspirerat andra delar av världen till att genomföra liknande integrationsprojekt, t.ex. ASEAN i Sydostasien, NAFTA (numera USMCA) i Nordamerika och Mercosur i Sydamerika.

Parallellt med en ökad regional integration har det skett en betydande ansträngning för ökad global integration. Detta har understötts genom grundandet av och arbetet i internationella organisationer såsom WTO (tidigare GATT), som har varit framgångsrikt i att sänka tullar och handelshinder mellan sina medlemsländer. Den politiska viljan till ökad handel och minskad protektionism har både politiska och ekonomiska förklaringar. I synnerhet bildandet av EU hade som uttalat mål att genom ökad ekonomisk integration i Europa hindra framtida krig. När det gäller ekonomiska förklaringar blev det under decennierna efter andra världskriget allt tydligare att ökad tillväxt och levnadsstandard svårigen gick att uppnå med en protektionistisk ekonomisk politik. Detta skifte i synen på internationell integration har varit gradvis. Under 1950- och 1960-talen förespråkade många akademiker och politiker en utvecklingsstrategi baserad på inhemsk industriell expansion i skydd av höga importtullar. Erfarenheten av denna så kallade importsubstitutionspolitik var på många håll mycket negativ vilket fick länder att öppna upp sig för handel och kapitalflöden. Detta är en utveckling vi har sett sedan 1990-talet i några av världens mest folkrika länder såsom Kina, Indien, Brasilien, Indonesien och Ryssland. Detta har haft stor betydelse för globala produktions- och handelsmönster.

För det andra är teknologiska framsteg och förbättrad infrastruktur viktiga bestämningsfaktorer till ökad globalisering. Att flytta varor och tjänster mellan länder kräver transporter till ett rimligt pris. Ungefär 80 procent av världshandeln sker via sjöfart och utvecklingen av containertrafik har kraftigt sänkt transportkostnader och ökat handeln. På samma sätt har flygets avreglering som skett i många länder sedan 1980-talet lett till ökad handel av varor som behöver relativt snabba transporter.

Utvecklingen inom informations- och kommunikationsteknologi (IKT) har vidare haft stor betydelse för handeln. Det har i synnerhet öppnat upp för handel i tjänster, något som tidigare var mycket svårt då närhet mellan produktion och konsumtion var nödvändig. Innan

den digitala revolutionen brukade man säga att allt som kan packas i en låda går det att handla med, numera kan man lägga till allt det som går att skicka som en bilaga till ett mejl.

Sjunkande transportkostnader och utvecklingen av IKT-tjänster har även påverkat hur företag organiserar sin verksamhet. I synnerhet multinationella företag har tämligen komplexa strukturer. Produktionskedjor har utvecklats där olika komponenter produceras i olika länder vilket lett till ökad effektivitet och minskade kostnader. Produktion av komponenter sker vanligtvis både i företagets egna utländska anläggningar och i fristående företag. Sammantaget har detta lett till en ökad handelsvolym men även till en förändring i handelns struktur, med mer handel i insatsvaror och relativt mindre handel i färdiga produkter. Slutligen sker en betydande andel av världshandeln mellan multinationella företags anläggningar belägna i olika länder.

## Varför förändras den politiska viljan?

Diskussionen ovan betonar betydelsen av teknologi och politisk vilja för globaliseringens utveckling. Varför har då globaliseringen stagnerat? Det beror inte på den teknologiska utvecklingen som tvärtom fortsätter att öppna upp nya sektorer för internationell handel. Där- emot har den politiska viljan till globalisering minskat och på sina håll ersatts av en betydligt mer inåtvänd politik. Detta leder till nästa fråga – varför ser vi en förändrad politisk syn på globalisering?

En viktig anledning är de fördelningsmässiga effekter som globalisering innebär. Jag har under två decennier tillsammans med olika medförfattare studerat globaliseringens effekt på sysselsättning, löner och karriärer. Det står klart att globalisering gynnar de flesta arbetstagare, men det finns grupper som drabbas negativt. Dessa drabbade grupper har i sin tur lyckats mobilisera ett politiskt motstånd mot globalisering. Vem är det då som är förlorare, eller i varje fall upplever sig som en sådan?

Ett första försök att närma sig frågan ges av figur 3 som visar tre regioners andelar av världsekonomin: Europa, USA och Östasien. Eu-

ropa och USA utgjorde en dryg tredjedel var av världsekonomin 1970 och Östasien endast 14 procent. Andelen för den senare regionen ökade kontinuerligt fram till mitten av 1990-talet då den stabiliserades på en nivå kring 20–25 procent. Efter finanskrisen 2008–09 ökade Östasiens andel igen och var 2020 ungefär en tredjedel av världsekonomin. Samtidigt har Europas och USA:s andelar minskat till runt 25 procent var. Asiens ökade relativa storlek beror till stor del på Kinas höga tillväxt. Mellan 1979, när landet började reformeras, och 2021 har den genomsnittliga tillväxten varit nio procent per år vilket i sin tur har lett till att Kinas andel av världsekonomin har ökat från ungefär 2 till 17 procent under samma period.

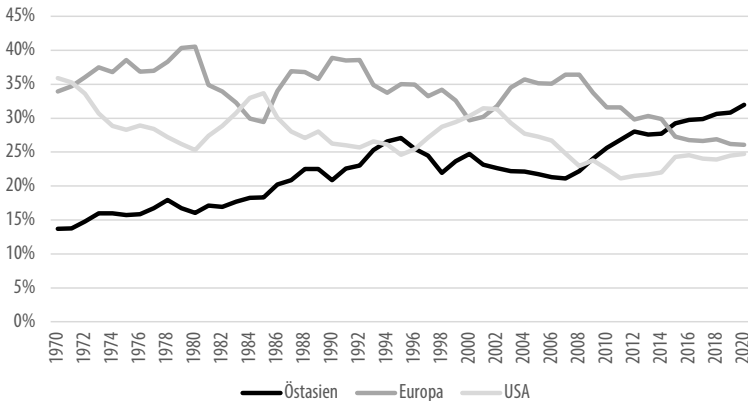
Förändringen har haft både politiska och ekonomiska effekter. På den politiska sidan är det tydligt att Kina under senare år hårdare driver sina globala intressen. Kina har flyttat fram sina positioner i Syd kinesiska havet, ökat trycket på Taiwan och slagit ner den relativa frihet som fanns i Hong Kong. Till detta kan läggas förtrycket av uigurer och andra minoritetsfolk.

På den ekonomiska sidan speglar utvecklingen betydande förändringar i produktionsmönster. När Kina 2001 blev medlem av WTO ökade landets export kraftigt. På tio år ökade Kinas andel av världsexporten från knappt 5 till mer än 15 procent. Detta ledde till stora samhällsekonomiska vinster men även till strukturella förändringar. Framför allt har stora delar av den industriella produktionen flyttat ut från Europa och USA och förlagts till Kina. De jobb som försvunnit till Kina har till stor del varit sådana som försörjt delar av medelklassen. Inom litteraturen har begreppet jobbpolarisering etablerats vilket betecknar en utveckling där låg- och höglönejobb ökar sina andelar av total sysselsättning och medellönejobb minskar i betydelse. En sådan utveckling har dokumenterats i många länder. Medan utvecklingen något förvånande har haft en blygsam påverkan på inkomstjämligheten i de flesta EU-länder, har den inneburit att delar av medelklassen i t.ex. USA och Storbritannien sett sina reallöner minska.

Denna jobbpolarisering har fått politiska konsekvenser. Populistiska partier har vuxit i betydelse i ett stort antal länder på många kontinenter. Inom EU:s medlemsstater röstar ungefär en femtedel av

medborgarna på vad som kan karakteriseras som populistiska partier. Under 2022 blev valet av Giorgia Meloni till Italiens premiärminister ett tecken på att populismen fortsätter att frodas i Europa.

Den existerande forskningslitteraturen visar inte att globalisering generellt och alltid kan förklara ökat stöd för populistiska partier, men det finns studier på enskilda länder som finner ett kausalt samband mellan globalisering och olika specifika politiska effekter som ibland betecknas som populism. Här kan man i synnerhet nämna en studie av David Autor med medförfattare som visar att det lett till en ökad politisk polarisering i USA och en studie av Italo Colantone och Piero Stanig som finner att det bidrog till brexit. Det tycks alltså klart att den kraftigt stigande kinesiska importen till USA har påverkat väljarnas politiska preferenser. Mer specifikt har demokratiska partiets väljare i distrikt som drabbats negativt av import från Kina blivit mer vänsterlutande i sina åsikter. Än starkare är effekten på republikanska väljare i distrikt som drabbats av import-chocken, dessa har rört sig högerut till Tea Party-rörelsen och till Donald Trump-läget.



**FIGUR 3: ANDELAR AV VÄRLDSEKONOMIN (%).**

KÄLLA: VÄRLDSBANKEN

Det har även som redan nämnts visats att globaliseringen kan förklara utfallet i Storbritanniens brexitomröstning. Internationell handel debatterades inte i valkampanjen. Den stora frågan var snarare nationellt självbestämmande från Bryssel vilket ja-sidans motto "Bring



back control” vittnar om. Men den negativa synen på EU påverkades i allra högsta grad av ekonomiska faktorer vilka i sin tur påverkades av globalisering. Import från Kina drabbade delar av befolkningen negativt och fick dessa personer att i relativt hög grad rösta för ett utträde ur EU. I valet röstade 52 procent av befolkningen för ett utträde men skillnaden mellan olika delar av Storbritannien var stor. Mer specifikt var andelen ja-röster hög i regioner som producerade varor som konkurrerade med kinesisk import. Detta gällde t.ex. de traditionella industriorterna i centrala och norra delarna av England. På den andra sidan av detta spektrum ligger exempelvis London vars arbetsmarknad knappast drabbades alls av kinesisk import och där andelen nej-röster var i stor majoritet. Naturligtvis har EU inget med import från Kina att göra vilket kan få väljarnas val att verka ologiskt. En rimlig förklaring är att såväl import som EU förknippades med globalisering, vilket väcker negativa associationer i de delar av befolkningen som drabbats av globaliseringens negativa sidor.

Kriget i Ukraina har påverkat EU:s syn på handel och gränser. Framför allt har kriget inneburit att gränsen mot Ryssland har stängts. Många av EU:s medlemsländer nekar ryska medborgare att komma in i landet. Än viktigare är kanske den handelsbojkott mot Ryssland och Belarus som infördes ganska snart efter krigsutbrottet och som sedan skärpts i olika omgångar. Ryssland var innan krigsutbrottet EU:s femte största handelspartner. Samtidigt var EU den största handelspartnern för Ryssland, Belarus och Ukraina. Detta innebär att handelsbojkotten mot Ryssland och Belarus har stor påverkan på dessa länders ekonomier. Det innebär också att de handelsliberaliseringar med Ukraina som påbörjades innan kriget och som fördjupats under 2022 är viktiga och mer än symbolpolitik.

Slutligen kan Europas relativa ekonomiska tillbakagång (se Figur 3) påverkat unionens ekonomiska politik. En stor öppenhet har gradvis förändrats mot mer protektionistiska tendenser. Till viss del tycks detta vara en följd av utvecklingen i det snabbt växande Kina, men även av utvecklingen i USA. Det är därför på sin plats att nedan kort beskriva hur synen på globalisering utvecklats i dessa båda länder.

## USA vänder världen ryggen

Donald Trump har alltid sett handel som ett sätt att flytta inkomster och jobb mellan länder och han gick in i valkampanjen 2016 med en klart protektionistisk linje. Mer specifikt tycks hans ryggmärgsreflex vara att eventuella underskott i handelsbalansen beror på att andra länder manipulerar priser och växelkurser och därigenom stjälar inkomster och jobb från USA.

Om någon hyste funderingar kring huruvida Donald Trump verkligen skulle genomföra en protektionistisk politik så skingrades dessa tämligen omgående när han tillträtt som president. På sin första dag rev han upp förhandlingarna om ett frihandelsområde i Stilla-havsregionen. Detta var i sig inte så kontroversiellt. President Barack Obama hade inte lyckats få stöd för planerna under sin tid som president och Hillary Clinton sade sig under presidentvalskampanjen villig att skrota projektet. Men detta var endast början på en politik som drastiskt ändrade USA:s handelspolitik. Under 2017 initierades en omförhandling av frihandelsavtalet med Kanada och Mexiko (NAFTA). President Trump var missnöjd med att USA hade underskott i handeln med såväl Mexiko som Kanada och hävdade i sedvanlig ordning att det kostade landet jobb och inkomster.

Nya protektionistiska program följde. Under 2018 infördes t.ex. tullar på nästan all import av stål och aluminium, allt under parollen "If you don't have steel you don't have a country". Detta drabbade en mängd länder på många kontinenter. Andra typer av protektionistiska åtgärder följde och den mest omfattande handelskonflikten kom att utspela sig med Kina. Donald Trump införde i olika omgångar höga tullar på nästan all import från Kina. Den genomsnittliga tullen på kinesisk import steg från ungefär 3 till 24 procent. Kina svarade och höjde tullar på amerikansk import från ungefär 7 till 26 procent. Handelskonflikten höll på att eskalera utom all kontroll när parterna 2019 fann en överenskommelse som kylde ner den värsta konflikten och stabiliserade läget, om än på en hög protektionistisk nivå. Mer specifikt var den genomsnittliga amerikanska tullen på kinesisk import då runt 20 procent och den genomsnittliga kinesiska på amerikansk import runt 19 procent. Men uppgörelsen var djupt

problematiske till sin konstruktion. Framför allt genom att den inkluderade kvantitativa importmål för kinesisk import från USA. Med andra ord förband sig Kina att importera vissa specifika produkter till ett visst värde från USA. En svårighet med ett sådant förfarande är att det inte är stater utan företag som handlar med varandra och det är inte självklart att det finns amerikanska företag som vill sälja dessa produkter till Kina och kinesiska företag som vill importera. En än mer problematisk aspekt av kvantitativa mål är att de naturligtvis riskerar att gå ut över andra länders export till Kina.

USA:s förändrade handelspolitik har inneburit kostnader för USA och omvärlden. Importtullar som införs av stora länder såsom USA betalas teoretiskt av antingen inhemska konsumenter som får betala mer för importerade varor och tjänster, eller av utländska producenter som kan tvingas sänka priserna när efterfrågan går ner. Studier visar att i USA:s fall har priserna helt vältrats över på amerikanska konsumenter. När priser på import går upp kan löntagare inte konsumera lika mycket som tidigare. Reallöner och välfärd för amerikanska medborgare har därför gått ner. Tanken bakom politiken var möjligen att höjda priser kunde vara en kostnad värd att ta om antalet amerikanska industrijobb ökade. Men priserna har ökat utan att särskilt många nya jobb har skapats och studier av Mary Amity och medförfattare ger vid handen att varje nytt jobb har kostat 195 000 dollar i minskad välfärd, eller ungefär fyra gånger så mycket som den genomsnittliga årsinkomsten för stålarbetare, en yrkeskategori som ofta nämnts i den amerikanska handelspolitiska debatten. En anledning till stålindustrins stora betydelse i amerikansk handelspolitik är att denna industri är viktig i vågmästarstater, dvs. stater som är särskilt viktiga att vinna i amerikanska val.

Den största kostnaden för USA:s protektionistiska politik är att man har eroderat det regelbaserade handelssystem som framgångsrikt har styrt internationell handel under de senaste decennierna. USA:s policyförändringar har varit i direkt konflikt med regelsystemet under WTO. USA har hotat Mexiko med importtullar om inte landets migrationspolitik ändras, pressat Sydkorea till att införa frivilliga exportbegränsningar av stål, använt sig av säkerhetsargument för att införa tullar och brutit mot WTO:s princip om att inte diskriminera

mellan medlemsländer när Kina pressats till att införa kvantitativa mål för import från USA.

Kanada, EU, Kina och Mexiko har i sin tur svarat med att införa egna tullar på import från USA, tullar som även de strider mot WTO:s regelverk. Konsekvensen är att WTO spelar en allt mindre roll för världshandeln. WTO:s minskade betydelse har naturligtvis även andra orsaker, så som organisationens uppenbara svårighet att komma fram till nya multilaterala handelsavtal. Den senaste förhandlingsrundan, Doha-rundan, har pågått sedan 2001. Men handelskriget har ökat svårigheten för WTO att verka. Det har även ett annat amerikanskt förfarande som lamslår WTO:s verksamhet gjort – att hindra tillsättandet av nya domare, vilket är nödvändigt för att lösa handelstvister mellan medlemsländer. USA har traditionellt hyst en motvilja mot att överlämna beslut som rör landet till en internationell domstol. Ett sätt att hindra domstolens arbete är just att lämna in ett veto mot nya domare som ska ersätta sådana som slutar. Detta förfarande användes vid några tillfällen redan under president Obamas tid vid makten, men kom att användas på ett mer konsekvent och helhjärtat sätt av president Trump. Numera fungerar inte tvistemålsmekanismen i WTO.

President Joe Biden får sägas ha fört fram en ny ideologisk bas för sin utrikespolitik där han talar om att göra gemensam sak med andra demokratier. Denna politik har förstärkts i och med Ukrainakriget. Men Biden pratar också om att underlätta för medelklassen genom att få amerikanska företag att ta hem produktion från framför allt Kina, dvs. en tydligt protektionistisk politik. Tullar som infördes av president Trump ligger kvar och några egentliga mer omfattande försök att återgå till situationen före handelskrigen har inte initierats. Snarare införs nya handelshinder, såsom ett importförbud av varor som helt eller delvis har tillverkats i Xinjiang, en provins där kinesiska myndigheter begår övergrepp på ursprungsbefolkningen. Vidare fortsätter USA att blockera WTO:s arbete. Den amerikanska protektionismen som infördes under president Trump lever sålunda kvar och det finns i början av 2023 inga tydliga indikationer på att situationen är på väg att ändras.

## Den kinesiska muren

Att Kina är USA:s främsta måltavla i sin förändrade handelspolitik är knappast överraskande. EU, USA och många andra enskilda länder förenas i ett missnöje när det gäller Kinas handelspolitik. När Kina 2001 blev medlem i WTO fanns det en relativt bred förhoppning om att landet skulle ta ytterligare marknadsekonomiska steg framåt. Så har inte blivit fallet utan landet kännetecknas av ett statskapitalistiskt system som är svårt för WTO att handskas med. Det är i synnerhet tre problem i det kinesiska ekonomiska systemet som väcker stor irritation i omvärlden.

Det första problemet är de stora subventioner som utgår till kinesiska företag och som innebär att företag från andra länder inte konkurrerar på lika villkor. Dessa subventioner är mest påtagliga när det gäller statsägda företag som är av stor betydelse i Kina. Man kan t. ex. notera att av världens 500 största företag år 2020 var 130 kinesiska, en kraftig uppgång från endast 15 stycken femton år tidigare. Även om privata kinesiska företag har ökat sin andel på listan så dominerar statsägda företag stort med ungefär 75 procent av antalet företag och 80 procent av intäkterna.

Statsägda företag pressas ofta av myndigheterna till att uppnå andra än rent företagsekonomiska mål. Det kan t. ex. vara att undvika uppsägning av personal eller att delta i olika typer av projekt. I gengäld får företaget tillgång till en mängd olika typer av stöd från myndigheterna. Även privata företag erhåller stöd om de följer myndigheters instruktioner. Eftersom den kinesiska staten kontrollerar tillgången på exempelvis mark och kapital är detta ett rationellt beteende från företagets sida.

En följd av systemet är att det på grund av subventioner byggts upp stor överskottskapacitet i den kinesiska industrin vilken pressar världsmarknadspriser och drabbar utländska företag. Mekanismen bakom överskottskapaciteten är i sin tur en följd av att det kinesiska politiska systemet driver fram allt fler investeringar för att hålla uppe den ekonomiska tillväxten. Kinesiska ledare på alla nivåer behöver leverera hög tillväxt för att avancera inom statsbyråkratin. Helst ska tillväxten i den egna regionen, staden eller distriktet vara högre än

tillväxten på annat håll. Att pressa företag till att sälja mer är svårt men däremot är det mer görligt att pressa fram ökade investeringar i maskiner, lokaler och teknologi. Resultatet har blivit, som nämnts ovan, en industriell kapacitet som vida överträffar vad som faktiskt kan säljas på den inhemska marknaden eller exporteras.

Ett annat problem rör bristen på transparens vilket gör det svårt för WTO att ingripa i kinesiska myndigheters stödåtgärder. Som ett illustrativt exempel kan nämnas Kinas produktion av aluminiumprodukter. Kolproduktionen är subventionerad vilket leder till lägre priser på aluminium. Producenter av aluminium är i sin tur förbjudna att exportera sin produktion vilket leder till lägre priser för kinesiska användare av aluminium, det vill säga för producenter av olika aluminiumprodukter. Exportörer av aluminiumprodukter betalar slutligen lägre skatt än andra kinesiska företag. Sammantaget innebär dessa åtgärder en kraftig men svåridentifierad subvention av kinesiska exportörer av aluminiumprodukter och en negativ konkurrenssituation för utländska producenter. Liknande arrangemang förekommer i andra industrier.

Det tredje stora problemet rör teknologi. Anklagelser om att Kina tillgodogör sig utländsk teknik på ett otillbörligt vis framförs regelbundet av andra länder. Att länder på lägre utvecklingsnivå använder utländsk teknik i sina industrialiseringsförsök är vanligt. Det som gör det kinesiska fallet annorlunda än erfarenheter från många andra länder är att staten sägs vara (mer) involverad och att tekniköverföringen till kinesiska företag sägs vara institutionaliserad. Det ställs ofta krav på att utländska företag samarbetar med lokala kinesiska företag, använder lokala underleverantörer, bedriver forskning och utveckling i Kina, och använder den senaste tekniken i sin kinesiska verksamhet. Sammantaget sägs kravet på teknik och lokala kinesiska samarbetspartners leda till att företagsspecifik teknik sprids till kinesiska konkurrenter.

Det finns anledning att tro att Kina framöver kommer att bli mer inåtvänt. I strategin "Made in China 2025" betonas att Kina ska bli mindre beroende av omvärlden genom att producera mer insatsvaror och speciellt mer tekniskt sofistikerade produkter. I realiteten har Kinas beroende av utländska marknader redan minskat. Exportens

andel av BNP har t.ex. halverats de senaste 15 åren och uppgår 2021 till måttliga 17 procent. Den kinesiska ekonomiska politiken syftar till att landet ska kunna ta det svåra steget från att vara ett medel- till att bli ett höginkomstland. Kina ska bli mindre av ett land med en konkurrenskraftig förmåga att sätta samman importerade insatsvaror till färdiga produkter för export. Istället ska den inhemska andelen av förädlingsvärdet öka. Detta ställer krav på en betydande teknisk uppgradering. Det är framför allt kinesiska högteknologiska företag som man hoppas kunna få fram genom en lämplig kombination av subventioner och skydd.

## EU blickar inåt

Utvecklingen i USA och Kina har påverkat EU och dess syn på globalisering. Den europeiska inställningen om Kina är att man inte konkurrerar på lika villkor utan att Kina via subventioner och handelshinder på ett otillbörligt sätt gynnar inhemska företag på europeiska företags bekostnad. Vidare har USA:s ökade protektionism lett till europeiska tullar på import från USA och, kanske än mer betydelsefullt, till en minskad tro på frihandel. Till den ökade protektionismen bidrar även den på sina håll förekommande synen att stora statligt styrda industrisatsningar i Kina och USA, som inkluderar skydd mot utländsk konkurrens, är framgångsrika och bör kopieras inom EU.

Traditionellt har EU förespråkade frihandel, även om det finns undantag såsom jordbrukspolitik. EU har också varit drivande i globala handelsliberaliseringar och utvecklingen av WTO. Slutligen har EU de senaste 20 åren slutit bilaterala handelsavtal med Chile, Egypten, Georgien, Israel, Japan, Mexiko, Sydkorea, Ukraina, Singapore, Kanada, Sydafrika, Vietnam och Nya Zeeland.

Men situationen har förändrats. Några viktiga förhandlingar om handelsliberaliseringar gick i stöpet under andra halvan av 2010-talet; framförallt förhandlingarna om ett frihandelsavtal med USA och Kanada 2016. Även förhandlingar med Kina har stött på svårigheter. Ett avtal från 2020 har mött ett tilltagande politiskt motstånd och ännu inte godkänts av EU:s medlemsstater.

EU har också brutit mot sin tradition av att verka för ett regelbaserat handelssystem, när man besvarade den ökande protektionismen i USA med att lägga tullar på import från USA. Under EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyens ledning har EU gått i en mer interventionistisk och protektionistisk riktning. EU-kommissionen talar om tullar på länder som subventionerar sin produktion, samtidigt som man förespråkar en industripolitik som med myndigheters hjälp ska fostra framgångsrika företag i branscher som anses ha hög tillväxtpotential. EU har också i en tilltagande grad talat om att ta hänsyn till en mängd olika företagsformer, som t.ex. barnarbete och miljö, i sin handelspolitik.

Kriget i Ukraina har bidragit till ökad oro i EU för att vara beroende av vital import. Mer specifikt har beroendet av rysk olja och gas hamnat i blickfånget (se kapitel av Torbjörn Becker och Anders Åslund i denna volym). Många EU-länder skulle möta betydande ekonomiska svårigheter om denna import upphörde, vilket också försvårar möjligheten för EU att sätta ekonomisk press på Ryssland.

En ökad grad av inåtblickande i EU beror än mer på att Kina och USA på sina håll tycks framgångsrika i sin industripolitik. Kina har som tidigare nämnts använt subventioner och andra åtgärder för att stödja inhemska företag och även i USA har den statliga industripolitiken ökat i betydelse. En allmän oro i EU är att unionens företag halkar efter konkurrenter i andra länder. Ett ökat fokus på industripolitik ses i början av 2020-talet både i EU och i de individuella medlemsländerna. Att dessa tongångar hörs i Frankrike ligger i linje med en lång tradition i landet men det är mer förvånande att höra likartade argument i Tyskland. Tysklands ekonomiminister lanserade 2019 en strategisk plan för tysk och europeisk industri, vilken i huvudsak tycks fokusera på tillverkningsindustrin snarare än t.ex. tjänsteindustrin. Politiken som förespråkas är starkt interventionistisk.

Mer specifikt nämner planen kvantitativa mål för industrins storlek, dvs. explicita mål för hur stor industrin ska vara. För Tyskland är målet 25 procent av BNP och för EU 20 procent, en höjning från dagens 23 respektive 14 procent. Detta är höga siffror för länder på en så pass hög inkomstnivå. Som jämförelse är andelen i USA ca 12 procent.



Planen syftar till att uppfylla målsättningen med en större industrisektor genom ett antal olika åtgärder.

- Köp av insatsvaror ska i högre grad ske från företag inom EU. Värdekedjorna ska alltså vara regionala snarare än globala.
- Företag som anses speciellt viktiga ska erhålla diverse stöd. Man föreslår t. ex. att konkurrenslagstiftningen ska ändras för att underlätta för dessa företag, även om det innebär minskad konkurrens på den europeiska marknaden.
- Utländska uppköp av inhemska företag ska kunna stoppas genom att staten köper upp aktier i privata företag.
- Nyckelindustrier ska identifieras och stödjas.

Åtgärderna ovan ter sig som ett betydande regimskifte i den europeiska synen på vad marknaden ska stå för och vad som är statens uppgift. Det innebär också en förändrad syn på globalisering där öppenhet för handel och utländska direktinvesteringar får stå tillbaka för en mer inåtblickande politik. Exakt hur mycket av åtgärdspaketet som verkligen kommer att genomföras är i början av 2023 osäkert, men det är tydligt att tankarna på en mer interventionistisk industripolitik har fått fotfäste och sprids över unionen. Det är också intressant att åtgärderna inte utgår från standardargument för statlig interventionism, dvs. marknadsmisslyckande. Det finns snarare en mer fundamental tro på statens förmåga att åstadkomma förändringar i en positiv riktning, förändringar som det privata näringslivet inte tros kunna åstadkomma på egen hand. Att så skulle vara fallet ter sig högst osäkert. Att identifiera framtida viktiga projekt är svårt för såväl stat som företag, men de senare är betydligt bättre på att avveckla misslyckade satsningar. När staten gör riktade satsningar som inte bär sig, tenderar olika intressegrupper göra det svårt att avveckla projektet i fråga.

I en industripolitisk strategi från EU-kommissionen 2020 går mycket av de tyska förslagen igen. Återigen betonas selektiva åtgärdspaket som ska rikta in sig på vissa företag och industrier. När det gäller strategiska industrier som EU vill satsa på så nämns viktiga råvaror, batterier, vätgas, processorer och halvledare, industridata, moln- och

edgetjänster samt cirkulär plastanvändning. Det är tveksamt hur många av dessa industrier som har förutsättningar att bli konkurrenskraftiga i EU. En trolig kommande global överkapacitet i t.ex. halvledare blir en svårighet för europeisk produktion och efterfrågan på batterier tycks marknaden kunna möta utan statliga subventioner.

Det är uppenbart från ovanstående diskussion att EU sneglat på utvecklingen i Kina och USA och att förespråkare för en aktivare industripolitik och en restriktivare handelspolitik har flyttat fram sina positioner. Allt oftare argumenteras det för att politiska beslut ska styra industriell produktion och val av teknik. En alternativ strategi för EU skulle kunna baseras på att förbättra näringslivsklimatet genom generella åtgärder men utan att hindra handel och utländska direktinvesteringar.

En förbättring av olika marknadens funktions sätt skulle vara positiv för europeisk konkurrenskraft och tillväxt. Det kan gälla sådana aspekter som konkurrenslagstiftning, immaterialrättsliga regler och lagstiftning om digitala tjänster. I synnerhet bör konkurrensen stärkas då detta är grunden för tillväxt och utveckling. Företag som förlitar sig på myndigheters stöd och skydd mot utländsk konkurrens tenderar att lägga för lite tid på att utveckla sin verksamhet. Stora industrisatsningar tenderar också att gynna stora och redan etablerade företag och missgynna små och medelstora företag. Det är ytterligare ett argument för att politiken motverkar ett dynamiskt näringsliv.

Ett sätt att åstadkomma ett nödvändigt omvandlingstryck är att säkerställa att den inre marknaden fungerar som tänkt, dvs. med full frihet för varor, kapital, människor och tjänster att röra sig över nationsgränser. Tecken på att dessa olika friheter har begränsats börjar skönjas under 2010-talets andra hälft. Migrationskrisen 2015 innebar exempelvis att gränskontroller återinfördes inom EU. Pandemikrisen gjorde i sin tur att länder införde nya reserestriktioner och stoppade export av varor som ansågs särskilt viktiga, framför allt mediciner och sjukvårdsutrustning. Av handelsstoppet tycktes det som att länder lärde sig kostnaden för denna typ av politik och i pandemins senare skede flöt handeln mer normalt, men att det överhuvudtaget kunde komma i fråga att sätta en grundläggande aspekt av den fria marknaden ur spel inger oro. Inom EU sker nu ett arbete för att motverka

liknande åtgärder vid framtida kriser. Det finns anledning att hoppas att arbetet blir framgångsrikt.

En annan diskussion inom EU fokuserar på tjänstehandeln. Mer specifikt pågår arbetet för att harmonisera regelverk kring tjänstemarknader vilket skulle underlätta handel. Även andra områden skulle tjäna på mer av harmonisering för att härigenom fördjupa och förbättra integrationen och den gemensamma marknadens funktions sätt.

Att få den inre marknaden att fungera bättre är viktigt. Men även att arbeta för en bättre fungerande och mer regelbaserad global ekonomi. Som framgått ovan brottas WTO med stora problem och ett antal olika åtgärder lär behövas om världen ska kunna hitta tillbaka till ett regelstyrt handelssystem. Det ligger i EU:s intresse att så sker vilket betyder att en genomtänkt och samlad strategi från unionen behövs. EU har historiskt varit viktigt för det globala handelssystemet och kan förhoppningsvis spela en ledande roll för att komma till rätta med de stora utmaningar som föreligger.

Problemen går inte att lösa med de regler som finns utan en större förändring måste komma till stånd. Det kommer inte att bli en lätt uppgift att förändra WTO, vilket inte bara beror på de senaste årens utveckling utan även på att organisationen har vuxit och inkluderar fler än 160 länder med olika intressen och preferenser.

Multilateralism, dvs. gemensamma åtaganden av alla medlemsländer, är en viktig del av WTO:s riktlinjer. Det är emellertid troligt att ett större antal uppgörelser med grupper av medlemsländer blir nödvändiga. Det finns inget som hindrar sådana uppgörelser så länge det inte negativt inkräktar på andra medlemsländer. På en rad områden sker redan sådant arbete. Mer specifikt bildades 2017 arbetsgrupper mellan olika länder som fokuserade på reformer av olika handelsrelaterade områden: e-handel, tjänsthandel, investeringsramverk och internationalisering av småföretag. Olika länder är med i de olika arbetsgrupperna. Till exempel är EU och Kina med i samtliga fyra grupper medan USA endast är med i en (e-handel). Fördelen med detta agerande är att länder härigenom kan samarbeta på olika områden snarare än att liberalisera all handel så som är fallet i många andra frihandelssamarbeten.

Kinas inträde i WTO har varit problematiskt. WTO:s regelverk är

inte utformat för att hantera statskapitalistiska system som det kinesiska. Vidare har tron på att Kina skulle förändras och bli som vilket marknadsekonomiskt land som helst kommit på skam. Tvärtom går Kina under Xi Jinping mot mindre av marknadsekonomi och mer av statlig kontroll och styrning. Detta blev tydligt på det kinesiska kommunistpartiets 20:e partikongress i Peking i oktober 2022. Viljan att öka graden av självförsörjning och minska beroendet av omvärlden var tydlig, liksom betoningen av att fortsätta utveckla kapacitet för inhemsk innovation och teknik.

Återigen, WTO klarar inte av att adressera mer okonventionella skydd av inhemsk industri. Det ter sig nödvändigt att denna brist åtgärdas. I synnerhet för att skapa en effektiv mekanism för att hindra subventioner av inhemska företag och för att motverka olika typer av ”stöld” av utländsk teknik. Petros Mavroidis och André Sapir visar i sin forskning att båda dessa företeelser är särskilt förknippade med Kina. Trycket har därför efter Kinas inträde ökat på att skapa ett effektivt WTO som ta sig an en ny typ av handelshinder. USA:s handelskrig med Kina har visat att unilaterala åtgärder är kostsamma och tämligen ineffektiva, vilket är en lärdom för EU.

Samtidigt ska man vara medveten om att det inte är lätt att förändra regelverket i denna riktning. Statliga företag, där statliga subventioner är påtagliga, omfattas inte av WTO:s regelverk vilket innebär att dessa företags roll explicit måste komma upp på bordet och inkluderas i förändringsarbetet. Naturligtvis är detta en utveckling som Kina kan tänkas motarbeta. Vidare är subventioner av olika slag förekommande inte bara i Kina utan även i t. ex. Japan, USA och EU. Det kan vara industrisubventioner, men på många håll är till exempel jordbruks-subventioner av större betydelse. Om dessa subventioner togs bort skulle världens välfärd förbättras, men det är politiskt mycket svårt att genomföra. Ökad import, som följer av avskaffade subventioner, kommer att drabba vissa grupper hårt och dessa grupper kommer att göra vad de kan för att politiskt säkerställa sin utkomst.

Med påtvingad tekniköverföring är problemen kanske än större. Många bedömare tvivlar på att WTO kan handskas med frågan medan andra hävdar att ett direkt förbud är den enda möjliga lösningen.

Vidare behöver en funktionsduglig tvistemålsmekanism åter kom-

ma på plats. Genom åren har runt 600 handelstvister hanterats av WTO, men som beskrivits ovan har förfarandet kollapsat. Att USA slutar blockera denna verksamhet är viktigt. Man ska dock notera att för att så ska ske krävs det reformer av WTO, ungefär i linje med vad som beskrivits ovan. Att USA blockerar tvistemålsdomstolen beror, i varje fall delvis, på WTO:s bristande förmåga att hantera olika typer av konflikter och även andra länder än USA har uttryckt missnöje över situationen. Slutligen kan man inte räkna med att tvistemålsmekanismen får samma betydelse som tidigare även om nya domare skulle utses. Många länder använder handelshinder som strider mot WTO:s regelverk. Detta innebär i sin tur att dessa länder sannolikt är försiktiga med att dra andra länder inför WTO:s domstol. Annars är risken att de anklagade länderna svarar med samma åtgärd. Återigen, detta visar på problemets komplexitet och en lösning kommer att kräva många olika typer av åtgärder.

## Riv gränshinder för ett framgångsrikt EU

Den politiska inställningen till globalisering har på många håll i världen kommit att ändras. Från bejakande till en mer skeptisk attityd. Som en följd av detta har tullar och handelshinder ökat. Under resten av årtiondet kommer globaliseringens utveckling att bestämmas dels av hur den politiska viljan utvecklas, dels av den tekniska utvecklingen. Ny teknik, såsom digitalisering och AI, öppnar för handel i nya produkter och industrier och denna utveckling ligger i huvudsak utanför politikernas kontroll. Teknisk utveckling kan därför komma att uppväga en bristande politisk vilja.

Men att förlita sig på tekniska framsteg är en alltför defensiv strategi. Den utveckling mot stärkta interna och externa gränser som Johanna Pettersson Fürst visar i sitt kapitel i denna volym syns även i internationell handel. En fortsatt utveckling mot mindre globalisering gör världen fattigare. Det innebär mindre internationell specialisering och mindre konkurrens vilket är negativt för tillväxt och välfärd. EU behöver därför intensifiera sitt arbete med att öppna såväl interna som externa gränser.

För de interna gränserna behövs betydligt större fokus på att förbättra den inre marknadens funktionssätt. Att säkerställa fri rörlighet för människor, kapital och varor är det viktigaste EU kan arbeta med för att trygga framtida tillväxt och välbefinnande. De tendenser till nya handelshinder som kunde skönjas under pandemin bör tryckas tillbaka. På samma sätt är de förslag på en aktiv industripolitik, inspirerad av utvecklingen i Kina och USA, inte en väg att gå. Att myndigheter selektivt väljer och ger stöd till vissa företag och industrier är en strategi som provats på många håll i världen. De negativa erfarenheterna av sådan politik är väldokumenterade.

Att säkerställa den inre marknadens funktionssätt är viktigt men inte tillräckligt. EU gagnas av öppna globala marknader. När Kina och USA vänder sig allt mer inåt, krävs det vidare att EU stiger fram och axlar ett större ansvar för globala handelsliberaliseringar. Utmaningen är stor och kräver ett fokuserat arbete på att både knyta nya handelsavtal, i synnerhet med USA, och att vitalisera WTO.

## Källor och litteratur

Thomas Friedmans uppmärksammade och läsvärda bok som nämns i inledningen är *The world is flat: a brief history of the twenty-first century* (Farrar, Straus and Giroux: New York, 2005). Som en kontrast till denna globaliseringspositiva skrift kan man läsa t.ex. Naomi Kleins *No Logo* (Flamingo: London, 2000) som gavs ut endast några år tidigare och i dynerna av de våldsamma antiglobaliseringsprotester som uppstod i stora delar av västvärlden.

Globaliseringens tillbakagång har dokumenterats i en mängd artiklar och böcker, inte minst av organisationen Global Trade Alert <https://www.globaltradealert.org/> En artikel som ger en bra överblick och diskussion om handelshinders återkomst och hur de kan motverkas är Simon Evenett, och Johannes Fritz ”Jaw Jaw not War War: Prioritizing WTO Reform Options” (*The 24th Global Trade Alert Report*, 2019).

Jag har tillsammans med Carl Davidson, Fredrik Heyman, Steven Matusz och Susan Zhu studerat arbetsmarknadseffekter av handel

och utländska direktinvesteringar i ett antal artiklar. Den intresserade läsaren kan ta en titt på t. ex. ”Globalization and Imperfect Labor Market Sorting”, *Journal of International Economics*, 2014, Vol. 94(2), 177–194; ”Global Engagement and the Occupational Structure of Firms”, 2017, *European Economic Review*, Vol. 100, 273–292; ”Globalization, the Jobs Ladder and Economic Mobility”, *European Economic Review*, 2020, Volume 127; ”Globalization, Recruitments, and Job Mobility”, 2022, *Canadian Journal of Economics*. För en generellare bild av hur globaliseringen har påverkat människor i västvärlden rekommenderas de olika studier som David Autor och David Dorn tillsammans med olika medförfattare har skrivit under de senaste åren. När det gäller jobbpolarisering kan man med fördel ta del av Fredrik Heymans arbeten, t. ex. ”Job Polarization, Job Tasks and the Role of Firms” (*Economics Letters*, Vol. 145, August 2016).

Jesper Roine skriver om inkomstojämlikhet i EU i 2022 års *Europaperspektiv* och Daniel Waldenström har behandlat frågan i en mängd artiklar, t. ex. i ”Perspektiv på den Ekonomiska Ojämlikheten i Sverige” (*Ekonomisk Debatt*, 2020, Vol. 48, nr 4, 13–25).

En framväxande litteratur studerar globaliseringens effekter på populism och andra politiska aspekter. Här kan särskilt nämnas David Autor, David Dorn, Gordon Hanson, och Kaveh Majlesi (2020), ”Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure”, *American Economic Review*, vol. 110(10), s. 3139–3183; Andreas Bergh och Anders Kärnä (2021), ”Globalization and Populism in Europe”, *Public Choice*, vol. 189(1–2), s. 51–70; och Italo Colantone och Piero Stanig (2018), ”Global Competition and Brexit”, *American Political Science Review*, vol. 112(2), s. 201–218.

För läsning om framväxten av en mer interventionistisk industripolitik i EU rekommenderas Peter Altmeier ”National Industrial Strategy 2030: Strategic Guidelines for a German and European Industrial Policy” (Berlin, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 2019); Harry Flam ”EU satsar för mycket i industripolitiken” (SIEPS rapport 2021:1); och Jeromin Zettelmeyer ”The Return of Economic Nationalism in Germany” (Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 19–4, 2019).

Olika aspekter av handelskriget mellan USA och Kina kan man läsa

om i t. ex. Mary Amiti, Stephen J. Redding, och David E. Weinstein ”The Impact of the 2018 Tariffs on Prices and Welfare”, *Journal of Economic Perspectives*, 2019, vol. 33(4), 187–210.

Om Världshandelsorganisationens (WTO) problem och olika förslag på hur dessa kan lösas kan man läsa i ett specialnummer av *Global Policy*, 2021, Vol. 12(3). En av de studier som ingår och som särskilt refereras till i uppsatsen är Petros C Mavroidis och André Sapir (2021), ”All the Tea in China: Solving the ’China Problem’” *Global Policy*, Vol. 12(3), 41–48.

Data som används i figurerna är från Världsbanken och hittas på följande länk:

<https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS>



# Inre marknadens gränser i och utanför EU

av Marja-Liisa Öberg

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har lett till en potentiell utvidgning av Nato såväl som EU. Medan Sverige och Finland sökt sig till Nato har Moldavien och Ukraina nyligen lämnat in medlemskapsansökan till EU. Den senare utvecklingen bygger på det ambitiösa samarbetet som både Moldavien och Ukraina haft med EU genom associeringsavtal som undertecknades 2014 och trädde i kraft 2016 respektive 2017. Dessa associeringsavtal såsom många andra kännetecknas av ett tätt samarbete genom tredjeländers antagande av EU:s rättsregler i utbyte mot tillträde till unionens inre marknad. Integrationen av tredjeländer i den europeiska gemenskapen genom normöverföring har varit ett sätt för unionen att utvidga sin inflytandesfär medan det för tredjeländer har inneburit en möjlighet att närma sig EU i avvaktan på eller som alternativ till fullskaligt medlemskap.

Utvidgning av den inre marknaden genom normexport till grannländerna utgör en viktig del av EU:s utrikespolitik gentemot grannskapen samt en del av den externa dimensionen av enskilda politikområden såsom energi och transport. Eftersom associeringsavtal genom vilka normexporten vanligtvis sker även avser att underlätta integrationen i EU:s politiska gemenskap, anammar avtalen en säkerhetspolitisk aspekt som särskilt illustreras av den politiska utvecklingen kring associeringsavtalet/det djupgående och omfattande frihandelsavtalet (AA/DCFTA) med Ukraina som främst analyserats av Guillaume Van der Loo, forskare i EU:s externa relationer och handelsrätt vid Egmont Institute och European Policy Centre i Bryssel samt gästpro-

fessor i Europeisk handelsrätt vid Gents universitet. EU:s relationer med Storbritannien efter brexit samt med Ukraina och Moldavien efter Rysslands krig mot Ukraina innebär att diskussioner kring icke-EU-medlemsstaternas deltagande i den inre marknaden fortsatt är högaktuella.

I detta kapitel undersöks hur de utvidgade gränserna för EU:s inre marknad påverkar unionens roll som ledande aktör i regionen. Kapitlet argumenterar att expansionen av den inre marknaden erbjuder tredjeländer en stark möjlighet att identifiera sig som tillhörande den bredare europeiska gemenskapen och säkerställer ett långsiktigt åtagande gentemot det europeiska integrationsprojektet. Kapitlet börjar med en redogörelse för inre marknadens betydelse inom EU. Därefter diskuteras vilken betydelse den inre marknaden har inom EU:s externa relationer med särskild betoning på EU:s grannskap och hur integrationsfrämjande instrument i form av internationella avtal utgör förberedande steg till eventuellt medlemskap, även långt innan en medlemskapsansökan lämnas in. Därefter diskuteras hur integrationen genom inre marknadens regelverk kan utgöra ett hållbart alternativ till medlemskap. Kapitlet avslutas med rekommendationer för hur EU även fortsättningsvis borde förhålla sig till integration av tredjeländer via tillgången till den inre marknaden samt till den inre marknadens öppenhet för ”externa” deltagare.

## EU:s inre marknad: definition och betydelse inom unionen

Europeiska unionens underliggande ekonomiska ideal har under alla tider varit skapandet av en ”integrerad ekonomi där produktionsfaktorerna såväl som produktionens frukter, kan röra sig fritt och utan snedvridning, och på så sätt åstadkomma en effektivare allokering av resurser och en mer fullkomlig arbetsfördelning” (Förenade målen C-92/92 och C-326/92 Phil Collins EU:C:1993:276, förslag till avgörande av generaladvokat Jacobs, punkt 10). Inom ramen för dessa breda principer lämnas det gott om utrymme för både medlemsstaterna och EU-domstolen att fastställa den inre marknadens exakta

gestaltning. Därigenom kan bredden och djupet av marknadsintegration inom EU bestämmas.

Begreppet ”den inre marknaden” består i första hand av rättigheter och principer. Definitionen som återges i artikel 26.2 i Fördraget om Europeiska unionen (FEU) fokuserar på de fyra grundläggande friheterna – den fria rörligheten för varor, personer, tjänster och kapital. I fördraget hänvisas det också till lika villkor för konkurrens mellan företag. Reglerna för förhållandet mellan marknadsaktörer underbyggs dessutom av principerna om icke-diskriminering och jämlikhet.

Den inre marknaden är ett flexibelt koncept som ständigt utvecklas. Beståndsdelarna av den inre marknads regelverk har av Pierre Pescatore (1919–2010), luxemburgsk professor samt mångårig domare vid EU-domstolen, klassificerats enligt deras lagstiftningsmässiga, politiska och judiciella ursprung och består av en samling av primär- och sekundärrätt, politiska instrument och rättspraxis av EU-domstolen som belyser den inre marknads funktion och upprättande. Det lagstiftningsmässiga regelverket inkluderar en samling rättsligt bindande och icke-bindande akter; EU:s grundfördrag och deras ändringar; sekundära rättsakter inklusive förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden; EU-institutionernas interna akter och interinstitutionella avtal samt internationella överenskommelser som ingåtts av EU. Det politiska regelverket omfattar rättsligt icke-bindande akter såsom de politiska målen i fördragen samt olika resolutioner, förklaringar, ståndpunkter, riktlinjer, principer, inklusive beslut och överenskommelser som antagits av Europeiska rådet och rådet. Även om de politiska aspekterna av regelverket inte är rättsligt verkställbara kan de ha vissa rättsliga konsekvenser. Den tredje kategorin, det judiciella regelverket består av rättspraxis från EU:s domstolar. Det senare är en källa till ett antal grundläggande principer i unionens rättsordning såsom principerna om direkt effekt, unionsrättens företräde, effektivitet och enhetlighet.

Sammanfattningsvis innefattar regelverket för den inre marknaden därmed all primär- och sekundärrätt, politiska instrument och EU-domstolarnas rättspraxis avseende upprättandet och funktionen av den inre marknaden. Det senare inkluderar de fyra friheterna samt övergripande bestämmelser om exempelvis konkurrens, miljö, soci-

alpolitik, konsumentskydd och grundläggande rättigheter i den mån de har en koppling till den inre marknaden.

Inom det europeiska integrationsprojektet är den inre marknaden av central betydelse. Grunden till den inre marknaden lades 1958 när Romfördraget som upprättade den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) mellan de dåvarande sex medlemsländerna trädde i kraft. Den gemensamma europeiska marknaden skapades dock inte som ett självständigt mål utan ansågs enligt EEG-fördraget vara ett sätt att uppnå unionens bredare syfte som var att öka ekonomiskt välbefinnande genom ”en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken”. Varken EEG-fördraget eller de efterföljande ändringsfördragen definierade den gemensamma marknaden. Paul Kapteyn, före detta domare i EU-domstolen, och Pieter VerLoren van Themaat (1916–2004), professor i EU-rätt, har i sitt standardverk *The Law of the European Union and the European Communities* definierat den gemensamma marknaden som ”en marknad där varje deltagare inom gemenskapen i fråga är fri att investera, producera, arbeta, köpa och sälja, att tillhandahålla eller erhålla tjänster under konkurrensförhållanden som inte har snedvridits på konstgjord väg och där de ekonomiska villkoren är mest gynnsamma” (s. 127). Definitionen omfattar de fyra grundläggande friheterna – fri rörlighet för varor, tjänster (samt etableringsfrihet), personer och kapital samt konkurrensbestämmelser.

Under 1970- och 1980-talet misslyckades medlemsstaterna att nå uppgörelse i många frågor, vilket ledde till stagnation av den gemensamma marknaden. För att ge en skjuts till fortsatt integration sattes en tidsfrist för att fullborda den ”inre marknaden” i Europeiska enhetsakten som trädde i kraft 1987. Den inre marknaden skulle ha fullbordats senast den 31 december 1992. I en vitbok från EU-kommissionen från år 1985 identifierades de nödvändiga åtgärderna för att uppnå målet och där fastställdes även en exakt tidsplan för att hålla tidsfristen. Vitboken var exceptionellt detaljerad och innehöll hela 279 lagstiftningsinitiativ för att undanröja handelshinder mellan medlemsstaterna. Trots höga ambitioner och delvisa framgångar kunde den inre marknaden dock inte fullbordas före tidsfristen 31 december 1992. Medan ansträngningarna fortsatte betonade kommissionen att den inre marknads rättsliga ram i huvudsak kräver

tilllägg av andra politiska instrument, först och främst en gemensam valuta, som markerar en övergång från en gemensam marknad till en monetär union. Därefter offentliggjorde kommissionen 1997 en handlingsplan för den inre marknaden, CSE (97) 1 slutlig, med fokus på fyra strategiska mål: (1) att öka effektiviteten av befintliga regler genom att förbättra dess genomförande, tillämpning och problemlösning; (2) att ta itu med viktiga snedvridningar av marknaden inom områdena beskattning och konkurrens; (3) att avlägsna hinder för marknadsintegration i enskilda sektorer; och (4) att stärka medborgarnas roll genom att avskaffa inre gränser inom unionen samt stärka den inre marknadens sociala dimension.

Sedan 1990-talet strävar kommissionen inte längre efter sitt ursprungliga mål om en "fullbordad" inre marknad. Under 2000-talet började kommissionen istället betona inre marknadens dynamiska karaktär och behovet att anpassa sig till förändringarna i tiden. Det nya perspektivet tar den inre marknaden bortom tanken på att undanröja hinder för gränsöverskridande handel och understryker behovet av att ta hänsyn till konsekvenserna för den inre marknaden av globalisering och ökad konkurrens, nya ekonomiska, miljömässiga och sociala utmaningar, och unionens utvidgning såsom framkommer i kommissionens meddelande "En inre marknad för framtidens Europa" den 20 november 2007 (COM (2007) 724 slutlig). Principerna för den inre marknaden är fortfarande relevanta. Dock måste dess tillämpning anpassas till nya verkligheter och rätt balans uppnås mellan en marknad utan gränser och hänsyn till arbetsrätten, hälsan, säkerheten och miljön. Faktumet att den gemensamma politiken aldrig kommer att "slutföras" i den mån den påverkar den inre marknaden innebär också att definitionen av den inre marknaden alltjämt förblir dynamisk.

## Integration genom den inre marknaden som vägen till ett potentiellt medlemskap

Den inre marknadens dynamiska karaktär återspeglas utöver i den interna kontexten även externt i förhållande till tredjeländers varie-

rande möjlighet att delta i den inre marknaden. Att EU:s ställning i den globala konkurrensen inte enbart beror på ren ekonomisk makt såsom diskuterats av statsvetarna Thomas Gehring, Kevin Urbanski och Sebastian Oberthür i *Journal of Common Market Studies*, utan även på unionens ständigt ökande normativa makt såsom analyserats av Anu Bradford, professor vid Columbia Law School och författare av *The Brussels Effect* samt Marise Cremona, professor emeritus i EU-rätt vid European University Institute i Florens, reflekteras starkt i den roll som den inre marknaden spelar i unionens relationer med tredjeländer. Å ena sidan är unionen en aktiv deltagare i multilaterala organ som skapar globala regler och praxis. Å andra sidan exporterar EU sitt eget regelverk och värderingar till icke-medlemsstater i utbyte mot de sistnämndas tillträde till den inre marknaden. Det senare fenomenet där tredjeländers integration med EU sker genom unionens egna regelverk är mest påtaglig i unionens närmsta grannskap och exemplifieras av olika typer av avtal som varierar i både form och intensitet.

Målen med exporten av EU:s regelverk till tredjeländer varierar. Variationerna beror på unionens och grannregionens ekonomiska utveckling såväl som behovet att samordna lösningar till gemensamma utmaningar och svar på hot. Närmandet av lagstiftningen mellan EU och grannländerna förväntas bidra till ökad politisk och ekonomisk stabilitet i unionens omedelbara grannskap samtidigt som det bistår icke-medlemsstaterna i processer att nå interna politiska mål. Det sistnämnda gäller särskilt i förhållande till stater som befinner sig i en moderniserings- eller övergångsfas, såsom länder i östra Europa. Att erbjuda grannskapsländer tillträde till den inre marknaden kombinerat med ekonomiskt och tekniskt stöd är dessutom en möjlighet för unionen att hantera sin anslutningskapacitet.

Vissa kategorier av avtal som ingåtts mellan unionen och grannländerna syftar särskilt på att exportera EU:s normer, politik och institutioner. I dessa avtal varierar både omfattningen av regelverket och djupet av den avsedda integrationen i hög grad. Faktorer som styr avtalens egenskaper omfattar de breda politiska målen i programmen där avtalen ingår (såsom den europeiska grannskapspolitiken), avtalens specifika syften såväl som tredjeländets geografiska närhet

till EU, dess ekonomiska situation och inställning till samt potential för EU-medlemskap.

Till skillnad från utvidgningsprocessen som omfattar hela EU:s regelverk syftar inte avtal som avser rättslig tillnärmning mellan EU och grannländer till total regelkonvergens. Normexporten är oftast, såsom i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), begränsad till den inre marknadens regelverk och är således direkt ägnad åt att ge tredjeländer marknadstillträde i EU. I vissa fall baseras processen för tillnärmning av lagstiftning på internationella eller bilaterala normer, i andra fall eftersöks rättslig homogenitet på grundval av den inre marknadens regelverk. Den inre marknadens roll i EU:s externa relationer präglas således av en utveckling mot fördjupning och breddning inom en mängd olika politiska ramverk, typer av avtal och mål när det gäller framtida EU-medlemskap.

Att exportera den inre marknadens regelverk till tredjeländer och i synnerhet målet att därigenom utöka den inre marknaden är det mest framträdande exemplet på tredjeländers rättsliga tillnärmning till EU. EU:s nära regulatoriska samarbete med grannskapsländerna går tillbaka till början av den Europeiska gemenskapen. Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) undertecknade de första associeringsavtalen med Grekland och Turkiet 1961 respektive 1963. Under de följande 60 åren har EU tecknat ett antal associerings-, samarbets- och partnerskapsavtal med sina närmare och mer avlägsna grannar. Nästan alla länder i EU:s grannskap har ingått formaliserade förbindelser med EU genom ett eller flera bilaterala eller multilaterala avtal. Avtalen varierar avsevärt ifråga om det bredare politiska sammanhang de tillhör, deras uttalade syften samt räckvidden av EU:s regelverk däri. Ändå är regelverket för EU:s inre marknad det centrala elementet i närmandet mellan EU och de berörda tredjeländerna.

Möjligheter för tredjeländer att integreras i EU-samarbetet, och främst samarbetet genom den inre marknadens regelverk, finns i olika grader. Som ett första och lägsta steg kan tredjeländer genom samarbetsavtal gradvis integreras i Europas bredare samarbetsområde exempelvis genom den europeiska grannskapspolitiken, partnerskaps- och samarbetsavtal som ingicks under 1990-talet med länderna i östra Europa, eller Europa-Medelhavsavtalen om associering. I ett andra

steg kan den inre marknadens regelverk användas för att liberalisera handeln, antingen genom ett frihandelsavtal eller genom upprättandet av en tullunion. Exempel på sådana avtal inkluderar associeringsavtalet mellan EEG och Turkiet, Europaavtal som ingicks med länderna i Central- och Östeuropa som därefter blev medlemmar i EU 2004 respektive 2007, stabiliserings- och associeringsavtalen som ingåtts med länderna i västra Balkan, samt de nya associeringsavtalen och DCFTA-avtalen som ingåtts inom ramen för det östliga partnerskapet.

Associeringsavtalen utgör det huvudsakliga instrumentet för liberalisering av handel med grannländerna. Associeringsavtalen kan ha flera olika syften. De kan användas för att förbereda grannländer för medlemskap i EU, för att knyta länder närmare unionen utan utsikter för medlemskap, eller erbjuda ett ramverk för utvecklingssamarbete eller interregionalt bistånd. Det gemensamma draget mellan olika associeringsavtal är ömsesidighet även om omfattningen av rättigheter och skyldigheter i avtalen kan variera. Enligt EU-domstolen ger ett associeringsavtal upphov: ”till särskilda band och privilegier i förhållande till ett tredje land som åtminstone till viss del skall delta i gemenskapens system” (mål 12/86 Demirel EU:C:1987:400, punkt 9). I praktiken innebär de ömsesidiga rättigheterna och skyldigheterna oftast att tredjeländer antar EU:s regelverk eller ansluter till internationella konventioner i utbyte mot ekonomiskt och tekniskt bistånd och, i varierande grad, tillträde till den inre marknaden.

Som ett exempel har 1963-års associeringsavtal med Turkiet som syfte att främja handel och ekonomiska förbindelser unionen och Turkiet sinsemellan samt att skapa en tullunion som omfattar all handel med varor. Det särskilda regelverket som Turkiet ska anta är fastställt i beslut av associeringsrådet som tillsammans med avtalet bildar ”associeringsrätten”. Rättslig anpassning till EU:s regelverk ska dock bara ske ”så långt det är möjligt” (artikel 54(1) i Beslut 1/95 av associeringsrådet EG-Turkiet av den 22 december 1995). EU-Turkiets associeringsrätt omfattar stora delar av regelverket för den inre marknaden men saknar den fria rörligheten för personer. Exempelvis ska parterna enligt artikel 12 i associeringsavtalet successivt säkerställa den fria rörligheten för arbetstagare, något som dock hittills inte uppnåtts.



EU:s nuvarande integrationsstrategi för grannskapet omfattar en politisk såväl som en ekonomisk dimension. Till grunden för samarbetet ligger associeringsavtalen tillsammans med de fördjupade frihandelsavtalen (DCFTA). De kombinerade avtalen möjliggör tillnärmning av tredjeländers rättssystem till EU:s regelverk, tar sikte på deras inträde i den inre marknaden och förväntas leda till ökad konkurrens inom grannskapet. Nya associeringsavtal och fördjupade frihandelsavtal har hittills ingåtts med Georgien, Moldavien och Ukraina. För närvarande pågår förhandlingar med Azerbajdzjan om ett strategiskt partnerskapsavtal. Förhandlingarna med Armenien om ett fördjupat frihandelsavtal slutfördes 2013 men allteftersom Armeniens medlemskap i den Rysslands-ledda Eurasiska ekonomiska unionen visade sig vara oförenlig med bestämmelserna i det fördjupade frihandelsområdet ingicks avtalet aldrig. Istället undertecknades 2017 ett avtal som är snävare i sin omfattning och mer blygsamt när det gäller tillträde till den inre marknaden – ett omfattande och fördjupat partnerskapsavtal (CEPA). Syftet med CEPA är att upprätta rättsligt samarbete mellan EU och Armenien utan associering. Omfattningen av EU:s regelverk inom CEPA är till stor del begränsad till energiområdet och avser marknadsintegration och gradvis tillnärmning av lagstiftningen till vissa nyckelelement i EU:s regelverk.

Associeringsavtal och fördjupade frihandelsområden har höga ambitioner angående den gradvisa integrationen av tredjeländerna i den inre marknaden. Avtalen avser att tillhandahålla långtgående marknadstillträde och omfattande tillnärmning av lagstiftning dock utan att detta tydligt ska leda till framtida medlemskap i unionen. Avtalen omfattar flera sektorer av den inre marknaden, såsom energi, transport, tjänster och jordbruk samt de grundläggande ekonomiska friheterna om än med betydande undantag för fri rörlighet för personer. Till skillnad från andra frihandelsavtal är integration på grundval av EU:s regelverk en rättslig skyldighet och underkastad strikta villkor. Den avsedda omfattningen och djupet av integrationen inom associeringsavtal och fördjupade frihandelsområden är betydande; inom områdena tjänster, etablering och offentlig upphandling kommer exempelvis EU-Ukrainas associerings- och fördjupade frihandelsavtal nära den integrationsnivå som avses i EES-avtalet. Associerings- och

de fördjupade frihandelsavtalens innehållsmässiga ambition stöds av en institutionell och processuell ram som inkluderar delar av andra avtal som avser omfattande integration, som dock inte uppnår motsvarigheten inom EES-avtalet.

Mångfalden av olika typer av integrationsavtal speglar de olika funktioner som den inre marknaden och dess regelverk spelar inte bara inom EU men även utanför unionen. I EU:s relationer med tredjeländer kan den inre marknaden sägas omfatta fem huvudfunktioner. I första hand används inre marknadens regelverk för att gradvis integrera icke-medlemsländer i Europas bredare samarbetsområde. I andra hand bidrar regelverket till liberalisering av handeln när ett frihandelsområde eller tullunion upprättas; i tredje hand – till förberedelse av potentiella kandidatländer för medlemskap i EU; i fjärde hand – till tredjeländers mer omfattande integration i den inre marknaden; och i femte hand, som en begränsad version av det senare, till integrationen av icke-medlemsstater i en sektor av den inre marknaden såsom transport eller energi. De olika funktionerna kan överlappa både inom ett enda avtal samt inom flera avtal som ingåtts mellan unionen och en icke-medlemsstat. Ett exempel är anslutningsprocessen som oftast föregås av politiskt och rättsligt samarbete mellan unionen och det berörda landet, inklusive i den inre marknadens område. Ytterligare en funktion hänför sig till hanteringen av en relation mellan EU och en tidigare medlemsstat som exemplifieras av brexit, till vilken jag återkommer i nästa avsnitt.

## Integration genom den inre marknaden som alternativ till medlemskap

Ur EU:s perspektiv är exporten av regelverket för den inre marknaden genom multilaterala avtal främst en fråga om utrikespolitik gentemot tredjeländer. Dock handlar det även om att utöka den inre marknaden, vilket leder till att tredjeländer blir deltagare däri, om än i begränsad utsträckning. Själva syftet med de multilaterala avtalen är att integrera tredjeländer i EU:s inre marknad snarare än att skapa en separat, utvidgad marknad med en rättsordning som bygger på andra

normer än de som gäller inom EU. Strävan efter rättslig homogenitet bygger en bro mellan EU:s regelverk och regelverket för den rättsordning som skapats av avtalen.

I det stora hela är EU:s åtgärder gentemot grannländerna därmed inte begränsade till bilaterala handelsförbindelser, demokratisering och förbättring av säkerheten vid unionens omedelbara gränser utan är i allt högre grad inriktad på att integrera grannländerna både i ett bredare europeiskt samarbetsområde och, mer konkret, i EU:s inre marknad. Gränserna av den sistnämnda blir därmed suddigare. Den inre marknadens utvidgning tjäna både unionens externa och interna intressen. I tredjeländers gradvisa integration utan omedelbart medlemskap i unionen har den inre marknadens roll som motor bakom EU:s ekonomiska och politiska framgångar integrerats i unionens externa relationer. Detta återspeglas i utvecklingen av den funktion som regelverket för den inre marknaden har omfattat i EU:s granskapsavtal under åren och i olika länder och landsgrupper. I de avtal som EU ingått med grannländerna har skyldigheterna att tillämpa och genomföra regelverket för den inre marknaden blivit standard. Samtidigt har avtalens roll i att integrera tredjeländer i den inre marknaden blivit allt viktigare.

En av den inre marknadens regelverks mest framträdande funktioner för EU:s externa relationer är att integrera tredjeländer i den inre marknaden, oavsett om de avtalsslutande parterna har ambitioner om medlemskap eller ej. Denna integration kan antingen täcka den inre marknaden i sin helhet eller vara begränsad till en eller flera specifika samarbetsområden. Trots skillnader i bredden av samarbetet mellan samarbetsområdena delar båda kategorierna ungefär samma djup av integration när det gäller bestämmelserna om fri rörlighet.

Det enda exemplet på avtal som exporterar EU:s regelverk i syfte att utvidga den inre marknaden utanför unionen på ett heltäckande sätt utan uttryckliga medlemskapsambitioner är avtalet om upprättande av det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. EES-avtalet undertecknades 1992 som ett multilateralt associeringsavtal mellan den Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och länderna i den Europeiska frihandelsorganisationen (EFTA) utom Schweiz, å andra sidan. Avtalet trädde i kraft 1994. De flesta av de

före detta EES EFTA-länderna har vid det här laget anslutit sig till EU, vilket gör Island, Liechtenstein och Norge till de enda icke-EU-medlemmarna i EES. Trots det låga antalet deltagande länder finns dock inga indikationer på att EES skulle upphöra att existera inom en överskådlig framtid eftersom det erbjuder länder som har valt att stå utanför unionen en stark anknytning därtill.

EES-avtalet syftar till att skapa ett ”homogent europeiskt ekonomiskt samarbetsområde” baserat på lika konkurrensvillkor och respekt för samma regler (artikel 1.1 i EES-avtalet). Detta uttryckliga syfte till rättslig homogenitet skiljer EES-avtalet från alla andra granskingsavtal som diskuterats i detta kapitel. EES-avtalet omfattar nästan hela regelverket för den inre marknaden (avtalet omfattar inte tullunionen, den gemensamma handelspolitiken eller den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken), vilket gör EES EFTA-länderna till nästan fullfjädrade deltagare i den inre marknaden.

Bilagorna till EES-avtalet som innehåller ”EES-relevanta bestämmelser” uppdateras kontinuerligt av den gemensamma EES-kommittén i syfte att garantera förutsebarhet och rättslig homogenitet inom EES. I syfte att säkerställa en enhetlig tillämpning av gemenskapens regelverk har även en institutionell ram inrättats. Till skillnad från de associeringsavtal som diskuterats ovan och som huvudsakligen inrättar ett associeringsråd, innehåller EES-avtalet både en gemensam kommitté, parlamentariskt samarbete samt EFTA-domstolen. Det sistnämnda är ett organ som dömer i tvister mellan EES-medlemmarna som härrör från tolkningen av EES-avtalet. Systemet som har inrättats genom EES-avtalet går alltså långt utöver att exportera regelverket för den inre marknaden till tredjeländer och har istället blivit ett eget rättssystem.

EFTA-medlemmen Schweiz deltar inte i EES-avtalet. Trots att Schweiz deltog i förhandlingarna med EU tillsammans med de andra EFTA-medlemmarna, ledde en folkomröstning 1992 till att landet inte ingick EES-avtalet. Relationen mellan EU och Schweiz styrs istället av över hundra bilaterala avtal. Dessa avtal inkluderar särskilt två större uppsättningar av sektorsvisa bilaterala avtal: ”Bilateral I-avtal” och ”Bilateral II-avtal” som undertecknades 1999 respektive 2004 och som innehåller sju respektive nio avtal. Avtalen omfattar bland

annat den fria rörligheten för personer och policyområden såsom flygtransporter, järnvägs- och vägtransporter, handel med jordbruksprodukter, offentlig upphandling, miljö med mera.

Syftet med samarbetet mellan EU och Schweiz som baseras på de bilaterala avtalen är att stärka ett djupgående sektoriellt samarbete snarare än att erbjuda fullt deltagande i den inre marknaden på lika villkor som EU:s medlemsstater såsom EES-avtalet. I likhet med det senare innehåller bilagorna till de bilaterala avtalen en förteckning över tillämpliga EU-rättsakter och det finns en strävan mot homogenitet med EU:s regelverk. Det faktum att bestämmelserna i de bilaterala avtalen ska tolkas och tillämpas i ljuset av EU-domstolens rättspraxis bekräftar att förhållandet mellan EU och Schweiz i viss mån är jämförbart med EU:s *sui generis*-karaktär.

På senare tid har en ny form av sektoriellt samarbete mellan EU och grannskapsländerna växt fram, av Steven Blockmans och Bart Van Vooren, forskningschef vid Centre for European Policy Studies i Bryssel och gästprofessor vid Amsterdams universitet respektive delägare vid advokatbyrå Covington i Bryssel, kallad ”rättsligt bindande sektoriell multilateralism”. Denna samarbetsform utgör ett framgångsrikt alternativ till bilaterala avtal såsom de som ingåtts mellan EU och Schweiz. Multilaterala sektoriella avtal såsom fördraget om energigemenskapen (undertecknat 2005), avtalet om det gemensamma europeiska luftrummet (2006) samt fördraget om en transportgemenskap (2017) utgör ett sätt att exportera den inre marknads regelverk inom enskilda politikområden och därigenom skapa ”homogena” regleringsutrymmen som omfattar såväl EU som ett antal tredjeländer.

Inom sektoriell integration skiljer sig funktionen av regelverket för den inre marknaden väsentligt från de funktioner som diskuterats ovan. I de tidigare kategorierna används regelverket huvudsakligen som ett verktyg inom EU:s utrikespolitik och en plattform för politiskt och ekonomiskt samarbete mellan EU och enskilda tredjeländer eller landsgrupper. Dock bygger det djupgående sektoriella samarbetet på en grundmur bestående av den europeiska grannskapspolitiken, stabiliserings- och associeringsavtalen och Europa-Medelhavssamarbetet som gradvis har förberett grannländerna för att anta EU:s

regelverk men som också uppfyller EU:s interna politiska syften. Å ena sidan bidrar sektoriell integration till de övergripande politiska ramarna genom att ytterligare integrera energimarknaderna inom det östliga partnerskapet till unionens energimarknad eller fördjupa samarbetet i luftfartssektorn inom det politiska ramverket för Europa och Medelhavsområdet. Å andra sidan tillför sektoriell integration EU:s interna politik en strukturerad extern dimension.

Förutom ett gradvist närmande till EU kan det bli nödvändigt att använda regelverket för den inre marknaden även i syfte att upprätthålla en koppling mellan EU och en stat som inte närmar sig utan rör sig längre bort från EU och dess inre marknad. Det konkreta exemplet är brexit där regelverket för den inre marknaden agerar som en livlina att hålla fast vid i det fortsatta förhållandet mellan unionen och Storbritannien.

Vissa av brexitförespråkarna strävade efter ett fullständigt utträde ur unionen. Enligt de mest radikala scenarierna skulle alla band mellan Storbritannien och EU:s överstatliga rättsordning kapas. Under övergångsperioden skulle dock den inre marknadsens regelverk inneha rollen att upprätthålla det ekonomiska och personliga utbytet unionen och Storbritannien emellan samt möjliggöra Storbritanniens fortsatta deltagande i den inre marknaden. I det nya handels- och samarbetsavtalet som reglerar Storbritanniens nuvarande förbindelser med unionen har dock inga starka band till den inre marknaden (åter-)etablerats. Undantaget är Nordirland där den fria rörligheten för varor enligt protokollet om Irland och Nordirland fortfarande gäller. Brexit utgör därmed ett märkligt exempel där ett tredjeland först blir bundet av hela EU:s regelverk beträffande den inre marknaden inom ramen för medlemskap, för att sedan behöva omdefiniera samarbetet med unionen för att minska dess inflytande.

Trots att EU:s regelverk för den inre marknaden förlorat sin omedelbara tvingande karaktär har det inte blivit irrelevant, åtminstone i förhållande till Nordirland. Vissa delar av regelverket fortsätter att gälla i Storbritannien som ”förnuftiga” regler som godkänts av den nationella regeringen trots dess ursprung i EU:s konstitutionella system, såsom påpekat av Catherine Barnard, professor i EU- och arbetsrätt vid Cambridge universitet. Det nya avtalet ska säkerställa

upprätthållandet av nära band till EU och den inre marknaden, men inte en för nära relation. I början av förhandlingarna för utträdet ville Storbritannien se en fortsatt anpassning till EU:s regelverk inom vissa policyområden och var i den politiska deklARATIONEN från 14 november 2018 öppet för en utveckling av förhållandet med unionen i framtiden. Efter intensiva förhandlingar om den framtida relationen efter utträdet kunde parterna dock enbart enas om samarbete på en låg nivå som inte baseras på den inre marknads regelverk.

Svårigheten att hitta en lösning bör ses i ljuset av erfarenheterna från EU-integrationen, som visar att ett nära samarbete med unionen både förväntas att gradvis fördjupas och ha betydande spridningseffekter till andra samarbetsområden. Detta gör det mycket svårt att sätta en bestående begränsning på djupet eller räckvidden av ett lands framtida förbindelser med EU. Under förhandlingarna om Storbritanniens framtida relation med unionen avvisade EU ständigt den stegvisa strategin för det framtida partnerskapet med Storbritannien. I en framåtgående integrationsprocess ges tredjeländer generellt gradvist tillträde till den inre marknaden, under förutsättningen att länderna uppfyller unionens regelverk. I Europeiska rådets (artikel 50 EUF) riktlinjer för brexitförhandlingarna från den 29 april 2017 framkommer det att unionens förhandlare i brexitprocessen hade en fast ståndpunkt om att partnerskapet skulle vara "så nära som möjligt" samtidigt som "balansen mellan rättigheter och skyldigheter" skulle upprätthållas och "lika villkor" mellan parterna säkerställas. Partnerskapet skulle bygga på idén om odelbarhet av de fyra grundläggande friheterna som utgör kärnan av den inre marknaden, och i huvudsak förkasta en sektoriell strategi som skulle "undergräva den inre marknads integritet och funktion". Å andra sidan var Storbritanniens tillvägagångssätt gentemot den inre marknaden selektivt. Storbritannien välkomnade fortsatt tillträde till den inre marknaden för varor och jordbruksprodukter samt djupgående samarbete inom ett antal prioriterade områden som energi och transport. De uteslöt däremot fortsatt tillämpning av regelverket för den inre marknaden i dess helhet.

Generellt anses sektoriell integration såsom inom energi- och transportsektorerna vara fördelaktig för den inre marknaden till ex-

empel när tredjelandet har valt en sektoriell form av integration från början, exempelvis i partnerskapet mellan EU och Schweiz som utesluter fri rörlighet för tjänster och etablering. Den partiella integrationen av tredjeländer i den inre marknaden anses i dessa fall vara en framgång för unionen, även om sådana omdömen inte uppmärksammar dess skadliga inverkan på den inre marknads integritet och funktion. I fallet av en medlemsstats utträde framstår emellertid framtida sektoriella samarbeten som ett hot mot den inre marknaden. Även om unionens ståndpunkt i brexitförhandlingarna var oförenligt med tidigare praxis kan den motiveras av Storbritanniens storlek och tidigare framträdande roll som medlemsstat, samt ojämlikheten i parternas respektive förhandlingspositioner. Unionen påverkades av ett upplevt existentiellt hot från brexit mot det europeiska projektet, snarare än en bestämd uppfattning om den inre marknads framtida funktion i relationen med Storbritannien.

Alla länder i unionens grannskap vars kollektivt största handelspartner utgörs av EU är beroende av en välfungerande handelsrelation med unionen, särskilt om landet delar en gemensam gräns med EU. I Storbritanniens relation med EU efter brexit spelar den inre marknaden en mycket annorlunda roll än i de avtal som EU redan ingått med de östliga grannländerna. Detta gäller särskilt syftet att upprätthålla ekonomisk integration eftersom de tidigare avtalen snarare strävat efter att ”nä” en sådan integration.

## EU:s inre marknad som ett mångfunktionellt integrationsverktyg

Över tid har utvecklingen inom EU:s integration med grannskapet gått mot djupare och mer juridiskt bindande former av reglerings-samarbete. Regelverket för den inre marknaden har gått från att enbart tillhandahålla en rättslig ram för unionens inre marknad till att även integrera tredjeländer i unionens inflytandesfär och kan till och med spela en viktig roll för stater att nå EU-medlemskap. Den inre marknaden bör därför inte längre betraktas som en ”intern” och exklusiv angelägenhet för ett begränsat antal engagerade länder



som erbjuder inspiration och begränsad tillgång för tredjeländer, utan som en dynamisk och geografiskt inkluderande samarbetsform mellan unionen och dess omgivning.

Det vanligaste tillvägagångssättet för unionens samarbete med tredjeländer är fortsatt bilaterala avtal, vilka möjliggör skraddarsydda lösningar som tillgodoser de enskilda intressena och integrationsmålen för både unionen och tredjeländerna. Regelverket för den inre marknaden som ingår i avtalen fungerar oftast som ett första steg mot djupare regulatoriska samarbeten med EU. Alternativt, som i fallet med associeringsavtalen och de fördjupade frihandelsområdena kan regelverket utgöra ett vidare steg i fördjupningen av integrationen i den inre marknads område efter tidigare, mestadels politiskt samarbete. I Ukrainas och Moldaviens fall har det nu (i förtid) utmynnat i medlemskapsansökningar dock utan att ha gjort associerings- och de fördjupade frihandelsavtalen obsoleta, vilket förklarats i policy papers av Guillaume Van der Loo och Pieter Van Elsuwege, den sistnämnda professor i EU-rätt vid Gents universitet, angående Ukraina samt Michael Emerson, seniorforskare vid Centre for European Policy Studies med kollegor angående Moldavien. De jämförelsevis mindre flexibla multilaterala avtalen är hittills få till antalet. De har dock blivit EU:s föredragna alternativ för att integrera ekonomiskt högt utvecklade länder i den inre marknaden, och då särskilt länder som är kapabla att följa EU:s standarder. Multilaterala sektoriella avtal används även för samarbeten med mindre utvecklade länder inom områden som präglas av en stark gränsöverskridande dimension såsom transport och energi. Det kan sägas att bilateralismen ger integrationen av tredjeländer i den inre marknaden en bredd, medan de multilaterala ramverken bidrar med ett djup.

För EFTA EES-staterna erbjuder EES-avtalet för närvarande ett tillfredsställande alternativ till medlemskap i EU samtidigt som multilateralt sektoriellt samarbete vinner mark genom att erbjuda ”snabbspår” till EU-integration i utvalda samsarbetsområden. Multilaterala avtal möjliggör också skapandet av ett gemensamt marknadsutrymme utanför unionens gränser, inklusive för tredjeländer sinsemellan. Detta underlättar ytterligare handel, engagemang för EU som ett integrationsprojekt samt skapandet av en europeisk marknad som

närmast möjligt liknar en inhemsk marknad och som sträcker sig utanför unionens gränser.

På det allmänna planet förstärker integrationsavtal unionens relationer med tredjeländer samtidigt som även den inre marknaden förstärks. Den inre marknaden har på ett framgångsrikt sätt visat sig kunna utvidgas. Dess delvisa upplösning genom brexit har däremot uppfattats av unionen som ett hot. Detta tyder på en viss principfasthet i unionens syn på integration med tredjeländer. Gradvis tillträde till den inre marknaden möjliggörs för länder vars rättsliga och politiska system kräver omfattande uppgraderingar för att uppnå unionens standarder. En före detta medlemsstat tvingas välja mellan allt eller (nästan) ingenting; antingen ett fullskaligt deltagande i den inre marknaden eller ett mer blygsamt frihandelsavtal. Ur unionens perspektiv är utbyggnaden av den inre marknaden således inte ett altruistiskt projekt utan ett som kräver stark lojalitet. Detta till trots innebär även ett mindre intensivt samarbete baserat på den inre marknadens regelverk större fördelar för både unionen och ett tredjeländ i unionens grannskap än inga band alls.

Sammanfattningsvis har regelverket för den inre marknaden varit allestädes närvarande i unionens relationer med grannskapsstater sedan unionens tidiga dagar. Regelverket för den inre marknaden har använts för många olika integrationsändamål, allt från upprättandet av inledande partnerskap med tredjeländer till fullskalig integration av de sistnämnda i den inre marknaden och även i förhållande till en före detta medlemsstat. Med tiden har den inre marknaden blivit en oumbärlig del av unionens politik mot grannländerna. Regelverkets omfattande tillämpning av icke-medlemsstater är nyckeln till att kunna säkra ett långsiktigt engagemang för det europeiska projektet både inom unionen och utanför. Att handeln till övervägande del sker enligt unionens regelverk bekräftar unionens status som regions normativa supermakt. Statsvetare såsom Erik Oddvar Eriksen och John Erik Fossum, professorer vid ARENA Centre for European Studies vid Oslo universitet har i sin antologi med titeln *The European Union's Non-Members: Independence under hegemony?* även undersökt kritiken mot unionens normativa ”hegemoni” som uppstår när tredjeländer antar unionens rättsakter utan att kunna påverka deras

innehåll och enbart kunna besluta om reglernas giltighet i sin rättsordning. Forskarna har dock kommit fram till att hegemonin i detta fall inte är avsiktlig från unionens håll utan härrör från unionens och tredjeländers komplexa ömsesidiga beroende och den europeiska integrationsprocessen. Att ge icke-medlemsstater en formell möjlighet att delta i beslutsprocesserna inom EU skulle suddas ut de formella gränserna för medlemskap i unionen och ifrågasätta dess fortsatta existens.

Rysslands krigföring i Ukraina har ytterligare förstärkt betydelsen av samarbetet mellan EU och grannländerna i den inre marknadens kontext. Utöver att utgöra en huvudpelare i unionens integration och en viktig marknadsplats har den utvidgade inre marknaden fått en ökad symbolisk betydelse i ett vägval mellan Europas och Rysslands intressesfärer. Integration genom den inre marknaden, inom ramen för de ambitiösa associerings- och fördjupade frihandelsavtalen, har givit såväl Ukraina som Moldavien och Georgien en möjlighet att bli en del av den europeiska gemenskapen något som även kan bygga en grund för ländernas fortsatta medlemskapsambitioner. Medan unionens formella, fysiska och administrativa gränser består, verkar gränserna för den inre marknaden fortsätta att suddas ut, och det europeiska integrationsprojektet breddas och fördjupas till förmån för den gemensamma säkerheten och välbefindandet.

## Stärk den inre marknadens attraktionskraft och bevara dess flexibilitet

- UTVIDGNING AV DEN INRE MARKNADEN

Den inre marknaden har visat sig vara attraktiv för unionens medlemsstater såväl som för länder i EU:s grannskap samtidigt som deltagandet baseras på unionens regelverk. Det är eftersträvanvärt att unionen fortsatt aktivt söker integrera tredjeländer utifrån säkerhetspolitiska och ekonomiska skäl. Önskan att delta i den inre marknaden på samma villkor som EU:s medlemsstater har stark attraktionskraft för icke-medlemsstater. Denna attraktionskraft bör även fortsättningsvis tas till vara i utformandet av unionens samarbeten med grannskapsländerna. Samarbetet

förstärker tredjeländernas ekonomiska förutsättningar, institutioner och samhällen, sker i enlighet med EU:s värderingar och inte minst erbjuder ett framtidsperspektiv i form av stegvis integration i EU-samarbetet för länder som önskar välja eller fortsätta på den europeiska vägen.

- FLEXIBEL INTEGRATION

Integration kräver adaptationer från såväl tredjeländer som unionen, samt den inre marknaden. Den inre marknaden är inte ett homogent koncept. Den har möjliggjort deltagandet för både medlemsstater och icke-medlemsstater på olika villkor, dock samlades kring en kärna av huvudprinciper som upprätthåller den. Denna flexibilitet bör bibehållas utan att modifiera den formella gränsen mellan medlemsstater och tredjeländer som utgörs av medlemskap. Att suddas ut den sistnämnda skulle innebära en risk för att skillnaden mellan ”insiders” och ”outsiders” späds ut och att medlemskapets attraktivitet eventuellt skulle minska. Detta skulle leda till ökad desintegration – något som är i varken unionens eller medlemsstaternas intresse.

## Källor och litteratur

Detta kapitel baseras huvudsakligen på min bok *The Boundaries of the EU Internal Market: Participation without Membership* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020) och artikeln ”Internal Market Acquis as a Tool in EU External Relations: From Integration to Disintegration” (*Legal Issues of Economic Integration* 47:2, 2020). Ett av de mest kända verk som behandlar unionens roll som normativ stormakt, dock utanför ramen för direkt ”normexport” är Anu Bradfords *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (Oxford: Oxford University Press, 2020). Författaren beskriver hur unionens reglering i olika politikområden höjer standarder över hela världen och leder till en europeisering av många viktiga aspekter av global handel. Unionens roll som normexportör har analyserats av Marise Cremona i ”The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity” (*Com-*

*mon Market Law Review* 41:2, 2004) samt i den särskilda kontexten av multilaterala avtal av Steven Blockmans och Bart Van Vooren i ”Revitalizing the European ‘Neighbourhood Economic Community’: The case for legally binding sectoral multilateralism” (*European Foreign Affairs Review* 17:4, 2012). Kritiken mot unionens ”hegemoni” har behandlats av statsvetarna Erik Oddvar Eriksen och John Erik Fossum i ”Introduction: Asymmetry and the problem of dominance” i antologin *The European Union’s Non-Members: Independence under hegemony?* som redigerats av Erik Oddvar Eriksen och John Erik Fossum (Abingdon: Routledge, 2015). Brexitkontexten har behandlats av Catharine Barnard i exempelvis ”The Practicalities of Leaving the EU” (*European Law Review* 41:4, 2016).

EU:s normexport till tredjeländer väcker även frågor om dess juridiska förutsättningar. Några klassiska verk om den inre marknadens regelverk omfattar Pierre Pescatores ”Aspects judiciaires de l’acquis communautaire” (*Revue trimestrielle de droit européen* 20, 1981) samt Paul Kapteyn och Pieter VerLoren van Themaats *The Law of the European Union and the European Communities* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2008).

Allmänt har unionens makt och roll i Ukrainakrisen behandlats av Thomas Gehring, Kevin Urbanski och Sebastian Oberthür i ”The European Union as an Inadvertent Great Power: EU Actorness and the Ukraine Crisis” (*Journal of Common Market Studies* 55:4, 2017). Guillaume Van der Loo har skrivit en omfattande rättslig analys av EU-Ukrainas associerings- och fördjupade frihandelsavtal i boken *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area: A New Legal Instrument for EU Integration Without Membership* (Leiden: Brill Nijhoff, 2016). Guillaume Van der Loo och Peter Van Elsuwege samt Michael Emerson, Denis Cenuşa, Steven Blockmans och Tinatin Akhvlediani har undersökt associerings- och de fördjupade frihandelsavtalens fortsatta roll efter Ukrainas och Moldaviens medlemskapsansökan i ”Association Agreement after Ukraine’s EU membership application: Still fit for purpose” (EPC Egmont discussion paper, Europe in the World Programme, 14 mars 2022) respektive ”Opinion on Moldova’s application for membership of the European Union” (CPS Policy Insights Nr 2022-18, maj 2022).



# EU:s normspridning i en konfliktfylld värld

## En existentiell nödvändighet med förhinder?

av Ann-Kristin Jonasson

I sina styrdokument förbinder sig den Europeiska unionen (EU) att arbeta för att sprida de värden som unionen internt grundas på, och normer baserade på dessa, bortom sina gränser. Samtidigt har EU ofta kritiserats för att inte vara den normativa eller ”goda” aktör på den internationella arenan som man gärna framställer sig som, inte minst vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter. I stället kritiseras EU för att i dagens konfliktfyllda och geopolitiskt präglade era först och främst främja sina egna kortsiktiga intressen, precis som andra aktörer på den globala arenan. Kritiken har dock pekat på att medan andra aktörer ofta både tydligt talar och agerar med sina egna säkerhetspolitiska, ekonomiska och andra intressen i centrum, så bäddar EU gärna in sitt agerande i en normbaserad retorik. EU handlar emellertid därefter i stor utsträckning i linje med sina intressen, på ett sätt som ibland går på tvärs mot de uttalade värderingarna.

Många faror har pekats ut med det glapp mellan retorik och praktik som EU anklagas för. Flera forskare menar att EU:s legitimitet riskerar att urholkas när diskrepansen mellan vad som sägs och vad som görs blir för stor. Urholkad legitimitet kan leda till att politiken blir mindre effektiv, något som i sin tur kan leda till att EU tappas inflytande globalt. Andra forskare har dock tonat ner dessa risker och pekar på att andra internationella aktörer har genomskådat EU:s normativa retorik och inte väntar sig annat än intressebaserat agerande även av EU. Båda dessa sidor pekar alltså på att det föreligger en diskrepans mellan EU:s uttalanden och dess handlingar. EU håller dock fortfarande den normativa fanan med de fördragsgrundade vär-

dena högt i sin utåtriktade politik, även om den normativa retoriken tonades ned i den globala strategin, EU:s säkerhetsstrategi från 2016.

Detta kapitel menar att det är potentiellt problematiskt inte bara för EU:s legitimitet, utan även för dess överlevnad om EU inte upprätthåller de värdebaserade normerna internationellt. Genom att inte stå upp för dem när de utmanas, så riskerar EU att urholka de värden och normer man säger sig vilja sprida internationellt, inte minst demokrati och mänskliga rättigheter. I en konfliktfylld tid av stora geopolitiska spänningar, där den demokratiska ordningen utmanas av auktoritära regimer på bred front globalt, är det avgörande att EU arbetar för en normbaserad världsordning, särskilt vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter. När världsordningen står på spel behöver EU på riktigt stå upp för sina värden för att långsiktigt skydda sina intressen även om det kan motverka de egna intressena på kort sikt. Frågan är dock hur EU bäst kan göra detta.

Mot bakgrund av en genomgång av EU som en normativ makt och hur värden (bäst) anses kunna spridas och förankras, analyseras här hur EU arbetar i praktiken för att sprida de fördragsfästa värdena och med vilken framgång. Innehållsligt fokuseras demokratifrämjande som ställs mot arbetet med klimatmålen, med geografiskt fokus på EU:s södra grannskap. Demokrati- och klimatfrågorna är viktiga frågor där EU har arbetat på olika sätt i närområdet – med till synes olika framgång – för att sprida värden och normer förankrade i dessa. Kapitlet diskuterar vad de olika utfallen kan bero på och avslutas med att ge förslag på hur EU kan arbeta för att främja värden och normer globalt, med fokus på demokrati.

## EU:s normspridande i fördrag och politik

Begreppet ”norm” är tvetydigt, som denna volym visar. Teoretiskt kopplas normer ofta tätt ihop med någon form av formellt eller informellt regelstyrt och gemensamt beteende. I vissa sammanhang kopplas begreppet normer till lagliga standarder, som i Marja-Liisa Öbergs kapitel. Här bör man skilja på antagna och implementerade normer eller lagar, eftersom erfarenheterna inte minst från EU-utvidgningen



visar att implementering inte alltid följer på antagande. I andra sammanhang kopplas normer snarast till grundläggande tankeprinciper, som i Pär Hallströms kapitel.

Det som avhandlas i detta kapitel är vad EU framför allt omtalar som de ”värden” eller ”värderingar” som unionen bygger på och som ska främjas i förbindelserna med den övriga världen. Stundom refereras i styrdokumentet till ”principer” i stället för värderingar, även om ”principer” ersätts med ”värden” på flera ställen i och med Lissabonfördraget. Ibland används i stället begreppet ”normer” av EU, särskilt vad gäller internationella regelverk beträffande demokrati och mänskliga rättigheter.

Litteraturen på området har dock genomgående, som vi återkommer till, omtalat EU:s arbete med att sprida sina värderingar globalt som normspridning och det har diskuterats huruvida EU ska ses som en normativ makt i detta hänseende. Denna sammanblandning av ”normer” med ”värden” eller ”värderingar” och ”principer” kan ställa till försöken att analytiskt reda i problematiken. I detta kapitel kommer både värden och (värdebaserade) normer att definieras som de principer som diskuteras i den akademiska diskursen om EU som en normativ makt och som EU:s styrdokument definierar som värden eller värderingar, och principer som grundas på sådana värderingar.

Vilka värden handlar det då om? Lissabonfördraget slår i artikel 2 fast att ”unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter”. Artikel 3:5 slår fast att unionen ska bekräfta och främja sina värderingar och intressen i sina förbindelser med den övriga världen, och därmed bidra bl. a. till fred, säkerhet, hållbar utveckling av vår jord och skydd för de mänskliga rättigheterna.

EU:s agerande utanför sina gränser ska genomsyras av dessa värderingar. Lissabonfördragets artikel 21:1–2 föreskriver att unionens åtgärder i internationella sammanhang ska utgå från de principer som har legat till grund för dess egen tillblivelse, utveckling och utvidgning och som den strävar efter att föra fram i resten av världen, såsom demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet. Unionen ska utforma

och föra en gemensam politik och vidta åtgärder samt verka för att säkerställa en hög grad av samarbete inom alla områden för internationella förbindelser för att bland annat skydda sina värden, sina grundläggande intressen, sin säkerhet, sitt oberoende och sin integritet; konsolidera och stödja demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och folkkrätten; främja en hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i utvecklingsländerna med det primära syftet att utrota fattigdom; bidra till utformningen av internationella åtgärder för att bevara och förbättra miljön och för en hållbar förvaltning av jordens naturresurser i syfte att garantera en hållbar utveckling, samt att främja ett internationellt system som bygger på fördjupat multilateralt samarbete och ett gott globalt styre.

Lissabonfördraget etablerar således en katalog av värderingar som ligger till grund för själva unionen inom sina gränser, men som den också åtar sig att sprida bortom unionens yttre gräns. Inte minst EU:s grannskap är föremål för denna ambition. Lissabonfördragets artikel 8 slår fast att särskilda förbindelser ska utvecklas med närbelägna länder för att skapa ett område av välstånd och god grannsämja. Området ska grundas på unionens värderingar och utmärkas av arbetsbaserade nära och fredliga relationer.

EU:s grannskapspolitik sjösattes precis efter den stora EU-utvidgningen 2004, då unionen fick nya yttre gränser. Som vi återkommer till, baserar sig grannskapspolitiken på att parterna ömsesidigt ställer sig bakom gemensamma värderingar, särskilt rättsstatsprincipen, gott styre, respekt för de mänskliga rättigheterna (inklusive minoritetsrättigheter), främjande av goda grannförbindelser och principerna om marknadsekonomi och hållbar utveckling. 2015 års översyn av grannskapspolitiken visade att det fanns betydande brister vad gäller i vilken utsträckning partnerländerna faktiskt delar och arbetar för de gemensamma värderingar som grannskapspolitiken vilar på, och det konstateras att effektivare sätt att åstadkomma reformer ska eftersträvas. Generellt betonas de gemensamma värderingarna i mindre utsträckning än tidigare i denna översyn, även om det slås fast att EU åtagit sig att främja god samhällsstyrning, demokrati, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna i närområdet, liksom samarbete mot klimatförändringarna.

Betoningen av värden återkommer också i EU:s säkerhetsstrategi, den globala strategin, från 2016. Här framskrivs tydligt att det anses ligga i EU:s intresse att främja sina värderingar i världen, samtidigt som de grundläggande värdena är förankrade i EU:s intressen: EU anser att dess intressen och dess värden går hand i hand. Intressen som fred och säkerhet, välbefinnande baserat på hållbar utveckling, demokrati och en regelbaserad världsordning lyfts fram som grundläggande i EU:s externa relationer. Den globala strategin lyfter också fram begreppet principgrundad pragmatism. Tydliga principer som härrör lika mycket från en realistisk bedömning av den nuvarande strategiska miljön som från en idealistisk strävan att utveckla en bättre värld ska vägleda EU:s yttre åtgärder de kommande åren enligt den globala strategin.

I grundläggande styrdokument utfäster alltså EU spridning av en rad olika värden internationellt, såsom demokrati och hållbar utveckling, samtidigt som motiven för denna spridning stundom framstår som baserade på ett stort mått av egenintresse. Det går också att utläsa att spridningen av värden inte alltid har varit framgångsrik. Forskningslitteraturen pekar på en rad problem med olika spänningar i EU:s ambition att vara en normativ makt, spänningar som riskerar att slå tillbaka hårt mot EU självt. Vi ska titta närmare dels på diskussionen om EU som faktisk normspridare, dels på hur forskningen diskuterar olika sätt att sprida och förankra värdebaserade normer utöver sina gränser i bred bemärkelse.

## EU som en normativ makt?

Länge har en debatt rasat inom forskningsfältet om EU som en normativ makt, där olika aspekter av EU som global spridare av värden och normer, eller inte, har vänts och vridits på ur olika synvinklar. Debatten initierades på 1970-talet med en diskussion om vilken typ av aktör EU (och dess föregångare) är internationellt – ska EU ses som en civil makt, med civila former av inflytande, eller (embryot till) en militär makt, som försvarar sina intressen strategiskt? Statsvetaren Ian Manners, idag verksam vid Lunds universitet, lanserade

2002 i en tongivande artikel begreppet *Normative Power Europe* (NPE). Med hjälp av detta begrepp argumenterade han för att EU i kraft av sina normativa, värderingsbaserade grundvalar är något kvalitativt annorlunda än andra aktörer på den globala arenan; en normativ makt. Ian Manners fick kraftigt mothugg av statsvetare som Adrian Hyde-Price, Richard Youngs och Helene Sjursen som menar att EU som alla andra främjar sina intressen internationellt, även om det sker inlindat i en normativ retorik.

I debatten har många forskare visat att EU har varit dåligt på att leva upp till sina normativa ideal i den externa politiken, något som ibland också erkänns av EU. Som nämndes inledningsvis har stora problem kopplade till ett sådant glapp mellan retorik och praktik pekats ut, även om inte alla håller med om problematiken. Detta kapitel menar dock att ett sådant glapp är djupt problematiskt, eftersom det riskerar både EU:s legitimitet och värdena i sig. EU behöver i stället på allvar stå upp sina värden också för att skydda sina långsiktiga intressen i en tid när världsordningen står på spel, även om detta kan motverka dess kortsiktiga intressen.

Men hur kan EU då arbeta för att sprida värden och normer baserade därpå? Litteraturen har diskuterat olika sätt på vilka aktörer kan sprida värdebaserade normer på den internationella arenan. Ian Manners menar att EU sprider normer både i kraft av att unionen själv föregår med gott exempel genom att vila på fördragsfästa kärnnormer, men också genom att den utåtriktade politiken såväl genomsyras som villkoras av dessa normer. Mer precist listar Ian Manners sex sätt på vilka EU agerar normspridande. Dessa sätt omfattar allt ifrån oavsiktlig spridning i kraft av sitt eget exempel, strategisk informationsspridning och spridning av institutioner, till handelsrelaterad normöverföring (t. ex. i form av exportstandarder och villkorlighet), avsiktlig spridning till följd av EU:s fysiska närvaro och kulturella lärandeprocesser och anpassning. Gemensamt är att normerna överförs i kraft av att EU grundas på de aktuella normerna, något som predisponerar EU att agera i enlighet med dem. På detta sätt är EU en normativ makt med förmåga att påverka vad som anses ”normalt” i internationella relationer, menar Ian Manners.

Debatten som följde på Ian Manners mycket inflytelserika artikel

har framförallt handlat om i vilken utsträckning EU faktiskt är en normativ makt som sprider vad EU betraktar som sina goda värdebaserade normer i världen. Som kort berörs i referenserna nedan har de flesta övertygande pekat på att så inte är fallet, i alla fall vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter, och att EU:s ställning som en normativ makt härvidlag starkt kan ifrågasättas.

## Värdebaserad normspridning – hur går den till?

I den litteratur som diskuterat hur ett värdebaserat normspridande skulle kunna gå till har ofta ett socialkonstruktivistiskt perspektiv anlagts på EU:s normspridning. Detta fäster vikt vid två grundläggande mekanismer i spridandet av normer: en positiv, socialisationsbaserad mekanism (som övertalning, diplomati och moraliskt stöd) och en negativ, incitamentsbaserad mekanism (som positiv eller negativ villkorlighet). Dessa mekanismer är i sin tur baserade på de två grundläggande logiker som statsvetarna James March (senast verksam vid Stanfordsuniversitetet, USA) och Johan Olsen (verksam vid universitetet i Bergen, Norge) utkristalliserade i sina viktiga bidrag på området. Enligt den rational choice-baserade *konsekvenslogiken* drivs en aktörs agerande av rationell kalkylering, motiverad av intressebaserade incitament och personlig vinning. Enligt den institutionella *lämplighetslogiken* agerar aktörer i enlighet med en roll, en identitet, ett medlemskap i en politisk gemenskap. De gör det de anser lämpligt i den aktuella situationen utifrån denna institutions etik, praktik och förväntningar, eftersom detta agerande anses förväntat och legitimt.

Enligt denna litteratur anses den värdebaserade normen ha spridits när lämplighetslogiken ersätter konsekvenslogiken som bas för agerandet och när agerandet sker i enlighet med de i gruppen gällande normerna för att ”det är så här vi gör”, i stället för utifrån en rationell kalkylering, för att ”detta är i enlighet med mitt eget (materiella) intresse”.

Denna process består av olika steg, som i sin tur vilar på de två olika grundläggande logikerna. Statsvetarna Thomas Risse (verksam vid Freie Universität, Berlin) och Kathryn Sikkink (verksam vid

Harvard Kennedy School, USA) menar att konsekvenslogisk, strategisk, instrumentell anpassning äger rum när aktörerna anpassar sitt beteende till internationella normer utan att nödvändigtvis acceptera normens validitet. Lämplighetslogisk socialisering innebär, å andra sidan, att moraliskt grundade samtal, präglade av kommunikation, argumentation och övertalning, leder till att aktörerna accepterar de aktuella normerna. Om normspridning ska äga rum, menar denna litteratur, måste den första processen övergå i den andra, och landa i att normerna institutionaliseras och internaliseras hos aktörerna tills de tas för givna. Genuin och autentisk acceptans av normen betraktas som avgörande för att normen ska anses ha spridits. För att nå sådan acceptans brukar positiva, socialisationsbaserade metoder föredras framför negativa, incitamentsbaserade metoder i denna normspridningsdiskurs. Sådana positiva metoder underlättar genuin, till skillnad från tillfällig, acceptans. Lämplighetslogiskt antagande av normen föredras alltså framför konsekvenslogiskt, även om den senare anses (kunna) leda till den förra. Litteraturen påtalar dock att konsekvenslogiskt normantagande riskerar skapa en normkuliss, som inte innebär ett genomgripande omfamnande av normen.

Vi kan notera att de flesta av de sex sätt Ian Manners listar för EU:s normspridning är av socialisationskaraktär, även om det finns inslag av rationell kalkylering, inte minst vad gäller villkorlighet kopplad till handel. Det kan också noteras att normspridningslitteraturen länge pekade på att socialisationsbaserad normspridning vanligtvis är mer framgångsrik. Dock framhålls det att EU:s konsekvenslogiskt baserade utvidgningsprocess – där förhandlande länder har möjlighet att bli medlemmar bara om de uppfyller ett (mycket stort) antal villkor – utgör ett avgörande undantag i detta sammanhang, särskilt vad gäller den stora östutvidgningen 2004. Denna exempellösa framgång ledde till att normspridningsdiskussionen, inte minst vad gäller EU:s möjligheter att sprida demokrati och mänskliga rättigheter, framför allt kom att betona de konsekvenslogiska, externa incitamentens betydelse för att åstadkomma normförändring i kandidatstater. Detta utgör huvudresultatet i statsvetarna Frank Schimmelfennigs och Ulrich Sedelmeiers centrala verk från 2005.

Det kan dock noteras att även Frank Schimmelfennig (verksam

vid ETH i Zürich, Schweiz och Ulrich Sedelmeier (verksam vid LSE, London, Storbritannien) medger att denna incitamentsbaserade metod baseras på en mer grundläggande orientering mot normerna i fråga. Författarna anser att de konsekvenslogiska externa incitamenten var viktigast för att kandidatländerna skulle anta de aktuella normerna, och att villkorlighet därmed är EU:s mest framgångsrika utvidgningsverktyg. De tillstår dock att hela europeiseringsprocessen är inbäddad i en mer djupgående socialiseringsprocess, där östutvidgningen baseras i staternas grundläggande identifikation med EU och integrationsprojektets stora legitimitet. De noterar att normer som antas genom socialisering är långt mindre ifrågasatta lokalt och att faktisk implementering och efterföljande av normerna då är långt mer sannolik. Normer som antas på grund av konsekvenslogiskt baserade externa incitament skapar däremot sannolikt mer inhemskt motstånd och bristande implementering.

Även andra forskare pekar på att det föreligger avgörande skillnader i hur beslutsfattare förhåller sig till externa krav beroende på deras initiala hållning. Medan beslutsfattare, enligt detta argument, inte kan förmå att ändra uppfattning om kraven går helt emot deras initiala hållning, så kan de övertalas (svårare) eller övertygas (lättare) om kraven inte går helt emot denna initiala inställning. Konsekvenslogiska incitament som villkorlighet fungerar då i de två senare fallen av övertalning och övertygande, och lämplighetslogiskt socialisationsbaserat övertygande fungerar i det sista. Varje normspridningsförsök kommer dock att falla i det första fallet, då kraven är alltför främmande för beslutsfattarna.

En viss orientering mot de aktuella normerna är alltså nödvändig för att de ska accepteras enligt detta resonemang. Detta fokus på betydelsen också av normmottagarna och deras orientering gentemot normerna i fråga är något som litteraturen alltmer har fått upp ögonen för. I det som ibland kallas för "den lokala vändningen" erkänns normmottagarnas aktörskap och betydelsen av den inhemska normuppsättningen, till skillnad från tidigare då diskussionen var fokuserad på normgivarna och ibland till och med tycks ha förutsatt ett automatiskt normspridande från normgivare till normmottagare.

Utifrån resonemanget behövs alltså någon form av inhemsk orien-

tering gentemot den aktuella normen (och den aktör som sprider den) för att en värdebaserad norm faktiskt ska spridas. I min forskningsstudie från 2013 argumenterar jag, inte minst utifrån erfarenheter från utvecklingsbiståndsdiskursen, för att det utöver en lokal orientering också behöver finnas ett lokalt ägarskap av såväl utformning som implementering av den aktuella normen, och en genuin dialog mellan normgivaren och normmottagaren, för att normen ska få fäste. Erfarenheterna visar nämligen att det är avgörande att (norm-)mottagaren inte bara deltar i, utan också leder varje försök till förändring och anpassar den till lokala förhållanden om förändringen ska bli livskraftig. Det behövs också en riktig dialog mellan normgivaren och normmottagaren, där båda parter faktiskt också lyssnar på varandra.

Vikten av dessa aspekter – lokal orientering, lokalt ägarskap och genuin dialog – upprepas i litteraturen på området, som dock också framhåller hur svårt det är att förverkliga dessa. Inte minst vad gäller EU:s externa agerande återkommer kritiken om att EU i stor utsträckning ofta misslyckas både med att säkerställa ett lokalt ägarskap i införandet av den aktuella normen, baserat på en lokalt förankrad – i alla fall nominell – orientering gentemot den, och en genuin dialog därom. I stället anklagas EU ofta för att vilja göra saker på sitt eget sätt, grundat på sina egna intressen. EU anklagas också ibland för att agera på tvärs emot det som EU självt utger sig för att vilja driva. Dessa förhållningssätt anses motverka framgångsrika utfall. En ytterligare förutsättning för att normspridningen ska bli framgångsrik är nämligen att normgivaren faktiskt vill sprida normen i fråga, något som inte alltid är självklart.

För att faktiskt kunna sprida normer krävs alltså att normmottagaren i alla fall delvis orienterar sig mot normen i fråga, att normmottagaren har ett avgörande inflytande över utformningen och genomdrivandet av normen, att det finns en genuin dialog mellan normmottagaren och normgivaren och att normgivaren faktiskt vill sprida den aktuella normen. Endast då kan en norm spridas, enligt detta resonemang.

Utifrån utgångspunkten att normer sprids antingen genom konsekvenslogisk strategisk anpassning som (potentiellt) leder till normförändring, eller lämplighetslogisk socialisering in i normen, är dock



frågan om olika logiker gäller för olika normer? Jag menar att förutsättningarna för normspridande är olika beroende på normens karaktär. Den grundläggande logiken är dock densamma. Medan normer som rör det grundläggande sociala kontraktet i ett samhälle, som demokrati- eller jämställdhetsnormer, kräver ett socialisationsbaserat omfamnande av normerna, så kan intresserelaterade normer, som till exempel rör möjligheterna till handel, enklare spridas genom en incitamentsbaserad konsekvenslogik. Jag menar dock att så snart sådana intresserelaterade normer utmanar det grundläggande sociala kontraktet, så kommer problem att uppstå, och utfallet beror på hur problemen hanteras. Til syvende og sidst handlar det framför allt om i vilken utsträckning såväl normspridare som normmottagare faktiskt genuint orienterar sig mot normen, vilket i sin tur lägger grunden för lokalt ägarskap och ömsesidig dialog.

Utifrån detta argument kan förutsättningarna för normspridande skilja sig åt mellan å ena sidan demokratinormer, och å andra sidan klimatmålsnormer. Demokratinormer, som direkt berör samhällskontraktet, kräver en socialiseringsprocess som förutsätter en inhemska orientering mot normen och ett inhemskt ägarskap av demokratiseringsprocessen. Det kräver också en genuin dialog med – och en genuin vilja hos – normspridaren att sprida demokrati. Klimatmålsnormer kan möjligen spridas enklare genom materiella incitament, åtminstone inledningsvis. Ganska snart torde dock ingreppen i samhällskontraktet bli så omfattande även vad gäller klimatmålen att ett djupare socialisationsbaserat omfamnande av normerna krävs för att normspridandet ska bli framgångsrikt. I båda fall gäller det då att normgivaren faktiskt vill sprida den aktuella normen, och att mottagaren faktiskt vill inkorporera normen i fråga, för att normspridningen ska lyckas.

## EU som normspridare

Hur EU arbetar för att sprida värdebaserade normer och hur väl EU lyckas med detta diskuteras i nästa avsnitt med fokus på spridning av normer just kopplade till demokrati och klimatmål, framförallt

i EU:s södra grannskap. EU har arbetat med dessa frågor med till synes olika framgång. Jag menar att förutsättningarna för dessa två typer av normspridning skiljer sig åt i grundläggande hänseenden. Vad gäller EU:s spridande av demokratinormer så kan man, i alla fall i EU:s södra grannskap, både ifrågasätta om EU faktiskt vill sprida normen och om mottagaren faktiskt vill inkorporera den. Båda förhållandena tycks dock oftare uppfylla vad gäller klimatmålsnormer. Enligt resonemanget här kommer normspridandet bara att lyckas i den mån båda dessa förutsättningar uppfylls, något som alltså i större utsträckning verkar vara fallet vad gäller klimatmålsnormer än vad gäller demokratinormer.

Analysen av hur EU arbetar med att sprida de aktuella värdebase-rade normerna, med vilket resultat och vad som kan förklara detta utfall utgör en fond för en diskussion om hur EU kan arbeta för att framgångsrikt sprida normer. Om EU vill arbeta för att sprida normer över sina gränser i en konfliktfylld värld, för att långsiktigt säkra en normbaserad världsordning och fortsatt spela en roll internationellt, behöver man välja ett sådant angreppssätt.

## EU som främjare av demokrati?

Främjande av demokrati, särskilt i närområdet, blev viktigt för EU efter det kalla krigets slut i början av 1990-talet, även om EU sedan 1970-talet arbetat på en övergripande nivå för att främja demokrati utanför sina gränser. I sina yttre förbindelser i allmänhet, och i sitt bistånd i synnerhet, utvecklade EU från 1990-talet en mer specifik politik för att främja demokrati i tredjeland. Från och med Maastrichtavtalet 1992 blev främjande av demokrati ett uttryckligt mål för EU:s utrikespolitik. Idag utgör EU, tillsammans med medlemsländerna, den största demokratifrämjaren i världen mätt i nedlagda resurser.

EU har utvecklat olika policyområden för att främja demokrati. Bland dessa märks särskilt:

- Villkorsklausuler kopplade till mänskliga rättigheter, demokrati och hållbar utveckling

- Instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDHR)
- Den europeiska grannskapspolitiken (European Neighbourhood Policy, ENP) och
- Utvidgningspolitiken

Villkorsklausulerna definierar mänskliga rättigheter och demokrati som grundläggande fundament i EU:s politiska avtal. Detta gäller även handelsavtal, oavsett om de är kopplade till politiska avtal eller inte. Brott mot dessa fundament utgör grund för olika restriktiva åtgärder, inklusive uppsägande av avtalet. I EU:s förhandlingar om avtal med tredjeland utanför Europa ingår sedan 1995 alltid en eller flera sådana klausuler, även om de inte alltid kommit att ingå i slutavtalet. Sedan mer än ett decennium innehåller alla handelsavtal dessutom en klausul om hållbar utveckling i sina tre dimensioner, ekonomisk, miljömässig och social hållbar utveckling, vilket också innefattar social rättvisa och mänskliga rättigheter. Demokrati ingår inte direkt här, men i vissa sammanhang talas det om god samhällsstyrning.

Instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter stödjer framför allt frivilligorganisationer i tredjeland som arbetar för demokrati och mänskliga rättigheter. EU påpekar att en viktig aspekt här är att stödet kan gå direkt till organisationerna, och inte behöver gå via staten.

Den europeiska grannskapspolitiken är ett resultat av den stora östutvidgningen 2004, då EU ville etablera goda kontakter med sina nya grannar, både öster- och, lite senare, söderut. Genom grannskapspolitiken erbjuds sedan 2005 grannarna en privilegierad relation till EU. Denna bygger på gemensamma värderingar som demokrati och mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen, god förvaltning, marknadsekonomiska principer och hållbar utveckling. Det understryks att ambitionsnivån i relationen beror på i vilken utsträckning värderingarna faktiskt delas. Det slås vidare fast att grannländer som ingår i samarbetsorganisationer som Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Europarådet, eller som har skrivit under Barcelonadeklarationen, också har åtagit sig att arbeta för demokrati och mänskliga rättigheter.

Ända sedan 1960-talet har EU (och dess föregångare) genomgått olika utvidgningsprocesser. Sedan 1993 utgör Köpenhamnskriterierna de formella kriterierna för medlemskap. Dessa anger att kandidatlandet ska ha uppnått en stabilitet i sina institutioner som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter, förutom en fungerande marknadsekonomi och kapacitet att klara av medlemskapets krav. Dessutom krävs att landet anpassar sig till EU:s lagliga regelverk, som också innefattar krav kopplade till demokrati och mänskliga rättigheter.

Dessa olika demokratifrämjande policyområden vilar på delvis olika logiker. Medan villkorsklausulerna och sanktionsinstrumentet framför allt är av negativ, tvingande, karaktär, där sanktioner kan införas om demokrati och mänskliga rättigheter kränks, är grannskaps- och utvidgningspolitiken positiva, belönande, till sin karaktär, eftersom belöningar utlovas om landet uppnår målen. EU utgår här i stor utsträckning från ett och samma angreppssätt: EU fäster stor vikt vid villkorlighet (positiv och negativ) och man arbetar i nära samarbete med partnerstaterna. Instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter vilar dock på en annan logik, där stöd avses riktas direkt till frivilligorganisationer.

Utöver dessa fyra omfattande policyområden ingår demokratifrämjande även i en rad andra EU-instrument, både mer kortsiktigt (som i instrumentet för stabilitet och fred), som mer långsiktigt (som i utvecklingssamarbetet). 2013 bildades också det europeiska initiativet för demokrati (European Endowment for Democracy), där EU tillsammans med andra länder stödjer demokratifrämjande framför allt i grannskapet. Ett ytterligare instrument är EU:s globala system för människorättsliga sanktioner från december 2020. Detta är ett sanktionsinstrument som ska stödja mänskliga rättigheter genom att inskränkningar genomförs för dem som står på den upprättade listan (enskilda personer, enheter eller organ, såväl statliga som icke-statliga) i form av reseförbud, frysning av tillgångar och förbud att ställa medel till förfogande för dessa.

I de termer som används i detta kapitel så spelar alltså materiella incitament och en incitamentsbaserad konsekvenslogik stor roll i EU:s demokratifrämjande. Demokratifrämjandet är dock stundom – i

grannskapspolitiken och särskilt i utvidgningspolitiken – inbäddat i en mer övergripande socialisationslogik, som förutsätter i alla fall nominell orientering mot demokratiseringsprojektet. Frågan är dock hur väl detta angreppssätt fungerar.

I praktiken brukar EU:s demokratifrämjande inte anses vara särskilt framgångsrikt utanför Europas gränser och olika problem är förknäpade med dess implementering. Litteraturen pekar på att villkorsklausulerna ofta manipuleras politiskt, såväl i förhandlingsfasen som i implementeringsfasen. EU ställer olika höga krav på sina partners när det gäller att efterfölja villkoren. Avtal sluts även med auktoritära stater och försämringar i demokrati och mänskliga rättigheter föranleder sällan några omfattande åtgärder. Även om villkorsklausulerna, som Andreas Moberg påpekar i sin avhandling, föranleder diskussioner mellan partnerna om demokrati och mänskliga rättigheter, så lyser effekterna av detta i stor utsträckning med sin frånvaro. Demokrati blir, som Mustafa Hamarneh, tidigare direktör vid Centrum för strategiska studier vid University of Jordan, Amman, Jordanien, uttryckte det, bara något man skålar för vid middagar.

Instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter stödjer förvisso frivilligorganisationer som arbetar för dessa värdebaserade normer. Men även om EU framhåller att detta stöd även kan ges till regimkritiska organisationer, får man komma ihåg att en auktoritär regim har mycket god kontroll över organisationerna i landet. Ofta förbjuds regimkritiska organisationer att verka, dessa kan då inte ta emot bidrag. Om de skulle göra det riskerar det att betraktas som statsunderminerande verksamhet och bestraffas, direkt eller indirekt. De organisationer som stöds av EU är därför i själva verket ofta sådana som står regimen nära och som alltså näppeligen kommer att arbeta mot den genom att verka för sann demokratisering.

Vad gäller grannskapspolitiken så visar EU:s egen översyn från 2015 betydande brister i det demokratifrämjande den föranlett. Den stimulansbaserade villkorade strategin anses i översynen ha varit framgångsrik i att stödja reformer för att stärka de aktuella värdena när den politiska viljan har funnits lokalt. Översynen påpekar dock att en sådan politisk vilja inte alltid föreligger. Det kan ifrågasättas om en auktoritär stat har ett intresse av demokratisering. EU påpekar

därför behovet av att arbeta även på andra sätt för att stärka värdena och nå målen. Det kan också noteras att betoningen av gemensamma värderingar har ersatts med vad som benämns som universella värden i den förnyade grannskapspolitiken. Det framgår här att EU ser det som sitt intresse att främja dessa värden (såsom demokrati, mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen och ekonomisk öppenhet), eftersom EU:s stabilitet anses vila på dem. Att öka denna stabilitet är EU:s främsta prioritet i den nya grannskapspolitiken.

Utvidgningspolitiken är, som vi sett, det område där EU:s konditionalitetsbaserade och samarbetsinriktade angreppssätt haft mest framgång, i alla fall i Europa. Här bäddas den incitamentsbaserade konsekvenslogiken in i en större socialisationsbaserad lämplighetslogik, där europeiseringen innebär en större grad av orientering mot demokrati, ett lokalt ägarskap baserat på denna orientering och en dialog med EU, med verklig demokratisering som följd.

Jag menar att den demokratiska tillbakagång vi ser idag i vissa av EU:s medlemsländer, som Ungern och Polen, visar på betydelsen av att ett land genuint orienterar sig mot de demokratiska värdena och på egen hand arbetar för att uppnå dem, och att materiella incitament inte alltid leder till detta. Som statsvetaren Daniel Silander, verksam vid Linnéuniversitetet, visar i *Europaperspektiv 2022* brister demokratiens förankring i den politiska kulturen i flera EU-länder. Demokratisk framgång kan säkerställas bara i den utsträckning demokratin är kulturellt förankrad. Om så inte är fallet, är en tillbakagång sannolik.

Även om demokrati alltså understryks i EU:s grannskapspolitik, liksom i den nya agendan för Medelhavsområdet (2021), så är grundläggande brister i en genuin orientering mot demokrati och brist på lokalt ägarskap i arbetet för demokrati något som utmärker länderna i EU:s södra grannskap. Min och andras forskning visar att även om grannskapsländerna i syd ofta uttrycker en orientering mot demokrati, så visar det sig vara mindre bevänt med denna när det kommer till kritan. Auktoritära regimer är sällan intresserade av sann demokratisering, även om de kan säga sig vara det. Det visar sig också att även om EU vinnlägger sig om att demokratifrämjande ska ägas lokalt, så grundas det i stor utsträckning på de villkor som EU sätter upp och inte i lokala villkor, något som gör det svårt att tala om ett

lokalt ägarskap. Konstruktionen med villkor för att ge stöd bäddar inte heller för en ömsesidig dialog, där båda parter får komma till tals på lika villkor.

Samtidigt som demokratifrämjandet i det södra granskandet alltså uppvisar stora problem med orientering, lokalt ägarskap och dialog, så visar EU dessutom gång på gång att man prioriterar stabilitet och säkerhet framför demokrati i området. Stor instabilitet och osäkerhet råder i det södra granskandet och EU har sett konsekvenserna av detta i form av stora migrationsströmmar. Även om EU på retorisk nivå understryker att demokrati leder till stabilitet och säkerhet, så visar erfarenheten att även om detta gäller på lång sikt, så blir det ofta sämre på kort och medellång sikt innan det blir bättre. Detta kan bevitnas med all önskvärd tydlighet i kölvattnet av de politiska protester som ofta givits den tveksamma benämningen den arabiska våren. När det gäller visar det sig sålunda att EU ofta de facto stödjer auktoritära regimer i det södra granskandet för att de ska kunna upprätthålla stabilitet och säkerhet, i stället för att prioritera demokratisering.

Framgången för EU:s demokratifrämjande i det södra granskandet har alltså varit mycket begränsad. I linje med argumentet här beror detta på att grundfundamenten för framgångsrikt normspridande saknas. Varken en genuin orientering, ett lokalt ägarskap eller ömsesidig dialog föreligger. Detta tillsammans med att det kan ifrågasättas om EU faktiskt genuint vill främja demokrati i området gör att utsikterna för framgångsrikt demokratifrämjande i det södra granskandet framstår som mörka.

## EU som främjare av klimatmålen?

EU har länge setts som en föregångare vad gäller både att internt anta och att externt arbeta för normer som syftar till en begränsning av mänsklighetens klimatavtryck. Internationellt deltar EU i Förenta nationernas klimatförhandlingar med både en gemensam röst och i kraft av sina medlemsstater, som i allt FN:s arbete. EU:s ansträngningar inom ramen för dessa förhandlingar ledde till ett bottenapp i Köpenhamn 2009. EU lärde dock av sina misstag och Parisavtalet

2015 blev en stor framgång för EU, av skäl vi återkommer till.

USA ledde länge kampen mot klimatförändringarna genom sina höga klimatambitioner under Bill Clinton och Barack Obama, men drog sig under republikanskt styre först ur Kyotoprotokollet 2001 och sedan Parisavtalet 2017. Vid tiden för Parismötet hade också Kina seglat upp som en betydelsefull aktör i klimatfrågan, jämte andra utsläppsstinna framväxande makter. Genom sin nya strategi lyckades dock EU att visa framfötterna i Paris 2015. Medan målet är detsamma för alla som deltar i kampen mot klimatförändringarna, så skiljer sig angreppssätten och prioriteringarna åt. Genom sin ambition att föregå med gott exempel och genom att leda förhandlingar baserade på ambitiösa och juridiskt bindande avtal anses EU ofta vara både en ledare och en medlare i detta arbete.

Litteraturen beskriver hur EU på hemmaplan har etablerat världens mest omfattande klimatpolitiska regelverk, baserat på ett ekonomiskt incitamentsystem med utsläppsrätter och samordning av medlemsländernas politik för att minska utsläppen. Dessa åtgärder har varit framgångsrika, också internationellt, då de i vissa fall når långt utanför EU:s gränser. Det påpekas dock i litteraturen att detta inte är tillräckligt för att nå EU:s egna långsiktiga mål. Detta kräver mer grundläggande omställningar på en rad policyområden inom EU, vad gäller alltifrån energiproduktion och konsumtion, till transport, jordbruk och industri.

Om incitamentsbaserad konsekvenslogik i form av utsläppsrätter således har rönt viss framgång såväl inom EU:s gränser som utanför, så pekar litteraturen på att EU lyckas bäst på den internationella arenan om och när man lyckas övertala/övertyga sina internationella partners genom diplomatiska förhandlingar, dvs. genom ett socialisationsbaserat tillvägagångssätt. Bottennappet i Köpenhamn 2009, där EU misslyckades kapitalt med att få igenom sina mål och inget avtal kom till stånd, framställs som ett resultat av att EU hade satt alldeles för höga mål och förankrat dessa alldeles för dåligt, och sett alldeles för lite till partnernas intressen. Inte minst partnernas invändningar om att deras rätt till ekonomisk utveckling måste få klimatkonsekvenser, medan EU och resten av den industrialiserade världen i stor utsträckning redan in-tecknat sina rättigheter på detta område,



tog EU alltför lätt på. Det var enligt resonemanget här alltså bristen på gemensam orientering, lokalt ägarskap och ömsesidig dialog i relation till normerna som ledde till misslyckandet i Köpenhamn.

EU drog dock lärdom av detta inför mötet i Paris 2015. EU genomförde då ett omfattande arbete för att åstadkomma en genuin förankring av det avtal som också slöts, genom aktiv diplomati och såväl koalitions- som brobyggande med partners. Detta avtal var förvisso mindre ambitiöst ur klimatsynpunkt än EU:s tidigare mål, men också mer realistiskt. De flesta är överens om att Parisavtalet var en stor framgång för EU – bättre med ett mindre ambitiöst avtal där parterna är överens om sina åtaganden än antingen inget avtal alls eller ett som sår split, även om avtalet egentligen inte anses tillräckligt för att rädda klimatet.

Efter Paris har den socialisationsbaserade förankringsprocessen förfinats ytterligare, med än mer fokus på just gemensam orientering mot aktuella mål, genuint lokalt ägarskap av såväl målsättning som processer och sann, ömsesidig dialog. Det påpekas i litteraturen att aktörerna på den internationella arenan behöver ha samarbetspartners som stärker en ambitiös, genomgripande agenda, och att EU:s aktiva klimatdiplomati innebär ett sådant stöd.

Centralt i Parisavtalet är erkännandet av att förutsättningar spelar roll, och att de med bäst förutsättningar har störst ansvar. En del i detta ansvar är de olika former av stöd som industrialiserade länder ger till länder under ekonomisk utveckling. I Glasgow 2021 utlovade EU ännu mer ekonomiskt stöd till klimatarbete i utvecklingsländer. Parisavtalet grundas vidare i gemensamma regler för hur klimatarbetet ska bedrivas i sina olika faser. I Glasgow färdigställdes detta regelverk och det beslutades att öka ambitionen ytterligare i klimatarbetet. Dessutom betonades vikten av att involvera unga i arbetet för att nå målen. I Sharm el-Sheikh 2022 bidrog EU till att det slutliga avtalet om ny finansiering i syfte att hjälpa utsatta samhällen att möta förluster och skador orsakade av klimatförändringar till slut kunde ros iland.

När man särskådar EU:s internationella klimatarbete genom den teoretiska lins som anläggs här blir det tydligt att detta arbete bedrivs enligt en övergripande socialisationsbaserad lämplighetslogik som

bygger på en grundläggande tanke om att alla sitter i samma båt, även om mer kortsiktiga, intressebaserade materiella incitament också har en plats inom ramen för angreppssättet. Denna socialisationsinriktning understryks inte minst av det faktum att Parisavtalet föreskriver att arbetet med klimatmålen ska ta hänsyn till mänskliga rättigheter och jämställdhet; det rör alltså det mer grundläggande sociala kontraktet. Utvecklingen från Köpenhamn till Paris och framåt visar också att arbetet bara är framgångsrikt i den utsträckning som det vilar på gemensam orientering, lokalt ägarskap och ömsesidig dialog. Till skillnad från i arbetet med demokratifrämjande, så föreligger i klimatarbetet dessutom en genuin vilja hos samtliga parter att faktiskt arbeta för gemensamma mål, även om det kostar på. EU har sålunda lyckats bättre med normspridandet i det internationella klimatmålsarbetet, både eftersom man jobbar aktivt socialisationsskapande och för alla parter är genuint intresserade av det gemensamma målet.

EU framhåller att klimatmålsarbetet även tillämpas i förhållande till det södra grannskapet. Den europeiska utrikestjänsten betonar att EU genom den gröna given externa dimension stödjer sina grannländer i att nå sina nationellt beslutade bidrag enligt Parisavtalet och att EU ska öka sitt stöd i arbetet med klimatomställningen. Rådets slutsatser i en ny agenda för Medelhavsområdet (2021) lyfter fram klimatfrågor som en grundpelare i EU:s samarbete med området. Det betonas att EU ska stödja länderna och bidra till en rättvis och inkluderande grön omställning. Enligt den gröna given ska EU också arbeta för att öka dessa länders klimatambitioner. Det betonas att det södra grannskapet är viktigt för att uppnå en klimatneutral värld, men också för EU:s energiförsörjning.

På policynivå avser således EU att samarbeta med det södra grannskapet om klimatmålen på basis av gemensam orientering, lokalt ägarskap och dialog. Frågan är dock hur detta fungerar i verkligheten. Inför mötet i Glasgow 2021 visade en granskning att det föreligger stora svårigheter för länderna söder om Medelhavet att uppnå sina åtaganden enligt Parisavtalet, inte minst på grund av inhemsk politisk instabilitet. Även om viktiga framgångar uppvisas inte minst i Saudiarabien (som dock inte ingår i grannskapspolitiken), Egypten och Marocko, så har begränsade framsteg gjorts i Irak, Iran, Israel och

Libanon, medan länder som Jordanien, Oman och Tunisien framför allt har utformat ambitiösa visioner. Att lyckas nå framgång i praktiken har alltså sina utmaningar.

Trots detta, och trots att EU:s klimatsamarbete med det södra grannskapet är relativt nytt, tycks dock förutsättningarna för framgång förhållandevis ljusa. Inte minst, som statsvetaren Niklas Bremberg vid Stockholms universitet påpekar, för att det i större utsträckning än i andra frågor ligger i de auktoritära staternas eget intresse – som bland jordens mest utsatta för klimatförändringar – att samarbeta med EU i klimatfrågan, också för att trygga sin egen överlevnad. EU:s intresse för att uppnå framgång är också otvetydigt, inte minst eftersom klimatförändringar i området driver en för EU icke-önskvärd migration. Många såväl diplomatiska som tekniska initiativ har tagits där EU stödjer nationella åtgärder för att stärka klimatarbetet söder om Medelhavet. Vid klimatmötet i Sharm El-Sheikh 2022 introducerades t. ex. för första gången en medelhavspaviljong, med syfte att samla olika aktörer inom EU och dess partnerländer i Medelhavsunionen i kampen mot klimatförändringarna i regionen. Även om det fortfarande är tidigt att uttala sig om framgången för dessa initiativ och även om de politiska ledarna i det södra grannskapet har visat viss motvillighet, tycks det ändå finnas viktiga gemensamma mål, ett lokalt ägarskap och ömsesidig dialog i samarbetet runt klimatfrågorna, något som enligt argumentet här skulle ge förutsättningar för framgång. De framgångsfaktorer som utmärker EU:s klimatarbete generellt tycks alltså utmärka även EU:s samarbete med det södra grannskapet.

## Hur EU kan sprida normer över sina gränser i en konfliktfylld värld

Detta kapitel visar att EU:s arbete för att sprida normer tycks fungera olika väl på olika områden. Kapitlet argumenterar för att detta beror på att såväl EU som dess samarbetspartners inte är lika intresserade av att främja vissa värdebaserade normer som andra. Medan EU och partnerländerna runt Medelhavet verkar ha ett genuint gemensamt intresse av att åtgärda de skenande klimatförändringarna, inte minst

för sin egen överlevnads skull, så kan ett motsvarande intresse inte sägas föreligga för demokrati. Även om EU argumenterar för att demokrati leder till eftersträvansvärd stabilitet och säkerhet i det långa loppet och grannskapsländerna i syd ibland talar om demokrati, så verkar båda parter överens om att demokrati inte är önskvärt där för tillfället. I stället verkar en demokratisering – på kort sikt – kunna leda till just den instabilitet och osäkerhet som man vill undvika. EU har inget intresse av de migrationsströmmar en sådan situation skulle kunna ge upphov till och de auktoritära regimerna är inte intresserade av att underminera sig själva.

För att framgångsrikt sprida värdebaserade normer behöver en genuin politisk vilja föreligga bland alla parter, enligt argumentet här. Det krävs att såväl EU som partnerlandet är orienterade mot den värdebaserade normen i fråga, att ett lokalt ägarskap av arbetet föreligger och att det finns en ömsesidig dialog mellan EU och partnerlandet, om normen ska kunna spridas. Om inte dessa nödvändiga villkor föreligger, är förutsättningarna för normspridning skrala. Kapitlet har visat att allt detta tycks föreligga i EU:s klimatarbete i betydligt större utsträckning än i EU:s demokratifrämjande, särskilt vad gäller EU:s södra grannskap. Förutsättningarna för att lyckas i klimatarbetet tycks därmed betydligt bättre än i demokratifrämjandet.

Hur kan EU då arbeta för att sprida värdebaserade normer globalt, särskilt vad gäller demokrati? Enligt resonemanget här är det framför allt viktigt att fokusera på två saker. För det första är det centralt att EU inte utger sig för att sprida värdebaserade normer som man inte genuint vill sprida. EU:s demokratifrämjande är ett viktigt exempel på att ett sådant tillvägagångssätt inte har goda förutsättningar att lyckas. Det riskerar dessutom att hota själva tilltron till demokratin. Om EU verkligen tror att demokrati är det bästa system vi har för att tillvarata människors rättigheter och för att skapa stabilitet och säkerhet på lång sikt – som man har god anledning att göra – måste EU prioritera demokratisering, inte stabilitet och säkerhet, även om det kostar på. EU måste stå upp för demokratiska principer också i praktiken, även när det blåser kallt. EU måste låta retoriken få praktiska konsekvenser, och inte minst hålla inne med stöd till uppenbart icke-demokratiska partnerstater.

För det andra måste EU utgå ifrån den forskning som otvetydigt visar att demokrati för att få fäste och blomstra behöver förankras lokalt. Demokrati kan inte pådyvlas utifrån, men hjälp kan erbjudas för att främja en inhemsk diskussion om demokrati, och om vad demokrati innebär i den lokala kontexten. EU kan bidra till en sådan diskussion, genom att i sin dialog med såväl partnerstater som olika aktörer inom dessa tydligt ställa frågorna om vad demokrati skulle innebära lokalt och visa vilka fördelar demokratin medfört i praktiken inom EU. Genom att uppmuntra till en sådan lokalt förankrad diskussion, som inkluderar alla samhällets delar, kan ett samhälleligt tryck för demokratisering växa.

För att sprida värdebaserade normer över sina gränser i denna konfliktfyllda tid behöver EU alltså verka för att främja en lokal orientering mot dessa normer, för att arbetet med dessa normer ägs lokalt, och för att en genuin dialog runt normerna föreligger. I arbetet för en demokratisering kan EU dra lärdom av klimatmålsarbetet och mer genuint bidra till ländernas utveckling av sina demokratiska målsättningar och sitt agerande för att förverkliga dessa, genom en inkluderande dialog.

I en tid när världsordningen står på spel och demokratin utmanas världen över behöver EU se över sin retorik, men framför allt sitt agerande. För att verka för en internationell världsordning som baseras på demokratiska och mänskliga rättigheter så måste EU agera i linje med dessa, såväl retoriskt som faktiskt. EU har inte råd att urholka de demokratiska normerna genom att hävda att man agerar enligt dem, när man faktiskt inte gör det.

EU behöver stå upp för sina värderingar även om det på kort sikt kan motverka direkta intressen, eftersom urholkandet av dessa värderingar riskerar att underminera EU:s intressen på lång sikt. I den oundvikliga konflikten mellan intressen och värderingar behöver därför värderingar prioriteras framför kortsiktiga intressen. EU behöver, på riktigt, backa upp sina egna värden i normspridningen och arbeta för att även mottagaren omfamnar dem. Det är det enda alternativet om EU inte vill riskera att urholka såväl de värdebaserade normerna i sig som sin legitimitet och därmed sitt inflytande globalt, allt av avgörande betydelse för den egna överlevnaden.

## Källor och litteratur

Litteraturen om vilken typ av makt EU är, är omfattande och började som en debatt mellan François Duchêne, som 1972 i kapitlet "Europe's role in world peace" (*Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London: Fontana) hävdade att "Europa" framförallt är en civil makt, och Johan Galtung som 1973 pekade på det europeiska embryot till militärmakt i boken *The European Community: A Superpower in the Making* (Oslo: Universitetsforlaget). Debatten tog ordentlig fart med Ian Manners tongivande artikel om EU som en normativ makt från 2002 ("Normative power Europe: a contradiction in terms?", *Journal of Common Market Studies*, 40:2), något som i sin tur föranledde Adrian Hyde-Price att betona den fortsatta maktpolitiska betydelsen av EU:s medlemsstater ("'Normative' power Europe: a realist critique", *Journal of European Public Policy*, 2006, 13:2).

Inte minst kom debatten att handla om EU:s uttalade normativa ambition, jämfört med dess faktiska agerande. Under det tidiga 2000-talet undersöktes detta av en rad forskare, som Richard Youngs ("Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity", *Journal of Common Market Studies*, 2004, 42:2) och Helene Sjørusen ("The EU as a "normative" power: how can this be?", *Journal of European Public Policy*, 2006, 13:2). Dessa pekade ut glappet mellan EU:s retorik och praktik, inte minst vad gäller EU:s demokratifrämjande och särskilt i det södra grannskapet. Den negativa effekten av detta glapp för EU:s legitimitet, och därmed för EU:s effektivitet i sitt agerande på den internationella arenan, diskuteras t. ex. av Sonia Lucarelli ("The EU and the Crisis of Liberal Order At Home and Abroad", *GLOBUS Research Papers*, 2018) och Sieglinde Gstöhl och Simon Schunz (*The External Action of the European Union: Concepts, Approaches, Theories*. London: Red Globe Press, 2021).

Sätten på vilka en aktör kan arbeta för att sprida sina värdebase-  
rade normer internationellt diskuteras teoretiskt av Thomas Risse och Kathryn Sikkink. De pekar i boken *The Power of Human rights. International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999) på materiella incitament och socialisering som olika mekanismer för normspridande, där endast det senare säker-

ställer autentiskt omfamnande av normen. James March och Johan Olsen sammanfattar i "The logic of appropriateness" (*Arena Working Papers*, Oslo: Arena, 2004, WP 04/09) det teoretiska fundamentet för dessa båda mekanismer, som de benämner konsekvenslogik respektive lämplighetslogik. EU:s framgångsrika arbete i att europeisera och därmed demokratisera Öst- och Centraleuropa genom materiella incitament i medlemskapsförhandlingarna lyfts fram i standardverket *The Europeanization of Central and Eastern Europe* redigerat av Frank Schimmelfennig och Ulrich Sedelmeier 2005 (New York: Cornell University Press).

Länge fokuserades framförallt normgivarna i normspridandet, medan de tilltänkta normmottagarna i stor utsträckning förbisågs. Författare som Jeffrey Checkel ("International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework", *International Organization*, 2005, 59:4), Amitav Acharya ("How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism", *International Organization*, 2004, 58:2) och Judith Kelley ("International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions", *International Organization*, 2004, 58:3) underströk behovet av att också ta fasta normmottagarnas initiala inställning till normen för att möjliggöra normspridning. Detta perspektiv anlades i efterföljande studier, t.ex. av Ann-Kristin Jonasson (*The EU's Democracy Promotion and the Mediterranean Neighbours*. London: Routledge, 2013) och Assem Dandashly och Gergana Noutcheva ("Conceptualizing norm diffusion and norm contestation in the European neighbourhood: introduction to the special issue", *Democratization*, 2022, 29:3).

Medan EU:s arbete på demokratifrämjandeområdet, och inte minst dess ganska flagranta misslyckanden särskilt i det södra grannskapet, har diskuterats relativt djupgående i litteraturen, så är EU:s, då möjligen mer framgångsrika, ansträngningar på klimatmålsområdet av senare datum. Detta arbete diskuteras på generell nivå av Tom Delreux som 2019 ("Climate Policy in European Union Politics", *Oxford Research Encyclopedia of Politics*) pekar på att EU lyckas bäst om och när de arbetar på diplomatisk väg genom att kombinera ledarens roll med medlarens (*leadior*). Vikten av att EU samarbetar med part-

ners med klimatmålen diskuteras av Sebastian Oberthür och Lisanne Groen, som pekar på misslyckandet i Köpenhamn som ett varnande exempel på vad som händer annars ("The European Union and the Paris Agreement: leader, mediator, or bystander?" *WIRES Clim Change* 2017). EU:s klimatmålsarbete i relation till det södra grannskapet, liksom litteraturen om detta, är ett framväxande fält. Här märks den av Andrea Dessì och Flavia Fusco redigerade volymen *Climate Change and Security in the Mediterranean* (IAI Research Studies 9. Rom: Istituto Affari Internazionali 2022), där bl. a. Niklas Bremberg diskuterar klimatsäkerhet och utsikterna till regionalt samarbete runt denna.



# EU:s förmåga att sprida sin sociala marknadsekonomiska modell bortom sina gränser

av Pär Hallström

Den 24 februari 2022 är historia. Ledningen för det auktoritära råvarukapitalistiska Ryssland brukar militärt våld för att genomföra sin målsättning i nationalistisk 1800-talsanda och går över gränsen till en stat som är associerad med den Europeiska unionen, en union bestående av länder som förlitat sig på att våld mellan Europas stater numera är osannolikt. Två synsätt på internationella relationer och juridikens betydelse kolliderar, ett maktpolitiskt synsätt som inte låter sig begränsas av folkrättens regler, och ett som ser rättsstatlighet, liberalism och mänskliga rättigheter som garant för fred och samarbete mellan stater.

Detta militära angrepp på EU:s roll i Europa är den omedelbart tydligaste utmaningen för EU att verka för sina värderingar i sin omvärld, men dessa sätts på prov också av andra rent faktiska förhållanden. Europas påverkansförmåga i förhållande till världens stater minskar. Alltsedan renässansen har Europas demografi, industriella innovationsförmåga och kulturella nivå möjliggjort för dess länder att ha inflytande på omvärlden och att, sedan andra världskriget slut, vara ett riktmärke när gäller mänskliga rättigheter och statens roll i liberala demokratier med sociala syften. Den globala trenden går nu mot en ny pluralism i vilken Europas roll blir mindre. Fortfarande är dock EU världens största ekonomi och världens största handelsenhet. EU är främsta handelspartner för 80 länder och mottar flest investeringar från andra länder och är själv världens största investerare utomlands. Denna ledande position minskar dock på grund av att Europas del av världspopulationen och av dess ekonomi och handel

minskar. Detta sker samtidigt som länder som inte delar europeisk syn på samhällsliv ökar i betydelse. År 2021 levde en tredjedel av världens befolkning under auktoritärt styrelsesätt och bara 6,4 procent levde i fulla demokratier enligt *The Economist Democracy Index*.

Detta kapitel ställer frågan i vad mån och hur EU med dess medlemsländer influerar omvärlden till att anta med EU jämförbara demokratiska och marknadsekonomiska rättsliga system. En påverkansmöjlighet som är betydelsefull för att EU självt ska kunna behålla sina egenskaper i en värld där Europas makt krymper. Utan att detta kan besvaras bestämt, sammanställs och systematiseras i detta kapitel de mest relevanta förhållandena, och de analyseras utifrån sju aspekter. Den första ger en bakgrund med utgångspunkt från teorier om makt i internationella relationer; den andra ger en historisk förklaring till Europas inflytande på främst den kommersiella rätten i världens länder och varför den europeiskt inspirerade rätten stöter på motstånd grundad på kulturella värderingar i främst Asien och Afrika; den tredje aspekten ägnas åt hur EU:s mjuka och ekonomiska makt påverkar omvärlden att anta EU:s marknadsekonomiska regler; den fjärde belyser hur EU som freds- och ekonomiskt projekt inspirerat till att gemenskaper med EU som modell upprättats i Latinamerika och Afrika; den femte aspekten riktas mot EU:s ekonomiska makt i de handelsfördrag EU upprättat med de flesta av världens länder; den sjätte aspekten gäller EU:s inflytande i multilaterala ekonomiska organisationer, främst WTO, och den sjunde ställer EU:s modell för samarbete i förhållande till framtida alternativ. Kapitlet avslutas med ett slutord.

## Geo- och realpolitiken möter liberalismen - en teoretisk bakgrund till EU:s makt

Ett sätt att analysera Europas plats i en multipolär värld är att utgå från den svenske statsvetaren Rudolf Kjellén (1864–1922). Han var delvis inspirerad av den tyske rättsfilosofen Carl von Savigny, frontfigur för den historiska skolan, vilken var kritisk mot de liberalas åsikt att det är möjligt att förnuftsmässigt avfatta abstrakt utformade

allmängiltiga regler. Han menade att rätten däremot skapas av traditionen och framgår av hur rättsregler utformats över tiden i den nationella kulturen. Rätten är alltså bunden till nationen. Kjellén såg utvecklingen i en stat som en politisk maktkamp i en dialektik mellan framsteg, progression, knuten till liberalism, och koncentration, knuten till ett lands traditionella värderingar uttryckt som konservatism. Som aktuellt exempel kan anföras att den legitimitet som åtnjuts av Rysslands militär- och polisstödda självhärskardöme vilar på en starkare politisk tradition än den korta föregående liberalare perioden. För internationella relationer introducerade Kjellén begreppet geopolitik, och i en realpolitisk anda menade han att det ligger i de resursrika stormakternas natur att vilja utvidga sig och resonera i termer av intressesfärer.

Kjelléns syn på internationella relationer, att det är rationella intressen och inte idéer som avgör nationers handlande kan ses som en utgångspunkt för realpolitik. Det är dock Hans J. Morgenthau, som står som realpolitikens nestor i dess tillämpning på internationella relationer. I sin egenskap av folkrättsjurist var han klar över förhållandet mellan juridik och politik i internationella förhållanden.

Morgenthau menade att stater handlar rationellt i enlighet med sina intressen, och att internationell politik är en maktkamp där stater utnyttjar folkrätten men framför allt sina politiska maktresurser för att uppnå maximal makt och därmed nationell säkerhet. Han delar upp begreppet makt i tre delar: politisk makt, ekonomisk makt och karismatisk makt. Den politiska makten inbegriper ensidiga beslut om militära tvångsåtgärder vis-à-vis en annan stat, den ekonomiska beror på en stats ekonomiska styrka och den karismatiska, som Morgenthau också kallar makten över människors tankar, relaterar framför allt till en stats kulturella inflytande på andra stater. USA äger sedan länge alla delar av makt, medan Sydkorea utgör ett exempel på ett land som genom musik, filmer och teknologiska framsteg fick karismatisk makt på 2010-talet.

EU bygger sin maktställning i förhållande till omvärlden på sin ekonomiska makt men kanske framför allt på sin karismatiska. EU utgör därför snarare ett exempel för de liberala teorierna inom ämnet internationella relationer än för de realpolitiska. EU som organisation

utgör ett institutionaliserat fredligt samarbetsområde som bygger på tvingande rättsregler, demokrati och fri handel. Organisationen utövar inflytande på omvärlden både som ett exempel på lyckat samarbete och genom att vara navet i ett nät av samarbeten mellan EU och länder utanför EU grundade på EU:s handelsavtal. Dessa avtal berör inte bara handel som skapar ömsesidigt ekonomiskt beroende, utan de innehåller också rättsliga förpliktelser om t. ex. mänskliga rättigheter och miljö.

Denna teori om karismatisk makt att påverka andras handlande har utvecklats av statsvetaren Joseph Nye, som myntade begreppet ”mjuk makt”. När vi talar om EU:s mjuka makt får vi se EU som ett paraply och att det framför allt är kulturen i medlemsländerna som verkar för EU:s attraktionskraft. Nye skiljer på hård makt dvs. politisk och ekonomisk, och mjuk makt. Den mjuka makten skapas svårigen av regeringar utan den uppkommer i ett öppet samhälle av främst icke-statliga aktörer. Den påverkas av kulturen och de demokratiska politiska värderingarna såsom mänskliga rättigheter, fri press och demonstrationsfrihet. Också utrikespolitiska beslut har betydelse, såsom att rådgöra med sina fördragspartner och gynna multilateralism. Nyes observationer kan mycket väl ha utgått från europeiska förhållanden.

Just europeiska förhållanden är fokus för rättsvetaren Anu Bradford som konkret påvisar EU:s mjuka makt med sin bok *The Brussels Effect – How The European Union Rules the World*. Som visas nedan beskriver hon i den hur EU:s ekonomiska styrka och betydelse för internationell handel medför att de regler och normer EU antar internt får till följd att de blir till globala standarder och normer. Detta återkommer jag till nedan i aspekten om Europas sociala marknadsekonomi.

## Den historiska bakgrunden till EU:s och dess medlemsstaters makt att påverka omvärlden – särskilt på det rättsliga området

För att förstå EU och dess medlemsstaters makt på särskilt det rättsliga området kan man svårigen bortse från Europas historiska förhållan-

den till omvärlden och då särskilt det koloniala arvet. Det påverkar ännu sinnet negativt hos de folk som var underordnade det brittiska, franska och ryska imperierna, liksom Portugals och Belgiens system, kanske i mindre mån det historiska spanska, samtidigt som det bidrog till att deras samhällen har moderniserats i europeisk mening i form av bestämning av geografiska gränser, förvaltningsapparat, skolsystem och rättssystem.

De brittiska och franska imperierna nådde sin största utbredning efter det första världskriget och Versaillesfreden, men samtidigt inleddes motståndet mot kolonialismen. Det skulle dock dröja till andra världskrigets slut innan en nära fyrtioårig avkoloniseringsprocess av de västeuropeiska ländernas kolonier påbörjades. Det ryska imperiet, däremot, upplöstes till stora delar med Versaillesfreden, men för Ryssland betydde freden efter andra världskriget att imperiet kunde återupprättas i form av Sovjetimperiet grundat på politisk och ideologisk makt, vilket föll samman först med Sovjetunionens upplösning år 1991. Det nuvarande Ukrainakriget ingår i perspektivet ett återskapat ryskt imperium.

Avkoloniseringen av det brittiska imperiet skedde tämligen fredligt, dvs. utan motstånd från brittiska regeringen, om än ej från briter i Kenya och Rhodesia, och de nya suveräna staterna kunde tillsammans med Förenade kungariket förenas i den informella ”samtalsklubben” Brittiska samväldet, medan upplösningen av det franska imperiet skedde genom kriser, Tunisien och Marocko, och krig i Indokina och Algeriet. De franska försöken att upprätta institutionaliserat samarbete med tidigare kolonier inom ramen för först den Franska unionen och därefter för den Franska gemenskapen (*Communauté française*) misslyckades på grund av Frankrikes dominerande roll i dem. Även Portugals kolonialimperium kunde upplösas först efter uppsplitande krig. Den starkaste motståndsrörelsen i några av Frankrikes och Portugals kolonier var kommunistisk och efter dessa koloniers självständighet förklarades de som folkrepubliker och initierade ekonomiska system inspirerade av Sovjetmodellen.

Särskilt under 1960- och 70-talen var tron på planekonomi, socialiseringar och statligt ägande stor i såväl de nya självständiga staterna som i Europa, och självständigheten sågs hotad av imperialism i alla

dess fyra dimensioner, politisk, ekonomisk, kulturell och ideologisk. Under det att Sovjetimperiet uppvisade tre av dessa former riktade sig dock de nya självständiga staterna mot Europa och USA, och tillsammans med Sovjetunionen och dess lydstaterna hade de överväldigande majoritet i FN:s generalförsamling och kunde genomdriva resolutioner riktade mot vad de uppfattade som ekonomisk imperialism från väst: 1962 års FN-resolution om staters permanenta suveränitet över sina naturresurser, 1972 om en ny ekonomisk världsordning och 1974 stadgan om staters ekonomiska rättigheter och skyldigheter. Dessa resolutioner bekräftade suveränitet och icke-inblandning i interna förhållanden, inklusive val av ekonomiskt system, rätt att expropriera utländsk egendom med tillämpning av ländernas interna rätt och att ta del av ny teknik.

Den allra största delen av internationell handel skedde dock mellan de rikare OECD-länderna, och för att inte helt marginaliseras valde utvecklingsländerna att infoga sig i det etablerade västliga systemet. De tidigare kolonierna behöll sin traditionella tullfria handel med metropolen och mellan sig genom att ingå frihandelsavtal med EEC/EU, Yaoundé och senare Loméavtalen, som gav EU:s fattigare partners fritt tillträde till EU:s marknad samtidigt med rätt för dem att behålla handelsskydd. Dessutom innehöll de delar om omfattande ekonomiskt och tekniskt bistånd t. ex. om juridisk skolning. De ingick bilaterala avtal med europeiska länder om investeringar och investeringsskydd, BITS, som villkorade rätten till expropriering, och en majoritet u-länder anslöt sig till Världsbankens internationella center för biläggande av investeringstvister (ICSID) som gav de transnationella företagen rätt att få sina investeringstvister med investeringslandet avgjorda av en självständig skiljedomstol, vilken dömer med tillämpning av internationell rätt. Utvecklingsländerna deltog vidare aktivt i förhandlingarna om upprättande av Världshandelsorganisationen (WTO) och blev medlemmar med rätt till särskild gynnad ställning och undantag. Med medlemskapet i WTO följer att de ska ha kompetent förvaltning och oberoende domstolar, vilket inte minst framgår vid skyddet av immaterialrättigheter.

Sedan den främsta utmanaren av den europeiska samhällssynen, Sovjetunionen, upplöstes 1991, dess planekonomi erkänts som inef-

fektiv och de stater som varit anknutna till Sovjetsystemet påbörjat en omvandling mot att bli liberala stater i västlig mening med demokrati, rättsstatlighet, marknadsekonomi och mänskliga rättigheter, och flera av dem inriktat sig på medlemskap i EU, tycktes liberal demokrati vara den enda ideologin av betydelse i världen. Statsvetaren Francis Fukuyama formulerade 1992 övertygande tesen att historien nått sitt slut. Han underbyggde sin tes med att parlamentarisk demokrati och fri marknadsekonomi blivit normen och legitimerande politisk faktor också i Östeuropa, Latinamerika och Asien.

Fukuyamas tes utmanades av statsvetarkollegan Samuel Huntington, som 1996 framförde åsikten att historien fortsätter, men att motsättningar i världen inte kommer att bli mellan stater skilda åt av politisk ideologi, utan de kommer att grunda sig på olika kulturer eller civilisationer som inte är bundna till nationsgränser, och han definierade sju sådana: 1) västlig 2) latinamerikansk 3) islamisk 4) kinesisk 5) hinduisk 6) japansk, och 7) afrikansk. Västlig kulturs tro på universella värderingar skulle omfattas av en allt mindre del av mänskligheten och mista sin globala påverkanskraft.

Denna uppdelning i kulturer överensstämmer i stort med den som rättsvetaren René David gjorde redan 1950 med hänsyn till rättskulturer, men rättsvetenskapen betonar motsättningar i mindre grad än statsvetenskapen, och den ser mer till samspelet mellan kulturer. Den betonar att vissa delar av rättslivet i de tidigare kolonierna, som familje- och straffrätt, oftast varit och är reglerade med grund i traditionella värderingar, medan den rätt som infördes under kolonialperioden inom affärsliv och handel fortsatt kommer att ha stor betydelse, även för t.ex. muslimska länder som förbjuder ränta. På det offentlighetsrättsliga området, det om konstitutionella förhållanden och förvaltning, kopierade de gamla kolonierna till stora delar de principer som uttrycks i de europeiska ländernas författningar och förde in dem i sina nya konstitutioner. Det gjordes ibland mycket konkret, t.ex. Gabons konstitution hänvisar direkt till den franska deklARATIONEN om mänskliga rättigheter från 1789.

Liksom Huntington betonar rättsvetaren Patrick Glenn att rättssystem i många av världens länder sällan är rena utan kan uppvisa rättstraditioner hämtade från olika kulturkretsar. Han påpekar att

de influeras av den sociala kontexten i de samhällen där de finns. Rättsliga traditioner står enligt honom i samband med en syn på samhället som statiskt och medför att samhällen inte förändras omedelbart utan genom att vissa traditioner, ofta hämtade från andra kulturkretsar gradvis vinner i styrka. Rättsvetaren Alan Watson har i sin tur understrukt betydelsen för social utveckling att ny rätt hämtas, transplanteras, från utländska rättssystem för att möjliggöra social utveckling, men att denna reformering av lagstiftning kan misslyckas i länder med starka rättstraditioner genom att den transplanterade lagen stöts bort.

Rättsliga och kulturella traditioner har följaktligen påverkat tillämpningen av den rätt, såväl inom det offentlighetsrättsliga som på de privaträttsliga områdena, som de nybildade staterna antog i och med sin självständighet. Som exempel kan nämnas att makt ofta koncentrerats till presidenten i afrikanska länder och att tolkningen av mänskliga rättigheter gjorts nära den afrikanska stadgan som betonar kollektiva rättigheter likväl som individuella och även betonar individens skyldigheter mot land och familj.

Inte bara Storbritannien och Frankrike utan också andra europeiska länder har numera betydelse som inspiratörer för införande av ny lagstiftning i EU:s samarbetsländer. Dessutom antar de lagstiftning med ursprung i EU, vilket behandlas senare i denna artikel, och EU finansierar omfattande program för samarbete på det rättsliga området, ofta gemensamt med EU:s medlemsländer och utfört av självständiga organisationer. Värt att nämnas är också det samarbete på rättsområdet som sker inom ramen för Förbundet för franskspråkiga högsta domstolar (*L'association des Cours suprêmes judiciaires francophones*) och att domstolar i EU:s samarbetsländer ofta direkt hänvisar till särskilt fransk och engelsk rättspraxis vid tolkning av sin egen rätt. EU är också enda representant utanför Afrika vid den Afrikanska Kommissionen för mänskliga och folkens rättigheters sessioner.

Förutom rättssystem har det koloniala förflutna åtminstone lämnat ytterligare en positiv arvedel, nämligen språken. Engelskan, franskan, spanskan och portugisiskan har förenat nationer till länder och förenat länderna till att samarbeta i Amerika, Afrika och Asien och med Europa. Eftersom dessa språk också är officiella språk för EU,



finns alla dess rättsakter lätt tillgängliga också för EU:s samarbetspartner.

## Social marknadsekonomi som mjuk makt för EU:s globala inflytande

För Tyskland, som alltsedan början av 1950-talet, dominerats av ett moderat ordoliberalt tänkande, dvs. tillåta sociala målsättningar inom en liberal ekonomi, har det varit ett villkor att den makt att liberalisera handel och ekonomi som överlämnas till EU inte medförde att nationella sociala målsättningar försvårades. Dessa målsättningar skulle därför vara en del också av EU:s politik. Denna uppfattning delas av EU:s medlemsländer. Redan när den första gemenskapsorganisationen, Kol- och stålunionen (CECA), upprättades 1951 kompletterades liberaliseringen med finansiella medel för CECA att t. ex. bistå vid omskolning av arbetare vid den väntade strukturomvandlingen. En insats som utökades med en social fond då den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC), grundades 1957. EEC fick också kompetens att föra politik med socialt innehåll, såsom förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet och om deltidsanställning och föräldraledighet. Redan på 1970-talet skulle EEC, enligt den socialdemokratiska förbundskanslern Willy Brandt, vara en social gemenskap, *eine Sozialgemeinschaft*.

På 1970- och 1980-talen låg välfärdspolitiska synpunkter bakom utformningen av många EU-regler som infördes för att genomföra en gemensam marknad. Jordbrukspolitiken skulle således tillförsäkra skäliga priser åt konsumenterna, och enligt konkurrenspolitiken fick företag med en dominerande ställning inte höja priser till förfång för konsumenterna (EEC art. 86, b). Miljö- och sociala hänsyn togs när en rad tekniska standarder infördes såsom avgasrening och säkerhetsbestämmelser för bilar, svavel i eldningsolja, industriella utsläpp av farliga ämnen, normer för luftkvalitet, ljudnivåer för maskiner, procedurer för kontroll av nya kemiska ämnen innan de marknadsförs, klassificering, märkning och normer för farliga ämnen, begränsning av hormonanvändning vid djuruppfödning, begränsad gifthanvändning

för skydd av plantor, tillsatser och emballagematerial för matvaror, innehåll, märkning och paketering av kosmetika, klassificering märkning och förbud av textila material, regler om godkännande av farmaceutiska material, säkerhetsbestämmelser för leksaker m. m. Förutom tekniska produktrelaterade regler som dessa utfärdades direktiv om produktansvar, konsumentkredit och förbud mot vilseledande reklam.

Handeln i EU berördes alltså av omfattande gemensamma regler redan för nära 40 år sedan, och efter det att Enhetsakten 1986 både införde en allmän regel om majoritetsbeslut i EU:s Råd och att göra miljöpolitiken till ett nytt gemensamt politikområde har en rad EU-direktiv och förordningar antagits, som både har en marknads- och en social-miljösidan. Denna sociala sida av EU:s politik blev inskriven 2007 i Lissabonfördragets artikel 3 (3), som fastslår att den inre marknaden skall bygga på social marknadsekonomi. Lissabonfördraget trädde i kraft 2009.

EU:s regler om krav på produkter och produktionsprocesser gäller naturligtvis lika för allt som handlas i EU, både för dem med ursprung i EU och för dem som importeras. Därför måste utländska företag som exporterar till EU anpassa sin produktion till EU:s normer. Det är ett villkor som måste uppfyllas, trots att EU inte aktivt påverkar företagen. Eftersom det är mer kostsamt för företag att ha olika normer på olika marknader, anpassar de oftast sin produktion till EU:s regler på alla sina marknader, och företagen medverkar därmed till att EU:s normer sprids till andra länder. Därmed kan EU:s interna lagstiftning anses resultera i ekonomisk men också mjuk makt för EU att påverka normer utanför EU. Värt att notera är att företagen därmed inte bara tillämpar normernas tekniska egenskaper i utlandet, utan att de också marknadsför den sociala målsättning som EU formulerat med dem. Ett exempel som Anu Bradford nämner är förordningen om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (REACH), som inte lägger ansvaret på staten utan på tillverkare och importörer att inhämta kunskap om potentiellt farliga egenskaper. Förutom att påverka företag har den enligt Bradford influerat till lagstiftning i de flesta länder med stor kemiindustri som Kina, Japan, Sydkorea, Indien och Turkiet.

Att EU:s mjuka makt kan ha en ekonomisk udd framstod redan i ett tidigt skede i EU:s historia som uppenbar också på ett annat område, nämligen konkurrenspolitikens. När företag, oberoende av nationalitet, handlar på ett sätt som strider mot EU:s konkurrensrätt, och detta får effekt i EU, blir EU-kommissionen kompetent att påtala detta, och, under EU-domstolens kontroll, kan en sådan överträdelse resultera i mycket dryga böter och till att t. ex. en fusion eller överenskommelse om marknadsdelning omintetgör, vilket ger resultat på företagets verksamhet världen över. Denna makt gäller inte enbart när EU tillämpar konkurrensrätten, utan den har också influerat största delen av världens 130 stater till att nästan ordagrant anta konkurrensregler med EU som förebild, enligt Bradford. Detta gäller inte enbart den materiella konkurrensrätten utan även den administrativa med beslutande konkurrensmyndighet och möjlighet till domstolskontroll. Bradford nämner som orsak att många länder av tradition och språklig närhet är öppna för att hämta lagstiftning från Europa och att EU:s konkurrensrätt ligger ideologiskt nära. Den är en kompromiss mellan konkurrens på en fri marknad och regeringars vilja att intervensera för att tillgodose konsumentintresse, små- och medelstora företag och marknadsstruktur. Den berör dessutom statsstöd och statliga företag. Därför har den inspirerat också länder som Kina, Indien och Ryssland.

Bradford pekar i sin bok på EU-lagstiftning inom ett område som är särskilt viktig, eftersom den både berör handel, nämligen den digitala ekonomin, och mänskliga rättigheter. Det är EU:s 2016 års Allmänna dataskyddsförordning (GDPR) om personuppgifter. Den är tillämplig på alla företag, oberoende av om de finns inom EU eller i något annat land, som samlar uppgifter om personer som befinner sig i EU. Bradford har funnit att lagstiftning motsvarande GDPR har antagits i 120 av världens länder. USA:s lagstiftning avviker från EU:s, medan Kinas är förenlig med den på pappret, men tillämpas på ett sätt som kan stöta mot andra mänskliga rättigheter.

Anu Bradford har givit fem förklaringar till varför EU:s makt påverkar företag och leder till att EU:s standarder antas av länder utanför EU. Den första gäller EU-marknadens storlek. Även den extra kostnad det kan medföra för företagen att anpassa sig till EU:s regelverk kompenseras av att få tillgång till EU:s jättemarknad. EU

hade 2020 världens näst största ekonomi och var världens största konsumentmarknad före USA, Kina och Indien, och EU utgör en anse- nlig del av marknaden för exportföretag i både Ryssland före 2022, Sydafrika, Kina, USA och Japan, och för amerikanska högteknolo- giska företag utgör EU en oumbärlig marknad. Den andra orsaken Bradford pekar på är EU:s förmåga att utfärda tvingande regler och att genomdriva dem. EU har kunniga byråkrater i kommissionen och politiker i rådet och parlamentet som kan stå emot ovälkommen lobbying från resursstarka företag och organisationer. Efterföljden av EU:s regler tillförsäkras också av stränga sanktioner. Konkurrens- brott kan föranleda skadestånd på 10 procent av ett företags hela globala årliga omsättning, och brott mot EU:s dataskyddsförordning kan uppgå till 4 procent. Bradfords tredje orsak är att EU har vilja att utfärda stränga regler. Hon pekar på att européerna är positiva till statens förmåga att reglera marknaden för att uppnå sociala målsätt- ningar som miljöhänsyn, försiktighetsprincipen, skydd mot kemiska produkter eller hormonbehandlat kött. Den fjärde orsaken Bradford nämner är att EU:s regler ofta riktar sig mot konsumentmarknaden och inte kan undvikas om företagen vill sälja på EU-marknaden. Den femte orsaken, slutligen, är att de stora multinationella företagen finner det mest ekonomiskt och ger mest goodwill att besluta sig för att tillämpa EU:s produktstandarder och marknadsregler på hela sitt företag globalt. Eftersom EU:s regler, med få undantag, är de strängaste i världen, anpassas världens regler till att höjas till EU-nivå.

Den europeiska sociala marknadsekonomi har uppenbarligen ut- övat både ekonomisk och karismatisk mjuk makt på andra länder världen över, och framgångsrikt influerat till lagreformer i europeisk riktning. Den har fått genomslag både av rent objektiva orsaker, eftersom företag måste anpassa sig till den för att kunna verka på den europeiska marknaden, och av ideologiska och kulturella grunder, eftersom Europa av traditionella, kulturella och språkliga orsaker har dragningskraft på många länders politiska eliter. Dessa har dessutom ofta hämtat politisk vägledning från europeisk ideologi om statens roll i samhällsekonomi. Sedan kolonialtiden grundar sig dessa län- ders rättssystem på antingen engelsk *common law* eller fransk och i mindre mån tysk civilrättslig syn på rätten, varför nya europeiskt

inspirerade regler av kommersiell eller teknisk natur, vilka inte strider mot kulturella värderingar i mottagarlandet, relativt lätt kan infogas i ländernas lagstiftningar.

## EU som inspiration till upprättande av gemenskaper med både ekonomiska och politiska syften i Latinamerika och Afrika

EU tjänar som inspiration för länder som inte vill gå så långt som att upprätta en federation, men som ändå vill ha ett tätt samarbete på det ekonomiska området och samordna sin politik generellt. Gemenskaper med EEC/EU som modell har bildats i Latinamerika och Afrika. Detta kan förstås som ett resultat av EU:s mjuka makt. En första sådan gemenskap bildades redan 1969 då den Andinska gemenskapen, *La Comunidad Andina* (CAN), upprättades med medlemmarna Bolivia, Colombia, Ecuador och Peru. Det är CAN som mest liknar originalet, EU, och som har det mest effektiva rättssystemet av dessa nya gemenskaper. CAN:s institutioner motsvarar EU:s med ett råd bestående av statscheferna, som överenskommer om de stora politiska frågorna och avgör politiska konflikter mellan medlemsstaterna, ett ministerråd som fattar beslut, en kommission som ställer förslag till beslut, ett parlament och en domstol, som har makt att kontrollera att CAN-fördraget, den ekonomiska konstitutionen, respekteras av medlemsstaterna. Avgörande för organisationens effektivitet, och för att enskilda tillförsäkras CAN:s ekonomiska konstitutions rättigheter, är att konstitutionen har direkt effekt och innehåller möjlighet till prejudiciell talan, förhandsbesked. Den kan alltså åberopas av individer och företag i ländernas domstolar, och nationella domstolar får be CAN:s domstol om ett förhandsbesked om tolkning, som blir tvingande för de nationella domstolarna.

Också den Centralamerikanska gemenskapen (SICA, *Sistema de integración centroamericana*) motsvarar väl EC/EU, och dess domstol citerar fall från EU-domstolen, men de övriga gemenskapsorganisationerna i Latinamerika avviker på olika sätt från EU. Den sydliga gemensamma marknaden, Mercosur, som omfattar Argentina, Bra-

silien, Paraguay och Uruguay, saknar fortfarande en effektiv domstol; den Karibiska gemenskapen (Caricom) saknar effektiva politiska institutioner, men har däremot en domstol med omfattande jurisdiktion, den är t.o.m. del i alla de 15 medlemsstaternas rättsordningar genom att vara en appellationsdomstol också i civil- och straffrättsliga mål.

I Afrika är inspirationen från EU tydligast för den Västafrikanska ekonomiska och monetära unionen, *l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine*, som består av sju franskspråkiga länder och ett portugisisktalande. Dess institutioner, inklusive domstolen och dess omfattande jurisdiktion, motsvarar helt EU:s, men olyckligtvis har domstolens verksamhet avstannat på senare år. Även den Centralafrikanska Ekonomiska och Monetära Gemenskapen, *la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Central* (CEMAC), bestående av sex medlemsstater, är värd att nämnas. Den har samma uppsättning institutioner som EU, inklusive en domstol med, åtminstone på pappret, samma jurisdiktion som EU-domstolen. På grund av att dessa organisationer syftar till att upprätta en gemensam marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital, är det naturligt att de hämtar inspiration från EU:s motsvarande regler på marknadsområdet.

EU har aktivt understött dessa länder i Afrika, Latinamerika och Karibien att samarbeta i gemenskaper och låta organisationerna innehålla regler av EU-typ, men EU har också slutit avtal med andra länder inom dessa regioner som uppmuntrar till regionalt samarbete och införande av regler som motsvarar EU:s. Detta har givetvis underlättats av att många länder redan infört EU-inspirerade regler i deras interna lagstiftning. Bland dessa organisationer kan nämnas den övergripande *African Union* (AU), upprättad år 2000 och *Southern African Development Community* (SADC), 1992, bägge med ambitiösa mål, men bara framtiden kan visa hur samarbetsorganisationerna i denna viktiga kontinent kommer att utveckla sig.

## EU:s bilaterala handels- och samarbetsavtal som medel att påverka stater att följa EU:s modell för social marknadsekonomi

EU har slutit handels- och partnerskapsavtal med de allra flesta av världens länder. Med användande av Morgenthau's maktlära kan detta anses uttrycka EU:s ekonomiska makt. Denna utövas under förhandlingar om att ingå avtal, då beslut fattas inom avtalens ramar om att utveckla och övervaka efterlevnaden av samarbetet, och i den politiska dialog som sker i de organ som avtalen upprättar. Frihandelsavtalen med fattiga länder kompletteras oftast med en finansiell del avseende hjälp och lån från EU och om teknisk experthjälp.

Förklaringen till att denna aktiva politik tog sin början redan samtidigt med att tullunionen realiserades för ett 50-tal år sedan är att söka i att Frankrikes och Belgiens kolonier och protektorat då vann sin frihet. Den privilegierade handeln mellan de nya staterna och deras forna metropoler kunde inte avbrytas utan allvarliga konsekvenser. Samtidigt medförde den att övriga medlemsstater i dåvarande EEC diskriminerades. Lösningen blev att handelsavtal mellan EEC och respektive stat upprättades. På icke-diskriminerande bas utökade handelsavtalen den privilegierade handeln till samtliga EEC:s medlemsländer. Juridiskt sett är och var lösningen att sluta handelsavtal naturlig och tvingande. För EEC/EU var en följd av tullunionens upprättande att makten att sluta avtal som berörde tullunionens frågor överflyttades från medlemsstaterna till EEC/EU:s institutioner. EEC-fördraget från 1957 bestämde dess artikel 113 att EEC skulle ha exklusiv kompetens på handelspolitikens område.

Eftersom kompetensen bestämdes att vara exklusiv för EEC/EU, betyder det att medlemsstaterna förlorade sin kompetens på området. Tolkningen av begreppet handelspolitik har därför varit politiskt betydelsefull. Dess omfång har utökats med reformerna av EU-fördraget och genom rättspraxis från EU-domstolen. Artikel 207 i det nuvarande Fördraget om EU:s funktionssätt (FEUF) från 2007 bestämmer att handelspolitik särskilt omfattar tull- och handelsavtal som rör utbyte av varor och tjänster samt handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter, utländska direktinvesteringar, enhetlighet i

fråga om liberaliseringsåtgärder, exportpolitik och handelspolitiska skyddsåtgärder, inbegripet åtgärder vid dumpning och subventioner.

EU-domstolen har med sin rättspraxis tolkat begreppet handelspolitik vitt. Det ledande fallet är fortfarande yttrandet 2/15, som berör avtalet med Singapore. I detta utgår domstolen från orden i artikel 207 om att den gemensamma handelspolitiken ska föras inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder. Dessa mål uppräknas i Artikel 21 a) t.o.m. h) i Fördraget om Europeiska unionen (FEU), och innefattar frågor om alltifrån fred, demokrati och mänskliga rättigheter till miljö. Ett avtal kan klassificeras som ett handelsavtal om det gäller dessa frågor, förutom dem som artikel 207 nämner, under villkoret att avtalet specifikt rör internationell handel genom att det huvudsakligen syftar till att främja, underlätta eller reglera handeln och direkt och omedelbart påverkar denna. Ett andra villkor är att avtalet inte får medföra att en ny tvingande intern EU-regel uppstår. Då skall EU:s regler om lagstiftning följas.

Handelsfördragen kan innehålla frågor om hållbar utveckling, miljö- och socialpolitiska regler på två grunder. De kan antingen räknas som handelspolitik enligt Artikel 21 d) och f), detta om reglerna hänvisar till internationella konventioner på områdena som EU är förpliktad att respektera, eller också kan EU redan vara exklusivt kompetent på området på grund av att EU lagstiftat på området. EU:s exklusiva externa kompetens gäller nämligen inte bara handelspolitikens område. Enligt tidigare rättspraxis och artikel 3(2) FEUF medför det faktum att EU antar en lagstiftningsakt, förordning eller direktiv, på vilket annat område som helst, att medlemsstaternas kompetens spärras på lagstiftningens tillämpningsområde. Kompetensen överflyttas därmed såväl internt som externt från medlemsstaterna till EU.

Detta medför att EU kan sluta fördrag, och föra utrikespolitik, om en mångfald frågor som är under EU:s exklusiva kompetens. Emellertid avser oftast ett fördrag med handel som grundläggande del att leda till ett ännu bredare samarbete, och de innehåller därför också frågor som är under medlemsstaternas kompetens. Sådana fördrag kräver ratifikation av alla EU:s medlemsstater, vilket kan ta årtal. Därför ges delar som är under EU:s kompetens ofta omedelbar provisorisk giltighet.

EU:s samtliga handlingar på utrikesområdet är underställda Arti-



kel 21 i FEU. De ska ”utgå från de principer som har legat till grund för dess egen tillblivelse, utveckling och utvidgning och som den strävar efter att föra fram i resten av världen: demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och folkkrätten.”

När kommissionen lade fram sin strategi *Handel för alla: mot en mer ansvarsfull handels- och investeringspolitik*, 2015 uttalade handelskommissionären Cecilia Malmström, citerat av Karolina Zurek i *Europaperspektiv 2018*, s. 126, att den ”inte bara kommer att projicera våra intressen utan också våra värderingar” vilket ”inbegriper handelsavtal och handelspreferensprogram som hävstänger för att värderingar om hållbar utveckling, mänskliga rättigheter, rättvis handel och kampen mot korruption främjas världen över.”

Med hänsyn till EU:s förmåga att påverka andra länder att följa EU:s sociala marknadsekonomi, kan EU:s fördrag med tredje länder ses i form av cirklar med olika grad av intensitet. En första och mest intensiv cirkel utgörs av fördrag med de europeiska länder som uppfyller krav på medlemskap i EU, men valt att avstå: Island, Norge och Lichtenstein. De ingår tillsammans med EU i det Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EEA), vars avtal upprättar frihandelsområden och därutöver förpliktar EU:s partners att snabbt anta alla nya EU-regler på området för den inre marknaden, med undantag för dem på jordbruks- och fiskeriområdena. Länderna kan därmed erkännas som medlemmar på den inre marknaden.

En andra cirkel består av de europeiska länder som uppfyller de s.k. Köpenhamnskriterierna, dvs. att de är demokratier som respekterar rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter inklusive skydd för minoriteter, har en fungerande marknadsekonomi och en administration med förmåga att införa och handha hela EU:s regelmassa. De kan ansöka om att bli medlemmar i EU. De får då kandidatstatus, och utgör den andra cirkeln. Associationsavtalen med dem förutser att de successivt antar EU:s både tvingande och inte tvingande regler. Ukraina, Georgien och Moldavien ingår sedan 2022 bland dessa länder som också består av Turkiet och några länder på Balkan.

En mycket omfattande dialog med utgångspunkt i europeiska värderingar sker med afrikanska länder söder om Sahara och länder i Karibien och Stilla havet. De har sedan mycket länge avtal med EU om frihandel och ekonomiskt och tekniskt samarbete inom ramen för omfattande associationsavtal. Det tidigare Yaoundé-avtalet och dess efterföljare Lomé- och nuvarande Cotonou-avtalen har inte bara till syfte att bidra till deras ekonomi och politiska utveckling utan också, i motsats till en *divide et impera*-strategi, ('söndra och härska'), att underlätta samarbete mellan partnerländerna inbördes. De är bilaterala avtal mellan EU å ena sidan och partnerländerna å den andra. Avtalen upprättar gemensamma organ där beslut fattas med konsensus där EU är den ena parten och partnerländerna den andra. Dessa paritetiska organ representerar inte bara regeringarna utan de innehåller även ett demokratiskt element, nämligen en parlamentarisk församling. Med anledning av samarbetet har partnerländerna upprättat the *Organisation of African, Caribbean and Pacific States* (OACPS) vilken är världens största organisation för utvecklingsländer.

Det nya Cotonou-avtalet, parafererat 2021, är innehållsmässigt närmast att likna vid en utvecklingsstrategi med välfärdsmål om ett samarbete som skall kompletteras med åtgärder på samhällets alla områden. Det har som huvudtitlar: mänskliga rättigheter, demokrati och styre i samhällen med inriktning på folk och rättigheter, vilket inkluderar rättsstatlighet, jämlikhet mellan könen, god förvaltning och korruptionsbekämpning; fred och säkerhet, som inkluderar hinder för kärnvapenspridning; mänsklig och social utveckling; inkluderande, uthållig ekonomisk tillväxt och utveckling; miljöuthållighet och klimatförändring; migration och rörlighet; och det fortsätter med en avdelning om globala allianser och internationellt samarbete syftande till att göra EU och OACPS till privilegierade politiska partners.

Åtaganden omfattande i stort samma breda innehåll har intagits som tvingande bestämmelser i handels- och partnershipavtal med andra utomeuropeiska länder. Avtalet med CAN-länderna, Colombia, Ecuador och Peru innehåller t. ex., förutom regler om upprättande av frihandelsområden, bestämmelser om politiskt samarbete angående nedrustning och att motverka spridning av kärnvapen. Det innehåller också åtaganden att följa internationella konventioner på miljöområ-

det och ILO:s viktigaste konventioner på det arbetsrättsliga området och att främja biologisk mångfald och motverka klimatförändringar. Som demokratiska delar förutser avtalet att samarbetet skall ske med öppenhet, och att olika samhällsorganisationer ska hållas informerade. Av signalvärde för avtalet är att parterna redan i avtalets första artikel åläggs att respektera mänskliga rättigheter såsom de framgår i FN-stadgan samt principerna för rättsstaten. Respekt för dessa principer utgör ett väsentligt element för avtalet. Detta tillåter parterna att suspendera hela eller delar av avtalets ekonomiska fördelar om en part bryter mot dem.

Alla EU:s frihandelsavtal innehåller numera åtaganden också för demokrati och mänskliga rättigheter, åtaganden att respektera ILO-konventioner på arbetsrättens område, och att följa internationella konventioner på miljöområdet och motverka klimatförändringen. Klausulen om att demokrati och mänskliga rättigheter utgör väsentliga element i avtalet återfinns i många avtal, t. ex. grannskapsavtalen med länderna på södra och östra sidan av Medelhavet, men i nyare avtal med starkare ekonomier som Singapore, Vietnam, Kanada, Japan och Nya Zeeland, är den uttryckt i preambeln utan tillägg om att den utgör en väsentlig del. I avtalet om handel och samarbete med Storbritannien är den emellertid uttryckt i dess mer tvingande avfattning som en artikel i avtalet.

De närings- och marknadsrättsliga reglerna i avtalen gäller ömsesidigt och tillåter en part att suspendera delar eller hela avtalet om en överträdelse konstaterats av en skiljedomstol och efter förhandlingar mellan parterna. Sådana motåtgärder skall vara proportionerliga och är lättast att bestämma om ekonomisk skada orsakats. För överträdelser av bestämmelserna om hållbar utveckling på miljö- eller arbetsområdet skall de rättas till genom dialog mellan parterna. I denna spelar EU:s utvecklingsinstrument i form av finansiell hjälp en viss övertygande roll. När det gäller respekten för mänskliga rättigheter har EU tillgripit sanktioner i knappa 30 mycket flagranta fall. EU:s beslut om sådana sker med tillämpning av EU:s regler om politiskt samarbete. Att märka är att avtalens förpliktelser syftar på FN:s konventioner och att dessa ger ett mycket vitt tolkningsutrymme som tillåter stora politiska och kulturella variationer. Tolkningen sker av bland andra

FN:s råd för mänskliga rättigheter, som nu innehåller medlemmar från både Eritrea och Finland, Kuba och Frankrike, och att de länder som företräder västerländska värderingar är i minoritet.

Förutom dessa civil-, social- och miljö rättigheter som avtalen hänvisar till, upprättar fördragen ekonomiska mänskliga rättigheter som likväl är viktiga, och som är effektivare sanktionerade än de klassiska. En sådan rättighet gäller skydd för immaterialrätt, såsom skydd för upphovsrätt, patenträtt och mönsterrätt. Detta skydd ingår numera i alla EU:s frihandelsavtal. Det förpliktar parterna att ha adekvat immaterialrättslagstiftning som ger enskilda personer och företag rätt att få sina rättigheter tillgodosedda vid en effektiv nationell domstol. En annan ekonomisk rättighet gäller investeringsskydd. Sådant ingår i EU:s nyare frihandelsavtal, eller som en separat del av dem. Vid händelse av t. ex. fördragsstridig expropriering har investeraren, alltså en enskild person eller företag från EU eller partnerlandet, rätt att stämma det land som företar exproprieringen till en opartisk skiljedomstol upprättad av fördraget för att bedöma saken. Fördragen är alltså inte till alla delar en affär mellan stater, utan de ger också rättigheter som kan utkrävas av enskilda.

EU:s domstol har givit enskilda medborgare och företag i länder som har frihandelsavtal med EU en ytterligare stark rättighet inom EU. De flesta frihandels- och partnerskapsavtal har nämligen tillerkänts direkt effekt i EU. Denna effekt tillerkändes först EFTA-ländernas frihandelsavtal med målet *Kupferberg*, 101/81, och därefter kandidatländer s.k. Europaavtal, *Demirel*, 12/86, östeuropeiska länders partnerskapsavtal, *Simutenkov*, 265/03, och associationsavtal med utvecklingsländer, *Secil*, 464/14. Anser en enskild att ett frihandelsavtal ger större rättigheter än vad som framgår av nationell rätt i ett EU-land, kan den enskilda få saken i sista hand prövad av EU-domstolen, som kan förklara att den nationella bestämmelsen inte är förenlig med EU-regeln, varför EU-regeln skall tillämpas. Trots att denna direkta effekt tillämpas av EU unilateralt, kan den antas påverka EU:s partnerländer att ge enskilda samma rätt i sina rättsordningar.

## EU:s inflytande i multilaterala ekonomiska organisationer

På den multilaterala nivån, t. ex. i FN, deltar EU i olika konstellationer i flera organisationer såsom, IMF, Världsbanken, FAO och WHO. I några, som handhar frågor där EU har exklusiv kompetens, företräds EU av EU-kommissionen, i andra är EU medlem jämte medlemsstaterna, såsom i Världshandelsorganisationen, WTO, i åter andra, som tillkommit innan organisationen i fråga tillåtit internationella organisationer att vara medlem, är enbart EU:s medlemsstater medlemmar, men kommissionen samordnar medlemsstaterna inför beslut. Dessa organisationer kan vara verksamma på olika områden såsom FN:s olika fora för mänskliga rättigheter, där EU intagit en pådrivande roll, eller på det ekonomiska området, såsom att utveckla produktstandarder, eller miljö- och hälsonormer.

Det är dock WTO som är kärnorganisationen för globalt ekonomiskt styre och för EU:s prioritet att bevara ett lagbundet multilateralt handelssystem. WTO:s kris och minskade betydelse till fördel för nyprotektionism är ett slag mot denna politik. EU och dess medlemsstater kan sägas ha strävat efter multilateralt ekonomiskt styre i ett konstitutionellt system med flera nivåer bestående av stater, regionala frihandelsorganisationer och överst WTO. De regionala organisationerna reglerar ofta samma frågor som WTO: handel med varor och tjänster, dumpning, subsidier, immaterialrättigheter, investeringar etc. De följer oftast WTO:s tolkning av reglerna, och samma sak gäller för EU:s frihandels- och partnerskapsavtal. För de senare är dessutom deras bestämmelser om tvistlösning nära bundna till WTO:s, eftersom det i många frågor är möjligt för parterna att välja om de vill att konflikten ska avgöras enligt avtalets regler eller av WTO:s. Avtalen och WTO ingår på så sätt i samma system. Det konstitutionella tänkandet visas också i investeringsfrågan där EU:s senare regionala avtal upprättar domstolar på två nivåer med avsikt att kunna ingå i en kommande domstolsstruktur i WTO. Konstitutionalismen reflekteras också i att enskilda har samma starka ställning i frihandelsavtalen som i WTO på t. ex. investerings- och immaterialrättsområdena.

Den kris som WTO befinner sig i sedan 2017 bör ses i förhållande till två omständigheter. Då WTO upprättades 1995 motsvarade den någorlunda medlemmarnas önsknings på områdena avveckling av handelshinder för varor och tjänster och förstärkning av skyddet för immaterialrättigheter. Därefter har nya villkor för handel uppkommit, som de 164 medlemmarna inte har lyckats anpassa organisationen till, på grund av att enhällighet gäller för beslut vid förhandlingar. Detta gäller framför allt frågor om statsstöd, subsidier, statsägda företag, tjänstehandel, tvingande tekniköverföring, investeringsfrågor, e-handel, miljö- och arbetsrätt. Utvecklingsländer har rätt att vidta protektionistiska åtgärder men det står varje land fritt att självt bestämma huruvida man vill använda dessa. Detta har följder då två tredjedelar av WTO:s medlemmar är utvecklingsländer, och bland dem återfinns länder med högteknologiska och starkt konkurrensdugliga sektorer, såsom Kina.

Den andra omständigheten hänför sig till WTO:s tvistlösningsprocedur. Den består av avgöranden i två steg. Tvistande medlemmar kan hänvisa saken till en domstolsliknande panel, och de har rätt att överklaga till ett fast appellationsorgan, som i praktiken har en domstols alla egenskaper. WTO:s appellationsorgan har fungerat som världens mest lyckade internationella domstol, som har löst nästan lika många tvister mellan såväl rika som fattiga länder. Eftersom WTO-rätten inte har anpassats genom förhandlingar, har dock appellationsorganet genom tolkning tvingats bredda tillämpningen av skrivna regler och tillämpa principer. Ett sådant förfarande kan uppfattas som lagstiftande, rättsskapande, i stället för rättstillämpande.

USA hade redan före president Donald Trump visat otillfredsställelse med tvingande domstolsbeslut i ekonomiska frågor, men Trump beslöt 2017 att förlama tvistlösningsproceduren i WTO genom att blockera tillsättandet av nya domare i appellationsorganet då de gamlas ämbetsperiod löpt ut. Nu finns appellationsorganet på pappret men det saknar domare. En part i en tvist får därför fortfarande överklaga ett panelbeslut som gått den emot, men överklagandet blir vilande, och panelens utslag blir utan verkan. Resultatet är förenligt med en politik som syftar till mindre tvingande rätt och större utrymme för bilaterala förhandlingslösningar där parterna till fullo kan utnyttja sin ekonomiska och politiska makt.

Ett annat skäl för USA att försätta WTO i kris var att Kina, världens tredje största handelsnation, inte tillräckligt lever upp till kraven på fri och rättvis handel. Landets statskapitalistiska system med omfattande subsidier, statsstöd och statsägda företag tillsammans med bristande öppenhet medför en konkurrensnedvridande situation som står i strid med WTO-reglernas syfte, men som medfört ekonomisk framgång för Kina och bevarar den kommunistiska partidoktrinen.

I multilateralismens organisation, WTO, har EU alltså svårt att genomdriva sitt syfte att inom ett ekonomiskt konstitutionellt system på flera nivåer nå regelbaserad icke-diskriminerande marknadskonkurrens kompletterad med regler till skydd för miljö, hälsa, sunda arbetsförhållanden och mänskliga rättigheter.

## Framtida alternativ eller den europeiska modellen

Det har länge hetat att framtiden finns i Afrika, och demografiskt och råvarumässigt är det så, men världens högsta ekonomiska tillväxt finns i de länder som ingår i de stora regionala frihandelsorganisationerna i Asien, *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP), med ett stort antal medlemmar i Sydostasien och Stillahavsregionen, utom USA och Kina, och *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), med de sydostasiatiska ASEAN-staterna samt Kina, Japan, Australien och Nya Zeeland. Också dessa kan i viss mån anses ingå i ett konstitutionellt flernivåsystem med WTO. De reglerar många gemensamma frågor, de innehåller tvistlösningsmekanismer med paneler, kopierade på WTO:s, dessa ska ta hänsyn till tolkning gjord av WTO:s paneler och appellationsorgan, och för frågor som också regleras av WTO kan klaganden välja att stämma in saken till en WTO-panel. CPTPP bildades för att politiskt balansera Kina, men framför allt för att garantera att avtalets stränga regler om statsföretag och immaterialrättigheter verkligen efterlevs. Bägge organisationerna har förpliktelser om miljö och arbetsrätt, men inte om mänskliga rättigheter. EU har förhandlat frihandelsavtal med de flesta av ASEAN:s länder, varav flera är i kraft. Dessa syftar i förläng-

ningen till att upprätta ett stort interregionalt frihandelsområde EU/ASEAN. EU och Kina förhandlade 2020 fram ett omfattande avtal om investeringar, som i sin preambel hänvisar till FN-stadgan och skydd för mänskliga rättigheter och innehåller omfattande kapitel om miljö-, arbetsrätt och företags sociala ansvar. Det har ännu inte trätt i kraft och parterna ska komplettera det med ett avtal om skydd för investeringar.

Både Kina och dess partners i de stora asiatiska frihandelsorganisationerna är beroende av global handel och deltar därför aktivt i WTO och använder lojalt dess tvistlösningsmekanism, men Kina för också handelspolitik globalt genom sitt *Belt and Road Initiative* (BRI). Detta motsvarar mycket väl Kinas rättskultur som bygger på den gamla konfucianska uppfattningen att rättskipning av domstolar bör undvikas, eftersom den är konfrontatorisk, och konflikter bör lösas med hänsyn till respekten för den skilda ställningen mellan ett starkare och svagare i ett hierarkiskt system. Resultatet av denna kultur är att uppgörelser blir ad hoc-betonade och juridisk stadga grundad på fast rättspraxis blir svag.

BRI är en väl genomtänkt strategi för att knyta länder till Kina och berör nu över 140 stater. Det är snarast ett globalt nätverk som samordnas av ett övergripande rådgivande forum och kännetecknas av att hantera institutioner och rättsnormer med flexibilitet, vilket får till följd att WTO:s krav på transparens och förutsebarhet i handeln svårligen uppnås. Dess verksamhet består i att med grund i folkrättsliga traktat och civilrättsliga kontrakt utarbeta och samarbeta om specifika projekt som finansieras av kinesiskt kapital. Det gäller särskilt investeringar i råvaror och infrastruktur som vägar och hamnar. Överenskommelser sker primärt med icke bindande *memoranda of understanding* och bindande avtal ingås först när enskilda projekt skall utföras. Vid tvist önskar Kina att kinesiska är rättegångsspråk. I längre perspektiv väntas Kina öka antalet frihandelsområden och verka för att kinesiska normer antas i större omfattning på områden som tekniska standarder, inklusive IT och e-handel.

Den internationella handeln domineras av de tre ekonomiska stormakterna EU, Kina och USA, varav bara EU numera företräder en klar linje för multilateralism, WTO, tvingande rättslig reglering och



en framträdande ställning för mänskliga rättigheter, miljö och arbetsrätt. USA delar numera inte EU:s positiva syn på multilateralism och har långt färre handelsavtal. Dessa innehåller förpliktelser om miljö- och arbetsrätt, men i mänskliga rättighetsfrågan försöker USA påverka utanför handelsavtalen. För det neoliberal USA är det en prioritet att behålla sina transnationella företags mycket starka ställning i världsekonomin.

Klart är att optimismen om att fortsätta liberaliseringen av handeln inom ramen för multilateralism och WTO svalnade redan för drygt 15 år sedan och har avlösts av en tendens mot pluralism genom merkantilism och handelsreglering inom regionala och bilaterala avtal om frihandel, typ de ovan nämnda. Klart är likaledes att alla länder, och inte minst företagen, fortfarande har intresse av fortsatt global handel med enhetliga regler bestämda av WTO. Detta visas inte minst i att WTO:s tvistlösningsmekanism används både av fattigare och rikare länder för att angripa protektionistiska åtgärder och genom att ovan nämnda regionala handelsorganisationer lutar sig mot WTO för tvistlösning och tolkning av regler. Problemet är att tolkningen av reglerna är komplicerad när deras frihandelssyften ska balanseras mot staters industripolitik och intervenering i näringslivet. Frågan har också ställts av WTO i tillämpningen av EU:s sociala marknads ekonomi.

Alternativ till det nuvarande globala ekonomiska styrets multilateralism erbjuds bara av en Kinaledd utmaning. Vintern 2022 formulerade Kina vid en konferens mellan Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika (BRICS) ett så kallat globalt säkerhetsinitiativ (GSI) som grundas på kinesiska värderingar. Det ska framför allt betraktas som ett led i att överta ledarskapet från USA och innehåller såväl säkerhetspolitik som ekonomi. Det är fortfarande dunkelt formulerat men bör ses i sammanhang med Kinas BRI och också i strävan att ersätta dollarn med den kinesiska yuan som handelsvaluta och att göra Beijing till huvuddeponarie för länders reservvalutor samt att ersätta det digitala systemet för internationella transaktioner med ett kinesiskt. Dessutom kan grundandet av kinesiska skiljedomstolar för internationell handel i Shenzen, Beijing och Xi'an ses som viljan att befordra kinesisk rättssyn för privaträtten.

Ryssland hade kunnat demokratiseras och utveckla sitt partnerskapsavtal med EU, och genom förstärkta frihandels- och kulturavtal med Ukraina nå en inflytelserik ställning, men det valde våldets väg. Resultatet är att Rysslands enda vägs politik nu är att ingå i det kinesiska alternativet, som är neutralt till hur partnerländer styrs så länge de inte utmanar Kinas ekonomiska framsteg och kommunistpartiets stabila och ledande makt.

## Slutord

När detta kapitel skrivs är det ett år sedan EU-domstolen kunde fira 50-årsminnet av ett av sina mest betydelsefulla domar, *AETR*, 22/70, avkunnad år 1971. Det medförde en avsevärd överföring av makt från medlemsstaterna till EU:s institutioner på området externa relationer. Det förtydligade den s. k. parallelldoktrinen, om att EU:s externa kompetens har samma omfattning som EU:s interna kompetens, genom att den bekräftade att EU inte bara har exklusiv kompetens på handelsområdet, utan även på andra områden, och att denna blir exklusiv samtidigt som EU antar en intern EU-lag. Med denna dom kunde medlemsstaternas samordnade gemensamma utrikespolitik förenas till en enhetligare och kraftfullare EU-politik med handel i fokus och förenlig med EU:s värderingar och dess ideologi om social marknadsekonomi.

Ett motto för EU:s utrikespolitik har varit ”Wandel durch Handel” dvs. att handel med EU skulle leda till att partnerländerna förändras till att närma sig EU:s ideologiska modell. Medel för detta har både bestått i internationella avtal med partnerländer och i stöd för multilateral handel inom WTO.

År 2022 blev hoppen om framgångsrik politik under mottot delvis svikna. Ryssland utvecklade sig inte mot demokrati utan tvärt om, det kinesiska kommunistpartiets kongress i oktober visade att Kina stärker sitt centraliserade system och behåller sin kontrollerade diskriminerande protektionism, Bidenadministrationen i USA är inte klart mer benägen än Trumpadministrationen att gynna multilateralism, och dessutom har FN:s klimatkonferens i november, som berör

områden där EU har kompetens, bevisat nationell politikens oförmåga och att det internationella systemets anarki leder till klimatkatastrof.

I väntan på denna Godot påverkar EU genom sin mjuka och ekonomiska makt och med juridiken som medel omvärldens inställning till de ideal som ligger till grund för EU och dess utrikesrelationer. Något som har analyserats i detta kapitel.

## Källor och litteratur

Artikeln spänner över flera discipliner, men som bakgrundslitteratur rekommenderar jag i första hand Europaperspektiv från 2018 *EU i en världsordning under omvandling* och även Europaperspektiv 2019 *EU och nationalstatens återkomst*. När gäller statsvetenskap/internationella relationer har jag refererat till Rudolf Kjellén *Stormakterna. Konturer kring samtidens storpolitik* (1905); Hans J. Morgenthau *Politics among Nations – the Struggle for Power and Peace* (1948, Alfred Knopf), som var obligatorisk kurslitteratur i internationella relationer världen över från 1950- till 1990-talet; Joseph Nye *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (1990, Basic Books) och *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (2004, Public Affairs); Anu Bradford *The Brussels Effect – How the European Union Rules the World* (2020, Oxford University Press); Francis Fukuyama *The End of History and the Last Man* (1992, Free Press); Samuel Huntington *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (1996, Simon & Schuster); Pasha Hsieh *New Asian Regionalism in International Economic Law* (2021, Cambridge University Press); och Sonia E. Rolland and David M. Trubek *Emerging Powers in the International Economic Order – Cooperation, Competition and Transformation* (2019, Cambridge University Press). När gäller ämnet komparativ rätt har jag refererat till René David *Traité élémentaire de droit civil comparé* (1950, The Foundation Press); Konrad Zweigert & Hein Kötz *An Introduction to Comparative Law* 3. uppl. (1995, Clarendon Press); Patrick Glenn *Legal Traditions of the World* (2000, Oxford University Press); Alan Watson *Legal Transplants, An Approach to Comparative Law* (1974, University of Georgia Press) och Karen J. Alter and Laurence R. Helfer *Transplanting*

*International Courts: The Law and Politics of the Andean Tribunal of Justice* (2017, Oxford University Press). När gäller EU-rättens externa dimension rekommenderar jag Ramses A. Wessel and Joris Larik *EU External Relations Law*, 2. uppl., (2020, Hart Publishing). Beträffande internationell ekonomisk rätt rekommenderar jag grundboken Peter van den Bossche and Werner Zdouc *The Law and Policy of the World Trade Organization*, 5. uppl. (2021, Cambridge University Press) och Deborah Z. Cass *The Constitutionalization of the World Trade Organization – Legitimacy, Democracy, and Community in the International Trading System* (2005, Oxford University Press).

En viktig källa är EU:s hemsida om dess handelspolitik:

[www.european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topics/trade\\_en](http://www.european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topics/trade_en)

Jag rekommenderar också att hämta information från tidskrifter på områdena EU-rätt och internationell ekonomisk rätt t. ex.: *Euro-parätt*, *Common Market Law Review*, *European Law Review*, *European Law Journal*, *Legal Issues of European Integration*, *Europarecht*, *Revue trimestrielle de droit européen*, *World Trade Review*, *Journal of International Economic Law* och *Journal of World Trade*.

# EU:s ryska energiberoende

## En kraft som splittrar eller enar unionen?

av Torbjörn Becker och Anders Åslund

Ryssland har länge varit en stor energiexportör. Den stora europeiska energiimporten från Ryssland historiskt baseras framför allt på de gigantiska olje- och gasfält i Västsibirien som utvecklades på 1970-talet. I början av 1980-talet uppstod en stor strid mellan Västtyskland som ville bygga stora gasledningar från Västsibirien till Tyskland, medan USA under president Ronald Reagans ledning ville stoppa dem. Tyskland vann den gången. Successivt expanderade den ryska exporten av olja och gas till Västeuropa. Kriget i Ukraina och efterföljande sanktionsdiskussioner har satt fokus på Europeiska unionens (EU) och Rysslands ömsesidiga energiberoende.

När Sovjetunionen föll sönder halverades Rysslands oljeutvinning, medan gasproduktionen förblev nästan konstant. Ryssland skar av såväl olje- som gasleveranser upprepade gånger till tidigare sovjetrepubliker som de baltiska staterna, Ukraina, Moldavien och Georgien, medan det gjorde sitt yppersta för att vidmakthålla stadiga leveranser till väst, framför allt till Tyskland och Finland. Trots ständiga ryska propåer att Sverige skulle köpa rysk gas svarade Sverige alltid nej av säkerhetspolitiska skäl och är ett exempel på ett land i EU som gjorde ett annat val än Tyskland, vilket har visat sig framsynt. De olika europeiska ländernas erfarenheter av Rysslands energileveranser ledde till helt olika attityder. De baltiska staterna, Polen och Sverige sökte sålunda minimera sitt beroende av rysk energi medan Tyskland, Italien, Nederländerna och Österrike ansåg att rysk energi var billig och säker. Några länder som importerade mycket rysk energi – Tjeckien,

Slovakien, Ungern och Bulgarien – föreföll inte ha någon egentlig energipolitik utan fortsatte bara som tidigare.

Under 1990-talet var EU:s el- och gassektorer statliga monopol, medan oljehandeln skedde på en internationell marknad. Successivt började EU utveckla en energipolitik som en del av skapandet av den inre marknaden. Slagorden var privatisering, liberalisering och ”unbundling”, dvs. att enstaka aktörer inte skulle äga alla delar av energiförsörjning från produktion, nätverk och distribution. Medan avsikten var att liberalisera den europeiska energimarknaden fick detta allvarliga följder för Ryssland eftersom dess stora gasföretag Gazprom, med en stor statlig ägarandel och som vill kontrollera alla delar av energiförsörjningen och eftersträvar en monopolställning, representerade motsatsen till den nya europeiska liberala marknadspolitiken. EU har fram till 2022 antagit fyra energipaket, vilka har liberaliserat el- och gassektorerna. Det viktiga i det här sammanhanget är EU:s gaspolitik och de första två gaspaketen antogs 1998 och 2003. Dessa paket gjorde föga för att utveckla gasmarknaden, medan de stimulerade ett marknadsekonomiskt tänkande i gassektorn.

Gazproms främsta rörledning till Europa gick tidigare genom Ukraina. I januari 2006 stängde Gazprom av all gastransit genom Ukraina till Europa i fyra dagar, vilket oroade européerna. I januari 2009 stoppade Ryssland all gastransit genom Ukraina i två veckor, vilket drabbade sexton europeiska länder. Myten om att Ryssland var en pålitlig energileverantör hade slagits i spillror. Resultatet var EU:s tredje energipaket, som unionen antog 2009. Det var ett verkligt genombrott för marknaden i den europeiska gassektorn. Gasproducenter kunde inte längre äga rörledningar och Gazprom tvingades att sälja sina ledningar i Baltikum.

Konflikten mellan Gazproms vänner i Europa och dess fiender hade emellertid inte lösts. Tyskland, Österrike, och Nederländerna insisterade på att rysk gas var det bästa och säkraste alternativet. Därför tilläts Gazprom att behålla Nord Stream 1, som levererade gas från Ryssland till Tyskland genom Östersjön. Märkligt nog drev Ryssland och Tyskland även igenom Nord Stream 2, trots att den så uppenbart stred mot alla EU:s marknadsprinciper.

Det här kapitlet redogör mer ingående för skillnader i ryskt ener-

giberoende mellan olika EU-länder och diskuterar hur detta försvårar en samsyn vad gäller sanktioner mot Ryssland i EU. Även efter att EU enhälligt antagit flera sanktionspaket kvarstår spänningar inom unionen som i många fall är direkt kopplade till de olika ländernas ryska energiimport. Dessa spänningar riskerar att leda till så stora motsättningar inom unionen att enskilda medlemsländer framöver kan komma att ställa sig utanför viktiga samarbeten. Ett första tecken på detta är att både Nederländerna och Tyskland motsätter sig förslag att införa pristak på gas. Ungern å sin sida har massiva kampanjer inom landet för att utmåla sanktioner mot Ryssland som ett hot mot Ungern. Samtidigt har energikrisen skapat en debatt om hur EU bör samarbeta bättre och utveckla system för att minska riskerna med sitt externa energiberoende. Frågan som behandlas i kapitlet är därför om uppbrottet från det ryska energiberoendet leder till att länder väljer att lämna unionen eller om det i stället kan verka som en enande kraft och leda till ett fördjupat samarbete inom unionen.

Vi angriper frågan genom att först gå igenom hur EU-ländernas energibalanser ser ut och vilka delar av olika energislag som importerar från Ryssland. Sedan beskrivs den andra sidan av myntet, vilket är Rysslands beroende av energiexport i allmänhet och export till EU i synnerhet. Det följs av en redogörelse för EU:s sanktioner riktade mot Ryssland, först efter Kriminvasionen 2014 och sedan sanktionerna som införts sedan Ryssland inledde det fullskaliga anfallskriget i Ukraina den 24 februari 2022. Efter det redogör vi kort för Rysslands motsanktioner innan vi går in på vad som händer först i EU och sedan i Ryssland på kort och längre sikt. Kapitlet avslutas med våra rekommendationer om hur EU kan hantera energiomställningen för att skapa sammanhållning inom unionen och samtidigt säkerhet vid den yttre gränsen.

## EU:s beroende av rysk energi

EU:s 27 medlemsländer har energibalanser som skiljer sig åt väsentligt. Om vi ser till de huvudsakliga energikällorna i tur och ordning efter de koldioxidutsläpp de genererar så har det genomsnittliga

EU-landet ca 10 procent av sin energiförsörjning från kol, inklusive Polen som 2020 fick 40 procent av sin energi från kol. Samtidigt använder flera länder inte alls kol som en energikälla och drygt två tredjedelar av EU-länderna använder kol för mindre än 10 procent av sin energiförsörjning.

Tar vi oss vidare bland de olika energislagen ordnade efter halten koldioxid så står sedan olja för ca 35 procent av energibalansen i unionen. Även här är det stora variationer mellan medlemsländerna trots att olja under 2020-talet främst används för transporter. Cypern toppar listan vad gäller oljeberoende med en andel om nästan 90 procent av energin som kommer från denna källa, medan ett antal länder i östra delen av unionen bara använder olja motsvarande 20 procent av sina energibalanser.

Nästa energislag är naturgas som står för ca 25 procent av EU:s samlande energibalans. Här ligger Sverige längst ned på listan med ca 3 procent av energin från gas medan Nederländerna toppar listan med 40 procent. Gas används liksom kol främst för att generera elektricitet och för uppvärmning.

När vi sedan kommer till kärnkraft är det ungefär hälften av EU-länderna som inte har någon kärnkraft alls medan kärnkraften i Frankrike toppar med ca 40 procent av energibalansen. EU sammantaget kommer ändå upp i drygt 10 procent av sin energi från kärnkraft i och med att Frankrike är ett av de större länderna i EU.

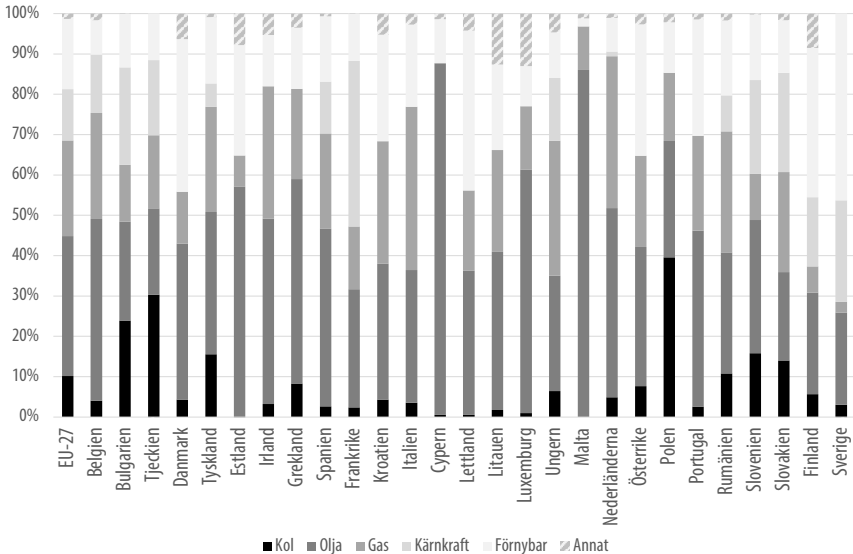
Slutligen har vi förnybar energi som levererar knappt 20 procent av unionens energi. Här toppar Sverige listan med en andel förnybar energi som uppgår till nästan 50 procent av energibalansen medan Malta återfinns på sista plats med ca 2 procent förnybar energi. I kategorin övrig energi ingår bland annat energi från söföförbränning och importerad elektricitet.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att skillnaderna i medlemsländernas energibalanser (Figur 1) är en perfekt grogrund för politiska meningsskiljaktigheter inom unionen vad gäller allt från klimatmål, taxonomi och relationen till Ryssland och de sanktioner vi diskuterar nedan.

Den ryska komponenten i EU-ländernas energidiskussioner sammanfattas i Figur 2 nedan som visar hur stor del av ländernas energi



som kommer från Ryssland uppdelat på olika energislag. Det första att notera är att EU som helhet får ca 30 procent av sin energi från Ryssland. Av dessa 30 procent står gasen från Ryssland för en tredjedel medan oljan och lite kol historiskt stått för två tredjedelar av energiimporten från Ryssland. EU-snittet döljer på nytt stora variationer inom unionen. Litauen toppar listan på import av rysk energi men använder inte allt själva och med en gasandel bara marginellt över snittet. Av de baltiska länderna är det i stället Lettland som är mest

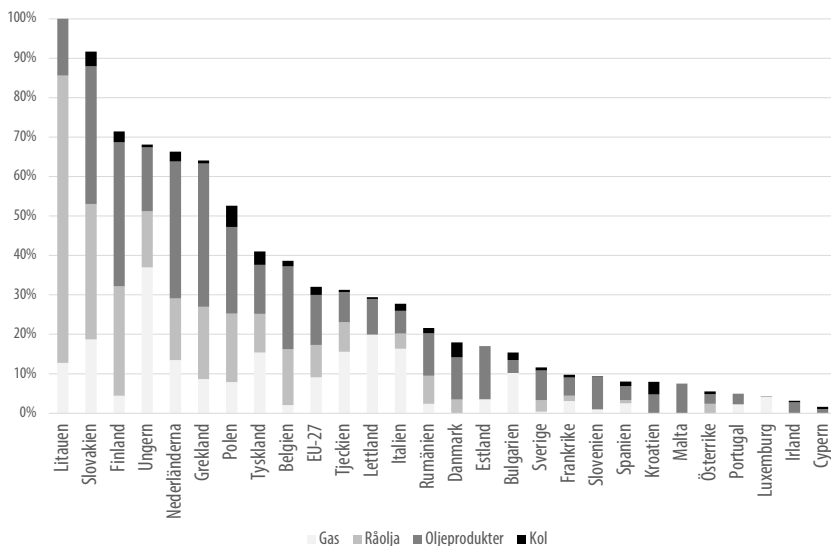


FIGUR 1. EU-LÄNDERS ENERGIBALANSER 2020

KÄLLA: EUROSTAT (2020 SENASTE TILLGÄNGLIGA ÅR)

beroende av rysk gas, som där står för ca 20 procent av energibalansen. Ungern är annars i topp vad gäller beroendet av rysk gas vilket avspeglas i de ungerska annonskampanjerna mot ryska sanktioner vi nämnde i inledningen. Av de länder som får runt 15 procent av sin energi från rysk gas återfinner vi större länder som Tyskland, Italien och Nederländerna. Samtidigt är en handfull länder, så som exempelvis Sverige, inte alls är beroende av rysk gas. De största andelarna energi från Ryssland är dock kopplade till råolja och oljeprodukter om man

ser till hela EU. Finland får till exempel närmare två tredjedelar av sin energi därifrån. Olja och oljeprodukter kan bytas ut enklare än gas som till en överväldigande del kommer i gasledningar, men även en del olja kommer i oljeledningar och det finns andra logistiska och tekniska utmaningar med att byta oljeleverantörer. Det faktum att EU:s största beroende är kopplat till olja och oljeprodukter är sålunda bara delvis goda nyheter.



**FIGUR 2. KÄLLORNA TILL DET RYSKA ENERGIBEROENDET FÖR EU:S MEDLEMSLÄNDER**

KÄLLA: EUROSTAT (2020 SENASTE TILLGÄNGLIGA ÅR)

Redan 2008 skapade två forskare i nationalekonomi verksamma vid Östekonomiska institutet, Chloé Le Coq och Elena Paltseva, ett index som beskriver EU-länders säkerhet beträffande energiförsörjning. Indexet sammanfattar riskerna som är relaterade till hur diversifierade länderna är med avseende på leverantörer av energi, den politiska risken i leverantörsländer, risker med leveranser, samt de ekonomiska konsekvenserna av uteblivna leveranser. Detta index beräknas för varje energislag och inte aggregerat som många tidigare index. Föga förvånande visar deras beräkningar på stora risker för Tyskland och

Italien vad gäller gas men också för Frankrike och Spanien vad gäller råolja. En slutsats av studien är att de olika EU-ländernas riskprofiler gör det svårare att komma fram till en gemensam energipolitik i EU. Även om detta skrevs redan 2008 är detta index ett betydelsefullt analysredskap för tiden vid Rysslands invasion av Ukraina.

## Rysslands beroende av energiexport i allmänhet och till EU i synnerhet

Rysslands ekonomi är starkt beroende av energiexport i form av framför allt olja och gas, medan kolexporten är av mycket mindre värde. Medan volymen energiexport har varit relativt stabil, varierar dess värde avsevärt med marknadspriserna. När energipriserna var höga 2011–13 svarade olja och gas för två tredjedelar av Rysslands varuexport i värde. 2021 stod olja och gasexport för cirka hälften av värdet av Rysslands varuexport, där intäkterna från oljeexporten motsvarade drygt 10 procent av rysk BNP medan värdet av gasexporten motsvarade knappt 4 procent. Ser man till den ryska BNP-utvecklingen är det tydligt att denna export är helt avgörande för tillväxten i ekonomin.

Ryssland säljer sin olja på spotmarknaden till det aktuella marknadspriset. Ett problem för Ryssland är att det som styr tillväxten inte är hur landet väljer att exportera utan helt enkelt vad som händer med världsmarknadspriset för olja. Visserligen kan kanske Ryssland som producent av 11 procent av världens olja på marginalen påverka det internationella oljepriset på kort sikt, inte minst sedan man mer aktivt blivit del av organisationen för de oljeexporterande länderna, OPEC:s, förhandlingar. Men i det stora hela är Ryssland pristagare på den internationella råvarumarknaden och säljer sin olja till det pris som erbjuds. Det gör att den ryska makroekonomiska utvecklingen inte styrs av ledarna i Kreml eller någon annan i Ryssland utan av vad som händer i världen i stort.

Att länder som är del av den globala marknaden påverkas av omvärlden är så klart inte unikt för Ryssland, men i väldigt få fall kan man förklara så mycket av tillväxten med en enda exogen variabel, som i Rysslands fall är det internationella oljepriset. Sedan mitten på

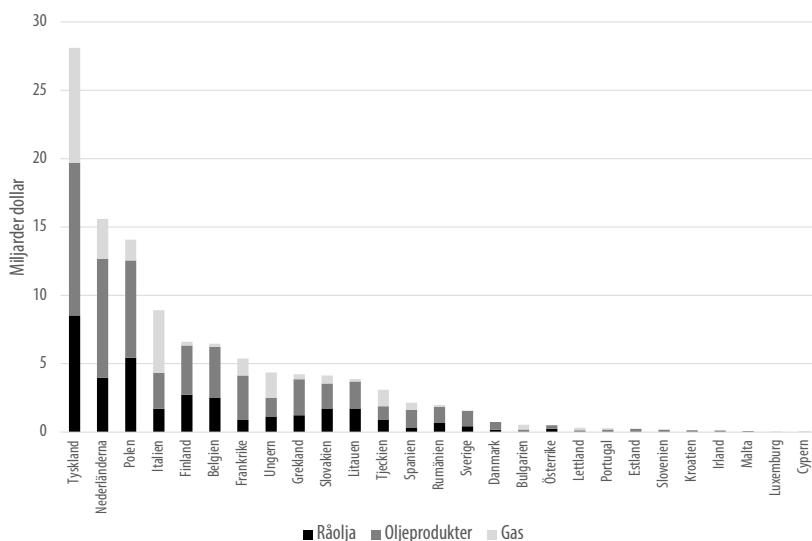
1990-talet fram till 2021 har man kunnat härleda 70 procent av rysk tillväxt till förändringar i internationella oljepriser och om vi ser på perioden sedan Kriminvasionen 2014 har denna andel stigit till 90 procent såsom beskrivs av Torbjörn Becker i artiklar och böcker från 2016 och 2017. Denna koncentration har uppkommit trots upprepade diskussioner om diversifiering och modernisering av rysk ekonomi och en övergång till flytande växelkurs när oljepriset störtade 2014 (vilket inte var en funktion av Kriminvasionen utan läget på världsmarknaden). Om man ser till hur exportinkomsterna från olja och gas förändrades mellan 2020 och 2021 så steg dollarinkomsterna för oljeexport med 50 procent och för gasinkomster med mer än 100 procent trots att volymerna var i det närmaste oförändrade, dvs. hela förändringen berodde på stigande internationella priser. Detta leder till ett antal tolkningsproblem vad gäller rysk realekonomisk utveckling som lyfts fram i en artikel av Torbjörn Becker från 2021.

Även den ryska statsbudgeten är starkt beroende av råvaruexploatering och export och därmed av vad som händer med internationella priser på olja, och på senare år, med hur detta påverkar växelkursen. Mellan 2020 och 2021 ökade statens intäkter med 90 procent i nominella rubeltermen eller 65 procent i reala termer. Givet att det är svårt att prognosticera förändringar i oljepriser skapar det också stor osäkerhet vad gäller statens inkomster, där andelen i statsbudgeten som kommer från utvinnings- och exportskatter på olja och gas varierat från knappt 30 procent till 50 procent mellan 2017 och 2021.

Statens inkomster är starkt förknippade med exporten till EU-länderna, varför EU:s ryska energiberoende har en tydlig motsvarighet i Rysslands beroende av EU som exportmarknad; åtminstone på kort- och medellång sikt. År 2020 köpte EU-länderna totalt tre fjärdedelar av Rysslands gasexport, hälften av Rysslands råoljeexport och i princip all rysk export av oljeprodukter. En statistisk notis i sammanhanget är att den ryska statistiken inte alltid är konsistent med den som redovisas för EU av Eurostat, så siffrorna ska tolkas med en viss försiktighet.

De ryska olje- och kolbolagen uppträder som enskilda säljare på den europeiska marknaden, medan Gazprom har monopol på försäljning av gas som levereras genom rörledningar till Europa. Detta har

lett till att gasförsäljningen har blivit vida mer politiserad än Rysslands export av olja och kol. Eftersom EU inte agerar som en gemensam inköpare mot Ryssland, vilket bland andra Le Coq och Paltseva diskuterar i en artikel från 2021, så är det viktigt att förstå vilka länder i EU det är som spelar roll som köpare från ett ryskt perspektiv. Inte oväntat är det Tyskland som med god marginal är Rysslands viktigaste kund i EU. Figur 3 visar hur mycket EU-länderna betalade för rysk energi uppdelat på råolja, oljeprodukter och gas. Som framgår i figuren var under 2020 det uppskattade värdet av Tysklands import av rysk energi 28 miljarder dollar, eller nästan dubbelt så

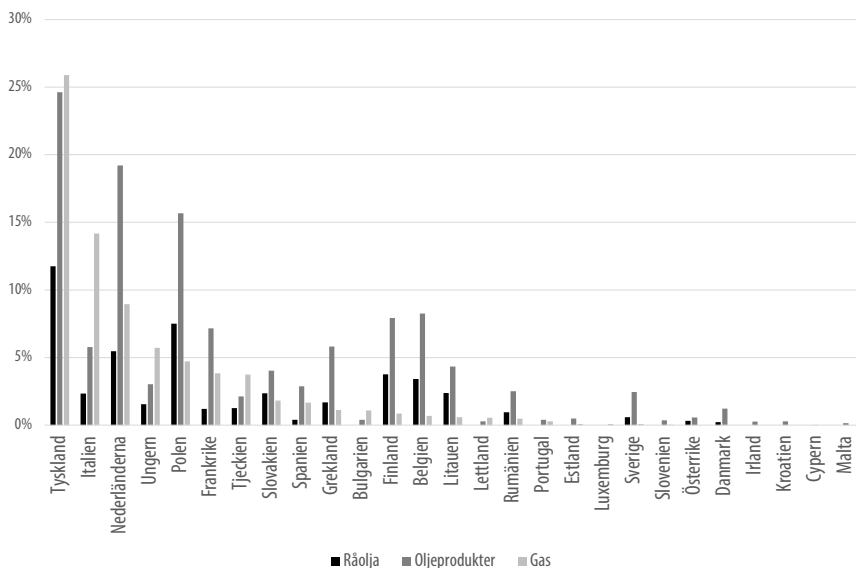


**FIGUR 3. UPPSKATTNING AV VAD OLIKA EU-LÄNDER BETALAR FÖR SIN RYSKA ENERGIIMPORT**

KÄLLA: EUROSTAT, RYSKA CENTRALBANKEN (CBR.RU) OCH FÖRFATTARNAS BERÄKNINGAR

mycket som Nederländerna på andra plats med en import värd ca 15 miljarder dollar. Eftersom tillgänglig statistik bara finns för kvantiteter är dollarvärden skattningar baserade på genomsnittliga priser för olika energislag för motsvarande perioder. Nederländerna exporterar dock vidare en hel del av sin energiimport. Sammanlagt importerade

EU energi från Ryssland till ett värde av nästan 115 miljarder dollar 2020, medan motsvarande siffra för 2021 skulle vara ca 185 miljarder dollar om EU:s andel av den ryska exporten var oförändrad, det vill säga en ökning med mer än 60 procent på grund av prisökningar. Det är med andra ord inte bara den ryska statsbudgeten och ekonomin som är utsatta för hur internationella energipriser utvecklas, utan även länderna i EU. Med den här typen av prisförändringar på energi mellan enstaka år är det inte heller förvånande att det är svårt för den Europeiska centralbanken, ECB, och de andra medlemsländernas centralbanker att pricka sina inflationsmål med några tiondels procent.



**FIGUR 4. EU-LÄNDRERS ANDELAR AV TOTAL RYSK ENERGIEXPORT**

KÄLLA: EUROSTAT, RYSKA CENTRALBANKEN (CBR.RU) OCH FÖRFATTARNAS BERÄKNINGAR

Poängen här är att en mindre andel av länderna i EU utgör en väsentlig del av Rysslands marknad i EU. Figur 4 beskriver hur stor andel av Rysslands totala export av olika energislag individuella EU-länder står för. I figuren framgår att de fyra största importörerna av rysk energi i EU, Tyskland, Italien, Nederländerna och Polen, stod för

mer än halva EU:s ryska energinota 2020. Samtidigt köpte ett dus-sin EU-länder energi från Ryssland för mindre än en miljard dollar detta år. Dessa stora skillnader gör att de ekonomiska intressena både bland EU-länder och från rysk sida kan skapa splittring i EU och ge Ryssland möjligheter till bilaterala förhandlingar med flera viktiga EU-länder som inte har EU-gemensamma intressen i fokus. Det hade naturligtvis varit av stort värde för EU om man hade kunnat hitta lös-ningar som möjliggjorde ett större mått av koordinerad energipolitik redan under de år som inte var kännetecknade av höga och volatila energipriser, eller ett ryskt anfallskrig mot Ukraina på gränsen till EU. Det är som tidigare nämnts inte bara Ungern som bidrar till splittring inom EU vad gäller sanktioner mot Ryssland. Stora länder som Tyskland och Nederländerna ställer sig 2022 tveksamma till ett gemensamt pristak på gas. Dessutom har Italiens regering, med premiärminister Georgia Meloni i spetsen som tillträdde i oktober 2022, medlemmar som betraktar sig som personliga vänner till Vla-dimir Putin. Man kan tycka att det är att vara efterklok att skriva om ett europeiskt energisamarbete i det här läget, men Le Coq och Paltseva – som citeras ovan och många med dem – har argumenterat för detta under en mycket lång tid och det är hög tid att EU:s länder gör verklighet av detta för unionens bästa.

## Sanktioner mot Ryssland efter Kriminvasionen 2014

Ryssland hade knappast väntat sig ett så pass kraftigt och koordinerat svar på sitt förnyade angreppskrig mot Ukraina i februari 2022 från EU, USA och många andra länder. Detta baserades på den ryska erfarenheten efter den olagliga annekteringen av Krim och det efter-följande kriget i Donbass i östra Ukraina. Invasionen i februari 2014 hade visserligen lett till sanktioner, men på en mycket mer begränsad nivå. Redan dessa begränsade sanktioner hade dock, som diskuteras av Torbjörn Becker i en policy brief från 2019 och mer ingående i ett bokkapitel från 2021, en effekt på rysk tillväxt. Efter det första EU-mötet den 3 mars 2014 efter Rysslands invasion av Krim fördömde

EU:s ledare visserligen Ryssland men betonade att man skulle söka en fredlig lösning som respekterade internationella lagar med förslag om att OSSE skulle inleda en ”fact-finding mission” i Ukraina. EU informerade också om att man *tills vidare* inte skulle delta i planeringen av G8-mötet i Sochi. Detta var inte direkt en kraftfull respons på en rysk invasion av ett europeiskt grannland. Vid ett extrainsatt möte för EU:s regeringschefer medverkade Ukrainas premiärminister men slutsatserna var fortsatt att det skulle vara fokus på dialog mellan Ryssland och Ukraina där EU kunde medverka.

Först vid ett möte den 17 mars 2014 infördes sanktioner mot 21 individer som varit delaktiga i den olagliga folkomröstningen på Krim. Den 20 mars lades några ytterligare individer till på EU:s sanktionslista samtidigt som man ställde in det planerade EU-Rysslands toppmötet och meddelade att medlemsländerna inte heller skulle hålla några bilaterala toppmöten. EU lade också på bordet att om Ryssland fortsatte att ”destabilisera” Ukraina kunde det komma ekonomiska sanktioner mot Ryssland. Efter ytterligare möten om sanktioner tog det till den 23 juni innan EU förbjöd import av varor från det ockuperade Krim och några dagar senare skrev man under associationsavtalet med Ukraina. I mitten av juli stoppade man Europeiska investeringsbanken (EIB) från vidare investeringar i Ryssland och uppmanade såväl Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) som bilaterala finansiärer att sluta genomföra projekt i Ryssland.

När sedan Malaysia Airlines flyg MH17 sköts ned av Ryssland över östra Ukraina den 17 juli 2014 – som resulterade i närmare 300 döda (varav drygt 200 från EU-länder) – skärptes tonläget beträffande behovet av EU-sanktioner. Den 29 juli kom så de första mer omfattande ekonomiska sanktionerna från EU mot Ryssland. De riktades mot tre sektorer – finanser, militär teknik och oljeteknik. De inkluderade vissa begränsningar i de löptider ryska statliga finansiella institutioner kan finansiera sig med på EU:s kapitalmarknader, förbud mot import och export av militärutrustning samt förbud mot export av annan teknik som kan användas för militära ändamål (”dual-use goods”). Även teknik för oljesektorn inriktade på djuphavs, arktisk och skifferutvinning begränsades. Dessa sanktioner skruvades åt en bit ytterligare i september samma år men inga mer omfattande ekonomiska



sanktioner presenterades. Under åren som följde fram till Rysslands fullskaliga angrepp på Ukraina 2022 adderades en del individer och företag till sanktionslistorna och de (mycket begränsade) ekonomiska sanktionerna förlängdes, men inga mer omfattande sanktioner tillkom under perioden.

## Sanktionerna mot Ryssland 2022

I slutet av 2021 byggde Ryssland upp en omfattande militärstyrka på gränsen till Ukraina. USA och allierade underrättelsetjänster gick öppet ut och sa att detta var för att förbereda ett nytt anfall mot Ukraina. Detta startade diskussioner i väst om sanktioner mot Ryssland inklusive att stoppa Nord Stream 2 om Ryssland gick vidare i sina krigsförberedelser. I januari 2022 sa USA att man tillsammans med partnerländer var redo att införa omfattande sanktioner långt bortom vad man gjort 2014 och att det den här gången inte skulle bli frågan om en upptrappning av sanktioner, utan att omfattande sanktioner skulle följa omedelbart vid ett ryskt anfall. Många i såväl väst som i Ryssland och Ukraina ville dock inte tro att Ryssland skulle genomföra ett fullskaligt angrepp på Ukraina och många västliga ledare åkte till Moskva för att föra samtal med Putin i syfte att undvika ett krig. Uppenbarligen tog Kreml inte hotet om vida värre västliga sanktioner på allvar utan inledde sin invasion den 24 februari 2022.

Det fanns dock undantag från de som inte kunde se kriget komma; till exempel Gudrun Persson, forskare vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), som redan vid Folk och Försvar konferensen den 3 februari 2022 förkunnat att ”ingen kan säga att vi inget visste”. Ryssland skruvade också upp det politiska tonläget genom att ställa krav på väst att tillgodose ryska intressen och inte utvidga NATO. När Putin sedan erkände de så kallade folkrepublikerna Donetsk och Luhansk den 21 februari (efter att ryska Duman gjort detsamma den 15 februari) svarade Tyskland med att stoppa certifieringen av Nord Stream 2. Den 23 februari kom EU med ett *första sanktionspaket* som riktade in sig på parlamentarikerna i Duman och ekonomiska relationer med Donetsk och Luhansk. Detta sanktionspaket blev snabbt av underordnat

intresse när Ryssland inledde sitt fullskaliga angrepp på Ukraina den 24 februari.

Något överraskande för många, men fullt motiverat, svarade EU redan den 25 februari med ett *andra sanktionspaket* som bland annat frös Putin och utrikesminister Sergej Lavrovs tillgångar i EU och inkluderade personliga sanktioner mot Rysslands säkerhetsråd. På det ekonomiska området infördes sanktioner mot finansiella transaktioner med ryska motparter, mot oljesektorn, mot flygindustrin och försäljning av reservdelar till ryska flygplan, utökade sanktioner mot ”dual-use” teknisk export, samt försvårande visumregler för ryska tjänste- och affärspersoner.

Lika överraskande kom EU redan den 28 februari med ett *tredje sanktionspaket* som bland annat förhindrade transaktioner med Rysslands centralbank och frös dess valutareserver inom EU. Dessutom förbjöds alla ryska flyg att starta, landa och flyga över EU och unionen finansierade för första gången dödlig (”lethal”) militär utrustning till Ukraina. Lite som med sanktionerna efter Kriminvasionen kan man tycka att det var lite sent påtänkt, men icke desto mindre välkommet i Ukraina och förmodligen en överraskning för den ryska ledningen. Några dagar senare lade EU till det tredje sanktionspaketet nya sanktioner som uteslöt sju ryska banker från SWIFT, det internationella meddelandesystemet för finansiella transaktioner, ytterligare finansiella restriktioner och stoppade Russia Today (RT) och Sputnicks ryska statsfinansierade propagandakanaler i EU. Efter det lade man till sanktioner mot Belarus eftersom landet låtit Ryssland använda sitt territorium i angreppet mot Ukraina och mot ett antal så kallade oligarker och politiker i Ryssland. De hårda EU-sanktionerna mot Rysslands centralbank och uteslutningen av ryska banker från SWIFT kom som en allmän överraskning.

Den 15 mars kom det *fjärde sanktionspaketet* från EU. Det riktade in sig mot statliga företag, den finansiella sektorn via kreditvärderingsinstitut, och investeringar i den ryska energisektorn. Dessutom listades fler personer som klassas som oligarker och lobbyister. EU inledde också processer inom Världshandelsorganisationen WTO för att ta bort regler som favoriserar Rysslands utrikeshandel och pausa Belarus ansökan om medlemskap i organisationen.

En knapp månad senare, den 8 april, kom det *femte sanktionspaketet* mot Ryssland från EU. Detta var första gången sanktionerna riktade sig mot rysk energiexport till EU genom ett importförbud till EU för rysk kol. Förbudet var dock av ringa ekonomisk betydelse då kol kan importeras från många andra länder, även om det är skillnader i kvaliteten på kol. EU förbjöd också transporter via land och sjö från Ryssland och Belarus till EU och lade till ett antal andra varor på importförbudslistan (cement, trä, skaldjur och sprit). Exportförbudet till Ryssland utvidgades också och ett antal ryska banker stängdes helt av från EU och fick sina tillgångar i EU frysa. Fler individer som ansågs delaktiga i kriget eller som kunde medverka till att kringgå de sanktioner som införts lades också till på sanktionslistorna.

I början av juni 2022 kom sedan det *sjätte sanktionspaketet* mot Ryssland. Denna gång med en betydligt viktigare energikomponent, nämligen ett EU-embargo för import av råolja och raffinerade oljeprodukter från Ryssland. Detta är alltså den del av handeln från Ryssland som har det största ekonomiska värdet av alla produkter som handlas mellan Ryssland och EU med en årlig handel värd någonstans i storleksordningen 100 miljarder dollar beroende på årets internationella oljepriser. Processen att stänga av den ryska olja tar dock tid och en utfasningstid på 6–8 månader är en del av paketet med ytterligare undantag för länder som får sin olja via pipelines. EU:s oljeembargo är med andra ord i början av 2023 ett hot snarare än en verklighet för Ryssland. I den här sanktionsomgången lades också Rysslands största bank, Sberbank, till listan av ryska banker som stängs av från SWIFT.

Det *sjunde sanktionspaketet* från EU den 21 juli kallades inte så officiellt utan för ”maintenance and alignment package”. Fokus var på transaktioner i guld (och ädelstenar) från Ryssland för att begränsa ytterligare en inkomstkälla som kan generera internationell valuta. Samtidigt gjorde EU tydligt att man inte riktar sanktioner mot rysk livsmedelsexport när livsmedel från både Ukraina och Ryssland blivit en viktig del av den globala diskursen bland fattigare länder utanför EU, inte minst i Afrika. Detta paket indikerade att EU för ett slag tappat momentum. Alla vet att olja och gas är de viktigaste ämnena, men EU kunde inte enas om sådana sanktioner. Framför allt Ungern motsatte sig alla sanktioner mot olja och gas, men landet fick stöd

även från Tyskland och andra centraleuropeiska länder med stort beroende av rysk energiexport. USA förbjöd redan den 8 mars 2022 all import av rysk energi till USA, men det var lättare för USA eftersom det inte importerar mycket rysk energi.

När Ryssland i början på oktober 2022 annekterade ytterligare delar Ukraina i strid med internationell rätt ledde det till ett nytt sanktionspaket den 6 oktober. Där lade EU grunden för ett pristak på export av rysk olja till länder utanför EU tillsammans med restriktioner på sjötransporter av rysk olja. Man lade också till nya varor som EU inte ska importera eller exportera till Ryssland och fler individer med direkt del i de olagliga ryska aktiviteterna i Ukraina sanktionades också. Med detta tog sanktionsarbetet inom EU ny fart efter några månaders stiltje.

EU:s sanktioner är till stor del i linje med de sanktioner som USA och andra G7-länder infört mot Ryssland. Samtidigt är det många andra länder, inte minst Kina och Indien, som inte infört sanktioner mot Ryssland utan i stället drar fördel av de sanktioner som EU och andra länder infört. Dessa länder har köpt rysk olja med rabatter om 32–36 dollar per fat. Frågan på lite sikt är vilken press USA och EU kommer att sätta på dessa länder att inte bli en ventil för rysk energiexport eller import på en mängd områden. Ett alternativ vore att EU kräver samma rabatter som dessa länder får. USA:s finansminister Janet Yellen har fört en internationell kampanj för att sätta ett pristak för rysk olja, vilket ju är precis vad Kina och Indien gjort.

Om det ryska anfällskriget fortsätter kan vi förvänta oss fler sanktionspaket mot Ryssland. En viktig del av arbetet med att utveckla effektiva sanktioner görs av den grupp som koordineras av den amerikanska före detta Moskvaambassadören Michael McFaul, som nu är verksam vid Stanford University, och chefen för Ukrainas presidentadministration, Andriy Yermak, och går under betäckningen *The International Working Group on Russian Sanctions*, där båda författarna av detta kapitel medverkat till olika working papers. Gruppen arbetar nu med flera förslag mot mer specifika områden och med siktet inställt på att täppa till olika kryphål i de sanktioner som redan införts.

Vad gäller sanktioner som riktas mot rysk energiexport är frågan om hur man bäst kan begränsa de pengar som går till Ryssland från

denna export. Tre alternativ har diskuterats: ett embargo; ett pristak; och importtullar. Det första alternativet är alltså embargon som helt eller delvis stoppar den ryska oljan till EU och andra delar av världen. Vad gäller kol har redan importen stoppats men givet dess relativt marginella roll för såväl EU:s energibalans som Rysslands inkomster är detta stopp mer symboliskt. EU har redan deklarerat att man ska fasa ut den ryska oljan som importerats med oljetankers innan slutet på 2022, men en del olja kommer också i pipelines vilket gör att den är svårare att helt byta ut på kort sikt för länder som Tjeckien, Slovakien och Ungern. Dessa problem har lett till vissa undantag från embargot mot rysk energiimport, som också inkluderar Kroatien och Bulgarien, under en övergångsperiod.

Om man inte vill stoppa den ryska oljeexporten helt kan man tänka sig två andra alternativ som ändå minskar intäkterna till Ryssland. Antingen ett pristak eller en importtull/skatt som tar bort en del av intäkterna för Ryssland. Båda förslagen har sina fördelar. Anders Åslund har i en artikel från 2022 beskrivit vinsterna av ett sådant pristak på olja och grunden för ett pristak lades i EU:s senaste sanktionspaket utan att man införde det då. För det första är ett pristak enklare att hantera och skulle kunna kopplas till försäkring av oljetankers för att göra det genomförbart. En importtull skulle å andra sidan generera intäkter som kan skickas vidare till Ukraina. Det finns dock praktiska såväl som politiska utmaningar med dessa förslag. Man kan undra om Ryssland rent politiskt verkligen skulle kunna gå med på att exportera till EU med kraftigt försämrade villkor, men de gör det redan till Kina, Indien, Turkiet och Saudiarabien. Det vore naturligt om EU sätter ett liknande pristak. En sådan åtgärd skulle ha fördelen att det globala utbudet av olja inte påverkas och att osäkerheten rörande utbud minskar, vilket skulle hålla nere globala energipriser. Samtidigt leder det ändå till betydande inkomster för Ryssland och EU:s beroende av rysk energi skulle fortsätta.

Många ekonomer skulle föredra att införa särskilda importtullar för rysk olja, vilket skulle motsvara ett vanligt s.k. antidumpingfall, men politikerna motsätter sig en sådan lösning. De är emot att driva upp de redan höga oljepriserna, när hög inflation under 2022 blivit till ett av de största politiska problemen.

EU är fast beslutet att minska sin konsumtion av rysk olja och gas på medellång sikt. EU-kommissionen satte upp ett mål att minska importen av gas från Ryssland med två tredjedelar till slutet av 2022, vilket uppnåddes. Samtidigt såg vi att EU:s diskussioner om importförbud för rysk olja och gas inte bara drev upp marknadspriserna på gas utan också bidrog till stora svängningar i gaspriser vilka har varit svåra att hantera för företag och hushåll i EU.

## Rysslands svar på sanktioner från EU

Rysslands svar på EU:s sanktioner har varierat i styrka och klarhet. Ett svar på västs sanktioner är att Ryssland har förhindrat handel och finansiella transaktioner med individer och företag från ”ovänliga” länder, dvs. länder som infört sanktioner mot Ryssland, vilket innefattar medlemsländerna i EU, USA, och andra länder i väst samt Japan.

Vad gäller energitransaktioner är den mest uppmärksammade motsanktionen att Ryssland den 31 mars 2022 krävde att betalningar för gas skulle göras i rubel. När länder som Polen och Bulgarien vägrade att betala i rubel stryptes deras gasleveranser och detsamma inträffade för Finland, Danmark, Nederländerna och Lettland. Ryssland införde också sanktioner mot ett antal företag i energisektorn i EU, USA och andra länder, inklusive Gazproms tidigare dotterbolag i bland annat Tyskland. Energiföretag från bland annat Tyskland, Ungern, Frankrike och Italien valde i stället att genomföra transaktioner i rubel via Gazproms bank som inte var sanktionerad av EU. EU-kommissionen la sig inte i detta – gissningsvis för att dessa länder var för inflytelserika i unionen.

Alla större europeiska energibolag som är verksamma i Ryssland, med undantag av franska Total, har deklarerat att de avser lämna Ryssland och gjort så i olika hög grad. Putin hotade med att nationalisera övergivna energitillgångar och han har under 2022 gjort så med Shells gasutvinning på den ryska ön Sachalin. Sannolikt kommer Ryssland fortsätta att nationalisera alla större övergivna energibolag.

Inledningsvis försökte Ryssland inte att reducera sin oljexport, men i oktober 2022 kom OPEC+, där Ryssland ingår, fram till att

deras sammanlagda produktion skulle minska med 2 miljoner fat om dagen på grund av ”ekonomiska faktorer”. USA har hittills utan resultat satt hård press på Saudiarabien och andra länder för att inte detta ska ske, eftersom det driver upp världsmarknadspriset på olja.

Även om OPEC+ förhandlingar är politiska så har den rysk oljeexporten bortom dessa förhandlingar skett på en relativt fri marknad medan den ryska gasexporten har varit betydligt mer politiserad. Sedan länge har Ryssland begränsat sina leveranser via den stora rörledningen genom Ukraina. Gazprom har även stoppat sina leveranser genom Belarus och Polen. Efter att Tyskland stoppat den nybyggda ledningen Nord Stream 2 skar Gazprom även ned sina leveranser genom Nord Stream 1. I ett läge när det inte längre levererades någon gas genom dessa ledningar sprängdes flera av Nord Stream 1 och 2:s ledningar precis utanför Sveriges kust i september 2022. Det kommer med stor sannolikhet inte levereras någon rysk gas den vägen för överskådlig framtid även om ledningarna möjligen kan repareras. Det finns visserligen möjlighet att importera rysk gas via andra ledningar men i praktiken är denna import en bråkdel av det Ryssland exporterat till EU tidigare år. Till mångas förvåning har EU dock lyckats väl med att fylla på sina gasförråd från alternativa källor som Norge och genom en kraftigt ökad import av flytande naturgas. Nästa prövning av EU:s sammanhållning är dock hur solidariskt olika länder kommer att bete sig när det gäller att fördela den lagrade gasen mellan länder med stora skillnader i lagringskapacitet och förbrukning.

Det kan förefalla konstigt att Ryssland agerar mycket mer aggressivt med gas än med olja, men gasleveranserna sker nästan uteslutande via rörledningar och av statskontrollerade Gazprom, som har en lång tradition av att skära av leveranser till tidigare kommunistländer.

## Vad händer i EU?

EU har under många år diskuterat och planerat för sin gröna omställning och att samtidigt minska sitt ryska fossilbaserade energiberoende. Detta satte inte några spår i de energipriser EU betalade. I stället var gaspriserna relativt konstanta och förutsägbara, alltmedan

olja priserna skiftade kraftigt med de globala konjunktursvängningarna och emellanåt på grund av konflikter i Mellanöstern. Som en följd av den globala covid-19-pandemin föll priserna på både olja och gas kraftigt i Europa under 2020. Med den globala ekonomiska återhämtningen under 2021 vände priserna uppåt igen. Oljepriserna följde mer de historiska mönstren vad gäller upp- och nedgångar som följer den globala konjunkturen, medan gaspriserna i Europa tog en mycket mer dramatisk sväng uppåt mot tidigare oanade höjder. Detta startade som nämnts innan Rysslands anfallskrig mot Ukraina så frågan är vad som orsakade höjningarna. Om vi inte reder ut den frågan först är det lätt att fastna i en analys som kopplar alla prisförändringar för EU:s energi under 2022 till kriget i Ukraina och sanktionerna som följde därefter. Men precis som andra krafter hade satt marknaderna för energi i rörelse innan Ryssland anföll Krim 2014 hade andra faktorer påverkat energimarknaderna redan innan Ryssland invaderade hela Ukraina i februari 2022.

2014 samverkade flera faktorer till att oljepriset föll som en sten; USA:s skifferolja hade gjort landet självförsörjande på olja vilket skapade ett utbudsoverskott på marknaden. När OPEC med Saudiarabien i spetsen inte ville minska sitt utbud och förlora marknadsandelar samtidigt som efterfrågan i Europa och Kina minskade, pressades priserna på råolja. Prisfallet förstärktes ytterligare av att dollarn stärktes med 15–20 procent mot andra viktiga valutor i världen. Detta spelar roll då oljemarknaden är prissatt i dollar men konsumenterna finns i länder som använder andra valutor som blivit mindre värda.

2021 hade gaspriserna redan börjat stiga på grund av strukturella faktorer i gaskontraktorna både i Europa och i andra delar av världen. Efterfrågan i Asien var hög när man kom ur covid-19-pandemin samtidigt som gaskontrakten i Europa hade rört sig i riktning mot kortare kontrakt med priser baserade på spotpriser förgående månader. Detta ledde till en komplicerad marknadsdynamik där Gazprom tack vara sin starka marknadsposition kunde minska utbudet och driva upp spotpriser. När kunderna i Europa då vände sig till marknaden för flytande gas som går att skeppa i speciella tankfartyg, LNG, möttes de av konkurrens från köpare i Asien. De minskade gasleveranserna från Gazprom sammanföll också med diskussioner kring



Nord Stream 2 vilket skapade ytterligare incitament från den ryska sidan att hålla nere leveranser i existerande pipelines, inte minst de som gick genom Ukraina.

På ytan kan detta förklaras av Gazproms affärsintressen men med facit i hand kan vi konstatera att detta också var ett sätt att både minska Ukrainas transitinkomster och göra den europeiska gasreserven mer utsatt när Ryssland förberedde en invasion av Ukraina. Igen är det dock inte sanktioner från väst som drev upp priserna innan kriget startade utan andra faktorer. När vi nu analyserar prisförändringar efter att sanktionerna har införts måste vi därför vara extra noggranna med vad vi använder för jämförelsepriser och basår för analysen.

Om vi börjar med gaspriserna i Europa så ser vi hur dessa har skenat med stora rörelser upp och ned på vägen. Detta har dragit med sig priset på el till höjder som lett till ett antal stödpaket, skattejusteringar och subventioner runt om i Europa under 2022. Gaskontrakten i Europa handlades under 2022 från allt mellan 100 och 340 euro/Mwh vilket skall jämföras med åren innan pandemin då de låg runt 25 euro/Mwh. Vi inser med dessa siffror att Europa har en utmaning att hantera. De ökade gaspriserna drabbar såväl hushåll som industri, inte minst i Tyskland där stora delar av ekonomin varit beroende av relativt billig energi för sin konkurrenskraft samtidigt som många hushåll fått sin värme från gas.

Oljepriserna har också stigit kraftigt det senast året men även där startade trenden långt innan Rysslands anfall mot Ukraina. Botten för oljepriset inträffade under pandemin 2020 när vissa typer av kontrakt för en kort tid gav negativa priser för olja men mer allmänt bara genererade väldigt låga oljepriser sett i vår närtid. Från lägsta noteringar runt 20 dollar för Brentolja under 2020 steg oljepriset till över 80 dollar per fat i början av 2022. Med Rysslands invasion och efterföljande sanktioner skenade priset på olja ytterligare och passerade 120 dollar per fat innan oljepriset vände neråt. Under hösten 2022 sjönk sedan oljepriset till en nivå som var lägre än innan krigets utbrott. Ändå hörs många röster i EU att detta är ett för högt oljepris och frågan är vad det innebär för konsumenter och företag i EU? Uppenbarligen betalar många bilister och transportföretag i EU mycket

för sin bensin och diesel, men priset på råolja var på samma nivå 2013 och ännu högre innan den globala finanskrisen 2008 då råoljepriset var mer än 140 dollar per fat. Varför är det då ett sådant (politiskt) fokus på priserna i slutet av 2022? Hade vi helt enkelt vant oss vi låga priser eller har våra olika skatter och andra politiska åtgärder samverkat med stigande råoljepriser?

EU:s ledare och medlemsländer har på olika sätt försökt att hantera prisuppgångarna på energi och gjort planer för hur minskade flöden från Ryssland kan ersättas med andra leverantörer och en förändrad energimix. Den 8 mars 2022 hade EU ett möte där EU-kommissionens ordförande, Ursula von der Leyen, menade att EU:s medlemsländer måste göra sig oberoende av rysk olja, gas och kol, diversifiera energikällorna och snabba på den gröna omställningen. Givet hur Ryssland har uppträtt förefaller detta bli den naturliga utgången. Vem vågar lita på rysk energi längre?

EU-kommissionen fick i uppdrag att utarbeta en plan för att uppnå det som presenterades den 18 maj 2022 och går under namnet REPOWEREU. Målet är att fasa ut beroendet av rysk fossil energi genom en kombination av åtgärder: att spara energi, snabba på omställningen till ren energi, och diversifiera EU:s energikällor. Planen lägger stor vikt vid rättvisa och solidaritet och att snabbare uppnå de klimatmål EU har satt upp. Man nämner också att utfasningen av rysk energi och omställningen till förnybar energi har ett stort folkligt stöd inom EU; och enligt EU-kommissionens REPOWEREU rapport så stödde 85 procent av de tillfrågade denna omställning i en opinionsundersökning.

Energisparande är den snabbaste åtgärden och det finns mycket pengar att spara på det sättet enligt EU-kommissionen som hävdar att EU-länderna kan spara ca 100 miljarder euro genom att sluta importera rysk energi. Exakt vad som avses med den siffran är lite oklart eftersom EU-länderna sammantaget de senaste åren har spenderat betydligt mer än så på den ryska energiimporten. EU-kommissionen vill åstadkomma energisparandet genom att höja de bindande målen vad gäller energieffektivisering från 9 till 13 procent. Dessutom ska EU rikta in sig på att ändra konsumenters beteende vilket skulle kunna minska konsumtionen av olja och gas med 5 procent. Att genom information och så kallad ”nudging”, som med små medel får

konsumenter att ändra beteende som en del i att minska energianvändandet förespråkas också av Chloé Le Coq i en artikel från 2022.

Energisparandet har sedan dess skärpts ytterligare i och med planen från juli 2022 om att minska EU:s gasanvändning med 15 procent. Givet de olikheter som finns vad gäller gasanvändning och tillhörande infrastruktur i EU-länderna var detta en plan som mötte motstånd från flera länder vilket ledde till ett antal undantag och kompromisser för att få förslaget antaget. En viktig del av planen är solidaritet och koordinering mellan länderna för att klara av minskningen. Le Coqs artikel från 2022 diskuterar också hur man kan använda marknadsmekanismer för att minska gasanvändningen, men det kan i sin tur leda till ytterligare prishöjningar för vissa konsumenter. Om marknadslösningar dessutom införs nationellt kan det påverka solidariteten inom EU för att hantera minskade gasflöden.

De andra delarna som handlar om att diversifiera källor och ställa om till förnybar energi kommer ta längre tid att genomföra. När EU 2022 ska försöka komma överens om en gemensam energipolitik saknas viktig infrastruktur för att hantera LNG, och att bygga sol, vind och vätgaskapacitet tar också tid. EU-kommissionen tänker sig dock att avsätta ytterligare över 200 miljarder euro fram till 2027 för investeringar för att uppnå planens mål.

Det kommer dock ta tid innan dessa investeringar är genomförda. Många rapporter, analyser och kommentarer diskuterar hur omställningen från rysk energi kommer att påverka EU och om det faktiskt går att hantera de utmaningar som uppstår om Ryssland helt stänger av gasen till Europa. En utmaning när man läser dessa rapporter är att sortera i vilken utsträckning de är baserade på en oberoende, faktabaserad analys eller om de har ett politiskt budskap som grund för analysen. I den tyska debatten blev det tydligt att när forskare kom fram till relativt små effekter på den tyska ekonomin av att stänga av rysk energi, viftade tyska politiker i stor utsträckning bort resultaten och fick så småningom fram studier som visade på mångdubbelt större kostnader vilka sedan citerades friskt.

När vi ser till effekterna på olika länder i EU är det uppenbart att ländernas energibalanser och importandelen av olika energislag från Ryssland blir en avgörande del av analysen. Gabriel Di Bella tillsam-

mans med kollegor på Internationella valutafonden (IMF) fokuserar i sin analys från 2022 på vad som kan hända på makronivå om naturgasleveranser från Ryssland minskar i olika EU-länder. Studien kommer fram till att EU kan hantera en 70-procentig minskning av ryska gasleveranser på kort sikt genom en kombination av andra leverantörer, byte av gas mot andra energikällor samt minskad efterfrågan till följd av tidigare höga priser. Dock blir det stora utmaningar om gasen från Ryssland stängs av helt. En komplicerande faktor är att det inte går att föra över gas mellan olika länder och regioner i den omfattning som skulle kunna behövas på grund av begränsningar i infrastrukturen för gas. För de länder som är särskilt beroende av rysk gas i Central- och Östeuropa skulle det kunna innebära att mellan 15 och 40 procent av ett normalårs konsumtion av gas inte kan levereras.

När denna brist på gas översätts i effekt på makronivå beror det på hur väl EU lyckas få den gas man har till de länder och regioner som behöver den som mest. I det ena scenariot antar Di Bella med kollegor att gasmarknaderna är fullt integrerade och i det andra scenariot att marknaden är fragmenterad så att medlemsländerna i princip får klara sig på egen hand. Det senare scenariot leder till de största kostnaderna för länder som har ett stort beroende av rysk gas, samtidigt som gasen utgör en stor del av energibalansen. Ungern, som toppar listan tätt följt av Slovakien, Tjeckien och Italien, kan få en BNP-minskning på mellan 3 och 6 procent. Minskningen av BNP i Tyskland landar på 2 till 3 procent i det fragmenterade scenariot, vilket är nära snittet för EU. Detta scenario är alltså det mest utmanande fallet i studien. När man i stället analyserar effekterna vid integrerade marknader landar EU-snittet på 0,5 till 1,5 procent BNP-fall, igen i paritet med resultatet för Tyskland. Italiens BNP sjunker också rejält enligt scenariot med mellan 1 och 2 procent.

För många av länderna i EU är det skattade BNP-tappet mindre än det var i samband med covid-19-pandemin och andra kriser EU gått igenom de senaste decennierna. Samtidigt har den globala inflationen tagit fart under hösten 2022 med kraftiga räntehöjningar och osäkerhet om den globala konjunkturen som följd. I IMF:s oktober-uppdatering av World Economic Outlook sänker man den globala tillväxtprognosen till 3,2 procent för 2022, vilket är 0,4 procenten-

heter lägre än prognosen man gjorde i april. IMF säger också att om alla risker förknippade med kriget i Ukraina materialiseras – med en förvärrad gaskris i Europa och ytterligare problem i världshandeln – kan tillväxten landa på under 2 procent 2023, vilket skulle vara bland de lägsta globala tillväxtsiffrorna sedan 1970-talet.

## Vad blir effekterna för Ryssland?

Den ryska ekonomin har alltid drivits av internationella energipriser via exportinkomster och pengar in till statens budget. Med kraftigt stigande energipriser skulle den ryska ekonomin under normala omständigheter blomstrat och BNP-tillväxten kunnat vara tillbaka på nivåerna kring 7–8 procent som Putin njöt av under sina första år som president innan den globala finanskrisen slog till 2008. Beräkningarna baseras på en modell för rysk tillväxt som skattats av Torbjörn Becker i en artikel från 2017. Varför är detta viktigt att nämna här när vi vet att den ryska ekonomin har stora utmaningar p.g.a. sanktionerna och den exodus vi sett av utländska företag? Det handlar om vad den relevanta jämförelsen är för den ryska ekonomin när olika prognoser av rysk BNP-tillväxt hamnar på allt ifrån minus 3 till minus 15 procent. Om vi ser till IMF:s prognos för Ryssland i oktober 2022 pekar den på en nedgång på 3,4 procent för året och ett fortsatt tapp på 2,3 procent 2023. Om vi då jämför med en tillväxt som borde varit i storleksordningen plus 7 procent 2022 blir alltså skillnaden 10 procent för 2022, vilket ger en bättre bild av effekten av sanktioner än bara BNP-prognosen i sig. Dessutom kommer detta BNP-tapp inte att återhämtas nästa år utan fortsätta nedåt. Den ekonomiska effekten är alltså betydande, men det innebär inte nödvändigtvis att Putin avslutar kriget. Prislappen för kriget är dock enorm.

Redan tidigare hade Ryssland stora utmaningar att generera tillväxt utan stöd från stigande internationella oljepriser. I flera reformprogram har man diskuterat modernisering och diversifiering, men med avsaknad av grundläggande reformer av rättssäkerhet och äganderätt har inte de investeringar som behövs för en ny tillväxtmodell kunnat genereras. Anders Åslund diskuterar i en bok från

2019 hur den ryska ekonomi transformerats till en kleptokrati som saknar de rättsvårdande institutioner som är så centrala i en marknadsekonomi. I stället har många begåvade och framgångsrika ryska forskare och entreprenörer lämnat landet för att bygga företag och förmögenheter i väst. I olika omgångar har Ryssland också satsat på att få in fler företag från väst som kunde vara del av omställningen av ekonomin. Med kriget mot Ukraina har man effektivt sett till att ointetigöra alla dessa ansträngningar och i stället vända flödet av kunskap och kapital ut från Ryssland i en rasande fart. Den nedgång som IMF förutspår för den ryska ekonomin för de kommande åren är sannolikt en permanent försämring av rysk ekonomi så länge som Putin och hans likasinnade är kvar vid makten. Det blir än en gång tydligt att medborgarnas ekonomiska välstånd inte står högst på den ryska ledningens dagordning, även om detta är viktigt också för Putins popularitet under mer normala tider: något som beskrivits av Torbjörn Becker i en artikel från 2019. Osäkerheten som den ryska ledningen skapade redan efter invasionen av Krim 2014 satte spår på börsen i Moskva, på investeringar och på den ekonomiska tillväxten som diskuterats ovan. När vi i framtiden kan analysera den fulla ekonomiska effekten av kriget lär de ekonomiska kostnaderna visa sig vara enorma.

Några observationer av vad som hänt i Ryssland redan hösten 2022 är värda att kommentera i lite mer detalj. För det första har ryska statistikproducerande myndigheter blivit mer restriktiva vad gäller data som publiceras. Till detta kommer frågan om de data som faktiskt publiceras är korrekta. Det här är en fråga som den mycket omskrivna artikel av Jeffrey Sonnenfeld med kollegor från Yale tar upp i sin artikel från sommaren 2022 och som vi kommenterar vidare längre ner. Vad gäller de siffror som kommer ut är det rekordstora bytesbalansöverskottet (110 miljarder dollar fram till i maj) ofta citerat. Detta kommer som ett resultat av höga priser på energiexport men också för att importen minskat kraftigt. Även om dessa detaljer inte presenteras från den ryska sidan visar exportstatistik från EU-länder på kraftiga nedgångar, mellan 50 och 70 procent på årsbasis för länder som Tyskland, Frankrike, Italien och Spanien i april månad enligt Finlands banks institut som studerar Ryssland och Kina, BOFIT:s,

månadsrapporter. Även länder i Asien som inte infört sanktioner har sett en kraftig minskning av sin export till Ryssland på ca 50 procent. Detta inkluderar halvledare och annat som är viktiga insatsvaror för produktion av såväl bilar som vitvaror och också av militär utrustning. När importen faller så kraftigt blir visserligen nettoexporten mer positiv i nationalräkenskaperna men ett fall i import leder i nästa steg till minskad inhemsk konsumtion och investeringar. Denna typ av kraftig nerdragning av import som spiller över i minskad inhemsk efterfrågan har varit en central mekanism för ekonomiska kriser i tillväxtländer historiskt och Ryssland lär inte bli ett undantag om man inte kan hitta alternativ till den import som nu gått förlorad. Den minskade importen har också bidragit till att rubeln har stärkts markant. Både den starka rubeln och bytesbalansöverskottet har tolkats av en del som att sanktionerna inte fungerar när det i själva verket är tecken på stora problem för den ryska ekonomin.

Den starka rubeln gör också att statens budget får lägre rubelinkomster från olje- och gasexporten som prissätts i dollar. Trots rekordnoteringar i energipriser och bytesbalans förväntas statsbudgeten gå med ett underskott och Rysslands finansministerier bedömer att budgetutgifter måste minska med ca 10 procent. Även om underskottet i sig inte är så stort innebär kostnaderna för kriget att mindre statliga resurser kan gå till pensioner, sjukvård, skolor och andra viktiga utgiftsområden för den ryska befolkningen. Detta samtidigt som sanktionerna begränsar ryska statens möjligheter att låna pengar på de internationella finansmarknaderna.

I den ovan nämnda studien från Yaleforskarna målas en mycket blek bild upp av Rysslands ekonomiska framtid. Till att börja med har Ryssland sett till att dess ställning som EU:s viktigaste energiförsörjare underminerats med stora kostnader under många år för att rikta om sin export till andra marknader. Importen med dess innehåll av teknik har också tagit permanent skada och även om Putin och andra hävdar att detta kommer att ersättas med inhemskt producerade varor och tjänster är det åtminstone inget som kommer att hända under första halvan av 2020-talet. Dessutom har företag som omsatte motsvarande 40 procent av rysk BNP lämnat landet enligt studien. Slutligen skapar detta utmaningar för den ryska makroekonomiska

stabiliteten och det ryska finansiella systemet som kommer att påverka rysk ekonomi negativt för en lång tid framöver.

## Hur EU kan hantera energiomställningen för att skapa sammanhållning inom unionen och säkerhet vid den yttre gränsen

Det krävdes ett fullskaligt invasionskrig från rysk sida för att EU skulle få till mer omfattande sanktioner mot Ryssland. En hel del röster hävdar att sanktioner inte har några önskade effekter, men den verkliga frågan som vi aldrig kommer att få svar på är om Ryssland verkligen hade startat ett fullskaligt krig mot Ukraina om EU och andra länder hade infört dagens sanktionspaket mot Ryssland redan efter Kriminvasionen 2014. Maria Perotta Berlin, forskare på Östekonomiska institutet, sammanfattade 2022 viktiga slutsatser från forskningen om sanktioner. I sin sammanfattning poängterar hon att en viktig metodologisk utmaning när det gäller studier av sanktioner är att i de fall sanktioner införs har sanktionernas avskräckande effekter per definition inte fungerat. Införandet blir till dataunderlag för studier av effekterna av sanktioner, vilket innebär att vi då bara ser fallen där hoten om sanktioner antingen inte är trovärdiga, eller där kostnaderna för sanktionerna är lägre än de (politiska) vinster man förväntar sig av att genomföra en politik som leder till att sanktioner införs. Studier av sanktioner riskerar därmed att underskatta effekten av sanktioner eftersom dess möjliga avskräckande effekt ofta saknas i det urval av länder som man studerar. Råder dessutom osäkerhet om vilka sanktioner som kan komma att införas kan vi dessutom ha fall där ett lands ledare genomför en politik som de senare kommer att ångra men kanske inte kan göra ogjort, vilket igen kan få sanktioner att se verkningslösa ut.

I ett läge när beslutsfattare försöker förutse framtida sanktioner med hjälp av tidigare erfarenheter av sanktioner är det inte orimligt att se att EU och andra länders avsaknad av kraftfulla sanktioner mot Ryssland efter Kriminvasionen 2014 kan ha bidragit till Rysslands fullskaliga angrepp på Ukraina 2022. Att vi nu inte ser ett omedel-



bart återtag av Rysslands militära styrkor när omfattande sanktioner genomförts är knappast ett tecken på att sanktioner är verkningslösa utan att Putin och hans anhang inser att det vore en inrikespolitisk katastrof att erkänna sina missberäkningar när det gällde såväl EU och västs samlade sanktionssvar som Ukrainas motståndskraft. Det enda svaret från EU måste vara att hålla fast vid nuvarande sanktioner och motverka att dessa kringgås av såväl länder i EU som andra viktiga länder i regionen såsom Turkiet.

Så länge kriget i Ukraina pågår kommer Europas sanktioner mot Ryssland och dess energisektor bara att bli striktare. Även om länder som Ungern inte uppskattar sanktioner så har EU mer generellt varit tydligt i sin riktning bort från rysk energi. Genom sina motåtgärder har Ryssland dessutom misskrediterat sig som pålitlig energileverantör till Europa. Politiskt innebär detta att Baltikum och Polen vunnit över Tyskland och Österrike, som tidigare trodde på Ryssland som energileverantör. Därför är det troligt att Europa kommer närmare samman i sin energipolitik visavi Ryssland. Det förefaller uppenbart att Europa kommer att minska sin import av såväl rysk olja som gas under de närmaste åren. En sådan utveckling överensstämmer med EU:s policy att successivt överge fossila bränslen. Höga energipriser driver EU i samma riktning. Oron gäller snarast vad som kommer att ske på kort sikt om Ryssland verkligen minimerar eller skär av sin export av gas till Europa. Men konkret krävs en stark sammanhållning inom EU för att en gång för alla avsluta beroendet av rysk energi och tillsammans ställa om hela EU till grön energi. För att alla medlemsländer ska gå i samma riktning kan det behövas ekonomiska transfereringar inom unionen så att omställningen inte blir ekonomiskt ohanterbar för fattigare länder eller de länder som inte enkelt själva kan göra sig oberoende av rysk energi. Detta är en investering som kommer ge avkastning i generationer framåt vad gäller både säkerhet och miljö- och klimatmål.

EU och Rysslands ömsesidiga energiberoende kommer skapa ekonomiska och politiska problem för båda sidor efter Rysslands förnyade krig mot Ukraina. Men EU:s problem kan hanteras på några års sikt med omställning av leverantörer och energislag vilket dessutom är i linje med en nödvändig omställning mot fossilfri energi för att

EU ska klara klimatmålen. Rysslands omställning är däremot mycket mer komplicerad och djupt strukturell och kan därför ta decennier att genomföra med stora ekonomiska kostnader för den ryska befolkningen. Rysslands nuvarande ledning kommer att ha svårt att hantera omställningen och Rysslands beroende av EU som marknad för sin energi kan bli början på slutet för Putins regim. Om det visar sig att detta leder till den ryska regimens fall måste EU vara berett på att stötta alla de liberala och demokratiska krafter som trots allt finns i och utanför Ryssland och som i framtiden kan verka för ett fredligt Ryssland vid EU:s yttre gräns.

## Källor och litteratur

Kapitlet har många avsnitt som beskriver Rysslands beroende av sina energitillgångar. För den som vill fördjupa sig i ämnet finns en lång lista av intressant läsning. Thane Gustafson har skrivit *Wheel of Fortune: The Battle for Oil and Power in Russia* från 2012 och *The Bridge: Natural Gas in a Redivided Europe*, från 2020 som båda gavs ut av Harvard University Press. Peter Rutland har skrivit om ”Russia as an energy superpower,” i tidskriften *New Political Economy* 2008 och Jonathan Stern om den ryska gasen och det mäktiga bolaget Gazprom i sin bok *The Future of Russian Gas and Gazprom* som gavs ut av Oxford University Press, 2005. Putins inblandning i Gazprom beskrivs i tidningsartikeln *Putin och Gazprom* i *Novaya Gazeta* som skrevs av den mördade oppositionspolitikern Boris Nemtsov och Vladimir Milov 2008. För ett bredare perspektiv kan man läsa *The Politics of Energy Dependency: Ukraine, Belarus, and Lithuania between Domestic Oligarchs and Russian Pressure* av Margarita Mercedes Balmadeca, utgiven av University of Toronto Press 2013. Oljans roll i världen beskrivs i Daniel Yergins klassiker *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power*, som gavs ut 1992.

Anders Åslunds bok *Russia's Crony Capitalism: The Path from Market Economy to Kleptocracy* som kom ut 2019 på Yale University Press beskriver hur ledningen i Ryssland skapat ett ekonomiskt system som går ut på att berika sig själva på bekostnaden av resten av befolk-

ningen. Anders har skrivit om transformering från planekonomi till marknadsekonomi i *How Capitalism Was Built* som gavs ut av Cambridge University Press, 2007. Torbjörn Becker har skrivit artiklar och bokkapitel som behandlar rysk makroekonomi och energiexportens betydelse för tillväxten i landet. Senast i ordningen är ett kapitel i boken *Putin's Russia—Economy, Defence and Foreign Policy*, som redigerades av Steven Rosefielde och gavs ut av World Scientific. Rysslands beroende av fossil energi analyseras i boken *The Unwinding of the Globalist Dream: EU, Russia and China* från 2017. En kortare policyartikel om ämnet är "Russia and Oil — Out of Control" från oktober 2016 på [freepolicybriefs.org](http://freepolicybriefs.org). Där kan man också hitta artiklar av Torbjörn som beskriver kopplingen mellan rysk tillväxt och Putins popularitet ("Economic Growth and Putin's Approval Ratings —The Return of the Fridge" från februari 2019); hur Kriminvasionen och efterföljande sanktioner 2014 påverkade rysk ekonomi ("Russia's Real Cost of Crimean Uncertainty" från juni 2019); samt problemen med att tolka ryska tillväxtsiffror ("Understanding Russia's GDP Numbers in the COVID-19 Crisis" från mars 2021).

Två forskare på Östekonomiska institutet, Chloé Le Coq och Elena Paltseva, har skrivit artiklar om energisäkerhet. Deras första artikel om detta kom redan 2008 och publicerades av SIEPS under rubriken "Common Energy Policy in the EU: The Moral Hazard of the Security of External Supply". 2012 skrev de om riskerna när det gäller den ryska gasens väg till EU i tidskriften *Energy Policy* ("Assessing Gas Transit Risks: Russia vs. the EU") och samma år en FREE policy brief om hur EU skulle kunna samarbeta vad gäller inköp för att förbättra energisäkerheten i unionen ("Buyer Power as a Tool for EU Energy Security"). Senast har Chloé Le Coq 2022 skrivit om olika strategier för att minska riskerna för energiproblem över vintern i sin FREE policy brief "Hedging EU's 'Winter Risk' by Curbing Gas Demand: Solidarity, Nudge, and Market Solutions".

När det gäller sanktioner och motsanktioner finns flera artiklar att läsa. Maria Perotta Berlin ger en översikt av den akademiska litteraturen i sin FREE policy brief "The Effects of Sanctions", i maj 2022. Anders Åslund beskriver hur ett pristak på rysk olja kan fungera i sin artikel "How to Win Friends and Drain Russia's War

Machine,” som publicerades på Project Syndicate i augusti 2022. De ekonomiska konsekvenserna av sanktioner analyseras av Gabriel Di Bella med kollegor i ett IMF working paper från juli 2022 ”Natural Gas in Europe: The Potential Impact of Disruptions to Supply”. Jeffrey Sonnenfeld med kollegor från Yale universitetet analyserar de ekonomiska effekterna av sanktioner på den ryska ekonomin ”Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy” från augusti 2022 som finns tillgänglig på [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4167193](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4167193)

# EU:s regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism i en digital och fragmenterad värld

av Maria Bergström

Penningtvätt utgör ett tydligt och aktuellt hot mot medborgarna, de demokratiska institutionerna och det finansiella systemet. Reglerna för att förhindra att smutsiga pengar tvättas genom det finansiella systemet, som fram till idag vuxit till ett enormt regelverk, omfattar inte bara EU:s medlemsstater, då liknande reglering finns både på global och regional nivå i många andra delar av världen.

Det finns ingen vedertagen internationell definition av penningtvätt och termen har endast förekommit i lite drygt 35 år. Vad man typiskt sett menar med penningtvätt är emellertid hantering av pengar som härrör från brott, vilket ofta utgör resultatet av eller förutsättningen för olaglig handel eller annan transnationell kriminell verksamhet.

Kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism är avgörande för att säkerställa finansiell stabilitet och säkerhet i Europa. Den komplexa frågan att ta itu med smutsiga penningflöden är inte ny. Inom EU infördes reglerna för att motverka penningtvätt som kompensationsåtgärder när gränserna mellan EU:s medlemsländer togs bort och den inre marknaden började realiseras från och med början av 1980-talet. Fri rörlighet av kapital och finansiella tjänster samt ökad handel över gränserna medförde nya möjligheter också för kriminella aktörer och nätverk.

För att skydda EU:s finansiella intressen och upprätthålla sunda finansiella system har EU:s regelverk mot penningtvätt nära sammankopplats med dess strävan att motverka finansiering av terrorism. EU:s regelverk utgör idag en central del i EU:s säkerhetspolitik och

EU:s regler för bekämpning av penningtvätt är nu bland de hårdaste i världen. Trots det har vi även på senare år sett ett flertal exempel på nya penningtvättsskandaler. I och med den ökade digitaliseringen och fragmenteringen av centrala delar av vår moderna värld ställs nyligen uppdaterade regelverk inför snabbt accelererande utmaningar.

Sammanfattningsvis kan sägas att penningtvätt utgör ett ”kameleont-hot”, såsom Valsamis Mitsilegas nu verksam vid University of Liverpool så träffande beskrev det, som ständigt måste bekämpas, eftersom penningtvätt underlättar ständigt nya former av olaglig och brottslig verksamhet, såsom narkotikahandel på 1980-talet, organiserad brottslighet på 1990-talet, och efter den 11 september 2001, också terrorism.

Detta kapitel, som bygger på min tidigare forskning på området, tar sin utgångspunkt i en historisk och kontextuell framställning där utvecklingen av EU:s regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism sätts i sitt historiska sammanhang och beskrivs utifrån dessa olika hot, involverade intressen och aktörer. Ett urval av analytiska och delvis överlappande perspektiv med särskilda utmaningar för det framväxande regelverket identifieras och presenteras förlöpande: För det första, ökningen av privatoffentlig samverkan där privata aktörer varit med och utformat regelverket samt tilldelats ”polisiära” uppgifter. För det andra, utbyte av information och de särskilda utmaningar som digitaliseringen medför. För det tredje, samverkan mellan förvaltningsrätt och straffrätt samt olika typer av sanktioner. För det fjärde, det ökade fokuset på EU:s säkerhetspolitik och den sedan länge pågående så kallade säkerhetseringen av penningtvätt och finansiering av terrorism som bland annat medfört en ökad kompetens för EU:s institutioner att reglera detta område.

Frågorna detta kapitel ställer och försöker besvara är därmed: Hur har regelverket mot penningtvätt och finansiering av terrorism vuxit fram i förhållande till globaliseringen, samt den för denna volyms aktuella tema, den förnyade betydelsen av gränser och en därmed förknippad reell eller skenbar regulatorisk fragmentering? Vilka analytiska perspektiv och rättsliga utmaningar kan identifieras under denna utveckling? Vilka brister och rättsliga utmaningar kvarstår, och adresseras de av de befintliga och nyligen uppdaterade

instrumenten samt den senaste tidens lagstiftningsförslag, eller finns det utrymme för ytterligare reformer?

Dessa analytiska och delvis överlappande perspektiv kommer att tas upp i detta kapitelns historiska och kontextuella framställning efter en kort presentation av EU:s regelverk i en global kontext, i en beskrivning av den parallella utvecklingen på EU-nivå, följt av aktuella reformförslag, samt slutligen, EU:s nya lagstiftningspaket och kvarvarande utmaningar.

## EU:s regelverk i en global kontext

Även om penningtvätt är ett internationellt fenomen som har utgjort ett stort problem runt om i världen under lång tid, har fenomenet och begreppet kommit att bli framträdande först under de senaste 35 åren. Trots att termen penningtvätt användes tidigare infördes den i lagstiftning först 1986 i den amerikanska lagen om penningtvättskontroll. I början erkändes penningtvätt främst som ett inhemskt problem, men de smutsiga pengar som tvättades kom ofta, och kommer än idag, från handel med droger, människohandel och annan gränsöverskridande kriminell verksamhet.

Samtidigt är penningtvätt ett brott som hindrar de finansiella systemen från att fungera korrekt. Som Internationella valutafonden har påpekat omfattar möjliga konsekvenser av penningtvätt och finansiering av terrorism risker för finansinstituten och de finansiella systemens sundhet och stabilitet, ökad volatilitet i internationella kapitalflöden och en dämpande effekt på utländska direktinvesteringar. I detta avseende utgör penningtvätt ett särskilt hot eftersom en sund finansiell infrastruktur är ett av de grundläggande inslagen i ett stabilt samhälle. Med ökad ekonomisk globalisering blev nationella gränser mindre relevanta även för finansiella transaktioner. Sammantaget har hoten om penningtvätt och det framväxande regelverket för bekämpning av penningtvätt gradvis blivit transnationella och globala, vilket i hög grad även påverkar regional och nationell nivå.

År 1988 uppmärksammades penningtvätt som ett globalt problem i och med förbudet mot tvätt av narkotikaintäkter i FN:s Nar-

kotikabrottskonvention (FN:s konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen, den s.k. Wienkonventionen). Wienkonventionen var dock begränsad till narkotika och hänvisade inte specifikt till begreppet penningtvätt. Samma år antogs också principer för penningtvätt av Baselkommittén (*Basel Committee on Banking Supervision, BCBS*). Detta organ består av banktillsynsmyndigheter i ett antal stater och syftar till att ta fram gemensamma standarder för tillsyn av bank- och finansinstitut. Europarådets förverkandekonvention (Europarådets konvention om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott, den så kallade Strasbourgkonventionen) från 1990 är den första multilaterala konvention som behandlar penningtvättbrott generellt. Strasbourgkonventionen utvidgade också de så kallade förbrotten, det vill säga de typer av brott som kan ligga till grund för penningtvättbrott, till att omfatta mer än narkotikahandel. År 1998 lade Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) fram en rad rekommendationer om skadlig skattepraxis. År 1999 antogs FN:s konvention om bekämpande av finansiering av terrorism, och 2000 antog FN:s generalförsamling FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.

Europarådets konvention om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott och om finansiering av terrorism (2005 års förverkandekonvention, den s.k. Warszawakonventionen), bygger på och uppdaterar Strasbourgkonventionen och utgör den mest omfattande internationella konventionen om penningtvätt. Den syftar till att underlätta internationellt samarbete och ömsesidigt bistånd vid brottsutredningar. Konventionen innehåller inte bara bestämmelser om kriminalisering av penningtvätt utan även bestämmelser om frysning och förverkande av tillgångar. Warszawakonventionen är den första internationella konventionen som omfattar både förebyggande och kontroll av penningtvätt och finansiering av terrorism. Antagandet av Warszawakonventionen återspeglar vikten av snabb tillgång till finansiell information eller information om tillgångar som innehas av kriminella organisationer.

Idag är Arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF) det viktigaste mellanstatliga organet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. FATF inrättades vid G7-toppmötet i Paris



i juli 1989, vilket var ett svar på G7:s erkännande av hotet som penningtvätt utgör mot banker och andra finansinstitut. FATF är således en del, om än självständig, av OECD. FATF består för närvarande av 37 medlemsjurisdiktioner och två regionala organisationer, vilka representerar de flesta större finanscentrum i alla delar av världen inklusive Hongkong, Japan, Singapore, Storbritannien och USA. Bland ledamöterna finns Europeiska kommissionen och fjorton medlemsstater men också exempelvis Ryssland. De återstående tretton medlemsstaterna, som ingår i EU sedan 2004 och framåt, är medlemmar i Moneyval, som är ett regionalt organ av FATF-typ som utför självbedömningar och ömsesidiga bedömningar av de åtgärder som vidtagits i Europarådets medlemsstater. Bland medlemmarna i Moneyval ingår också exempelvis Ukraina.

I samarbete med andra internationella aktörer arbetar FATF med att identifiera sårbarheter på nationell nivå i syfte att skydda det internationella finansiella systemet från missbruk. FATF övervakar sina medlemmars framsteg när det gäller att genomföra nödvändiga åtgärder, ser över tekniker och motåtgärder för penningtvätt och finansiering av terrorism och främjar antagandet och genomförandet av lämpliga åtgärder globalt. FATF fastställer internationella standarder och främjar ett effektivt genomförande av rättsliga, reglerande och operativa åtgärder för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och andra relaterade hot mot det internationella finansiella systemets integritet.

FATF:s rekommendationer om penningtvätt utfärdades första gången 1990, och den nuvarande versionen från 2012 ändrades senast i mars 2022. De omfattar både förvaltningsrättsliga och det straffrättsliga åtgärder för att bekämpa penningtvätt. I och med de första revideringarna 1996 utvidgades FATF:s 40 rekommendationer till att omfatta mer än tvätt av vinster från narkotikabrott, och efter 9/11, 2001, utvidgade FATF uttryckligen sina rekommendationer till att omfatta finansiering av terrorism. Som ett resultat omfattar FATF:s förebyggande åtgärder nu inte bara användningen av pengar som härrör från brott, utan även insamling av pengar eller egendom för terrorismändamål.

Den metod för ömsesidiga utvärderingar som används är att FATF

fastställer standarder, modellregler, eller rekommendationer, och sedan utvärderar medlemsstaterna mot dessa. FATF-metoden antogs i februari 2013 och uppdaterades senast i oktober 2021. Den fungerar genom *peer-review*: paneler bestående av nationella experter inom juridik och bankverksamhet inrättas som sedan regelbundet utvärderar andra staters lagar och praxis. FATF tillämpar sanktioner i form av varningar till stater som anses underlåta att följa de icke-bindande FATF-standarderna. Detta resulterar i betydligt högre transaktionskostnader för finansinstitut i den svartlistade staten, eftersom finansinstitut i andra FATF-stater kräver större säkerhet när de handlar med dem. Denna typ av svartlistning förklarar delvis en relativt hög grad av efterlevnad av FATF:s standarder. När det gäller EU-staterna är normerna bindande, eftersom de har införlivats i EU:s lagstiftning genom en lång rad direktiv och förordningar som reglerar penningtvätt.

## Kompensationsåtgärder när gränserna togs bort

I en europeisk kontext var motiveringen till att 1991 införa det första penningtvättsdirektivet (1PTD) att framväxten av den europeiska inre marknaden, med europeiska regler om finansiella transaktioner och avskaffandet av nationella gränser, krävde kompensationsåtgärder för att begränsa ekonomisk gränsöverskridande brottslighet. Syftet med 1PTD var därför att förhindra att en öppen och liberal finansmarknad, inklusive fri rörlighet för kapital och frihet att tillhandahålla finansiella tjänster, används för penningtvätt.

1PTD påverkades starkt av de internationella reglerna och baserades på de 40 ursprungliga FATF-rekommendationerna samt påverkades av FN-konventioner och de rekommendationer och principer som antagits av Europarådet och bankorganisationen BCBS. Definitionen av penningtvätt togs från Wienkonventionen. I ingressen till 1PTD angavs att penningtvätt huvudsakligen måste bekämpas med straffrättsliga medel och inom ramen för internationellt samarbete mellan rättsliga och brottsbekämpande myndigheter. Trots detta, då

EU vid den tidpunkten saknade straffrättslig kompetens, antog man direktivet med de rättsliga grunderna för etableringsrätten och den inre marknadens upprättande och funktion.

I ingressen angavs vidare att penningtvätt har en tydlig inverkan på uppkomsten av organiserad brottslighet i allmänhet och narkotikahandel i synnerhet och att det finns en ökande medvetenhet om att bekämpning av penningtvätt är ett av de mest verksamma sätten att motverka denna form av brottslighet, som utgör en särskild samhällsfara i medlemsstaterna. Enligt direktivet bör inte en straffrättslig strategi vara det enda sättet att bekämpa penningtvätt, eftersom det finansiella systemet kan spela en högst verksam roll.

År 2001 antogs det andra penningtvättsdirektivet (2PTD), som ändrade det första. 2PTD hänvisade särskilt till den utvidgade definitionen av penningtvätt, utöver narkotikabrott som förbrott. I direktivet angavs bekämpningen av organiserad brottslighet som ett mål särskilt nära kopplat till åtgärder mot penningtvätt. Direktivet innehöll en lång lista av handlingar som ska betraktas som brott när de begås uppsåtligen, vilken sedan dess utvidgats till att även förhindra finansiering av terrorism.

## Utvidgning mot finansiering av terrorism och utökad roll för privata aktörer

För att skydda EU:s finansiella intressen och upprätthålla sunda finansiella system har EU:s regelverk mot penningtvätt nära sammankopplats med unionens strävan att motverka finansiering av terrorism. Efter 9/11, 2001, utvidgade FATF uttryckligen sina rekommendationer till att omfatta finansiering av terrorism och antog i oktober 2001 åtta särskilda rekommendationer för detta ändamål. Enligt dessa bör varje land vidta omedelbara åtgärder för att ratificera och genomföra FN:s internationella konvention från 1999 om bekämpande av finansiering av terrorism, och genomföra FN:s resolutioner om förebyggande och bekämpande av finansiering av terroristhandlingar. Varje land bör kriminalisera finansiering av terrorism, terroristhandlingar och terroristorganisationer och se till att sådana brott betecknas som

förbrott till penningtvätt. FATF enades också om regler om frysning och förverkande av terroristtillgångar, rapportering av misstänkta transaktioner med anknytning till terrorism, internationellt samarbete, alternativ överföring, banköverföringar och ideella organisationer. År 2004 utarbetades en nionde särskild rekommendation om kontantkurirer i syfte att säkerställa att terrorister och andra brottslingar inte kan finansiera sin verksamhet eller tvätta vinsterna från brott genom fysisk gränsöverskridande transport av valuta och överlåtbara innehavarinstrument.

Genom antagandet av det tredje penningtvättsdirektivet (3PTD) 2005 anpassades de regionala EU-reglerna till FATF:s övergripande, reviderade och utvidgade rekommendationer. Till följd av detta omfattade de förebyggande åtgärderna i direktivet nu inte bara hantering av pengar som härrör från brott, utan även insamling av pengar eller egendom för terrorismändamål. Förutom att utvidga bestämmelserna till att omfatta alla finansiella transaktioner som kan vara kopplade till terroristverksamhet, var den största förändringen i 3PTD och lösningen på problemet med penningtvätt att upprätta en standard för riskanalys, vilken närmare analyserades 2011 av Ester Herlin-Karnell, nu verksam vid Göteborgs universitet.

Utgångspunkten var att riskerna skiljer sig åt mellan länder, kunder och affärsområden samt över tid. Operatörerna själva är de bästa analytikerna av var riskområdena finns, eller kan uppstå, eftersom de bäst känner till sin verksamhet och sina kunder. Tanken är att resurser ska användas där behov uppstår och att ramverket ska vara mer flexibelt och riskanpassat. Inom ramen för en riskbaserad metod förväntas företagen göra riskbedömningar av sina kunder och dela in dem i låg- och högriskkategorier. För att göra det möjligt för verksamhetsutövarna att bedöma om en situation innebär en risk för penningtvätt och finansiering av terrorism och därefter agera infördes genom direktivet mer detaljerade bestämmelser. Direktivet specificerade ett antal åtgärder för kundkännedom (*customer due diligence, CDD*) som är mer omfattande och långtgående för situationer med högre risk, såsom lämpliga förfaranden för att avgöra om någon är en person i politiskt utsatt ställning (*politically exposed person, PEP*). I den riskbaserade metoden betonades vidare att bedömningen av

vem som har hög eller låg risk ska vara en kontinuerlig process. Som ett resultat blev begreppet känn din kund, som används inom finanssektorn, i praktiken tillämpligt på alla som omfattas av direktivet.

Ett av skälen till att mer aktivt engagera den privata sektorn i bekämpning av penningtvätt var att få bättre tillgång till kunskap om verksamheten hos aktörer som kan vara inblandade i olagliga beteenden. Det är den privata sektorn som ska samla in lämplig information och bestämma när rapporter om misstänkta transaktioner ska göras. I början av penningtvättsregleringen var de privata aktörerna bara en del av den offentliga sektorn när det gällde att förebygga penningtvättbrott. Övergången till det riskbaserade synsättet medförde dock stora konsekvenser för relationen mellan privata och offentliga aktörer. En naturlig del av denna förändring var att de privata aktörernas ”polisära” uppgifter, som alltid har spelat en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet, utvidgades. Att sätta fokus på denna förskjutning av ansvaret till den privata sektorn och på den medföljande ökningen av privatoffentlig samverkan är därför ett viktigt perspektiv i analysen av EU:s politik mot penningtvätt och terrorismfinansiering; något som lyfts fram även i min tidigare forskning och särskilt i artikeln från 2011 samförfattad med Karin Svedberg Helgesson och Ulrika Mörth, verksamma vid Handelshögskolan respektive Stockholms universitet, och i mitt bokkapitel från samma år.

Privata aktörer förväntas inte bara arbeta mot penningtvättare och rapportera misstänkta transaktioner under hot om administrativa och straffrättsliga påföljder. De deltar också aktivt i utformningen av de underliggande reglerna och förfarandena på olika nivåer. Förutom de offentliga initiativen från de internationella och regionala tillsynsmyndigheterna har bankorganisationer varit involverade i regleringen. Nuvarande Basel III är en omfattande uppsättning reformåtgärder som utvecklats av Baselkommittén för att stärka regleringen, tillsynen och riskhanteringen av banksektorn. Ett av de mest slående inslagen i EU:s ram för bekämpning av penningtvätt är därför det intensifierade samarbetet på flera nivåer mellan offentliga och privata aktörer där traditionellt offentliga uppgifter delas av offentliga och privata aktörer. Följaktligen är detta rättsområde extremt komplext och involverar

internationella, EU-baserade och nationella aktörer och bestämmelser, som omfattar offentliga, privata och straffrättsliga regler samt verkställighetsmekanismer. Detta ger upphov till en rad specifika utmaningar som jag har analyserat ur olika perspektiv i min tidigare forskning med referenser i bibliografin.

Den riskbaserade metod som infördes genom de reviderade FATF-rekommendationerna och 3PTD vidareutvecklades 2015 i det fjärde penningtvättsdirektivet (4PTD) mot en mer målinriktad och fokuserad riskbaserad metod med evidensbaserat beslutsfattande, för att bättre rikta in sig på risker. Den innehöll vidare vägledning från europeiska tillsynsmyndigheter med deras ökade fokus på effektiviteten i systemen för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism, samt adresserade de brister med 3PTD som identifierats av Europeiska kommissionen. Enligt rådet återspeglade de skärpta reglerna behovet av att EU anpassar sin lagstiftning för att ta hänsyn till teknikutvecklingen och andra medel som står till brottslingarnas förfogande.

I ingressen till 4PTD underströks den internationella karaktären av penningtvätt, finansiering av terrorism och åtgärder mot penningtvätt, eftersom penningtvätt och finansiering av terrorism ofta utförs i en internationell kontext. Unionens åtgärder bör även i fortsättningen ta särskild hänsyn till FATF:s rekommendationer och instrument från andra internationella organ som är verksamma i kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Åtgärder som antas enbart på nationell nivå eller till och med på unionsnivå, utan hänsyn till internationell samordning och internationella samarbeten, skulle ha mycket begränsad effekt.

I juli 2016 antog Europeiska kommissionen ett förslag om ändring av 4PTD och direktivet om inrättande av den centrala europeiska plattformen, som kopplar samman medlemsstaternas centrala register med uppgifter om verkligt huvudmannaskap. Tanken bakom ändringarna var att stärka det förebyggande ramverket mot penningtvätt, särskilt genom att ta itu med nya risker och öka de behöriga myndigheternas kapacitet att få tillgång till och utbyta information.

I ett större perspektiv var detta initiativ den första åtgärd som vidtogs för att genomföra handlingsplanen för att stärka kampen mot

finansiering av terrorism. Handlingsplanen antogs av kommissionen i februari 2016 för att bättre motverka finansiering av terrorism och säkerställa ökad insyn i finansiella transaktioner efter avslöjandena i de så kallade Panamadokumenterna. Detta var en samordnad åtgärd med G20 och OECD som syftade till att direkt och kraftfullt bekämpa skatteundandragande från både juridiska och fysiska personer för att skapa ett mer rättvist och mer effektivt skattesystem. I detta avseende utgör det en del av en bredare EU-insats för att förbättra skattetransparens och komma tillrätta med skattefusk.

Dessa ändringar syftade till att säkerställa en hög skyddsnivå för finansiella flöden från högriskredjeländer, förbättra finansunderrättelseenheter (*Finance Intelligence Units, FIU:s*) tillgång till information, inbegripet centraliserade bankkontoregister, och ta itu med risker för finansiering av terrorism i samband med virtuella valutor och förbetalda kort. I detta avseende intog förslaget en striktare inställning till problemet med att effektivt bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism och fokuserade på nya kanaler och metoder för överföring av olagliga medel till den lagliga ekonomin, såsom virtuella valutor och valutaväxlingsplattformar.

Fem månader efter kommissionens förslag, i december 2016, antog rådet en kompromisstext som syftade till att ändra 4PTD, samt två ytterligare direktiv. Även om syftet att bekämpa skatteundandragande inte längre uttryckligen nämndes, kvarstod verktyg som var utformade för att uppnå detta syfte, om än något modifierade. De tidigare direktiven upphävdes den 26 juni 2017, då 4PTD skulle ha genomförts av medlemsstaterna. Vid denna tidpunkt trädde även en förordning antagen 2015 om överföringar av medel i kraft. Direktivets tillämpningsområde utvidgades på flera sätt: genom att tröskelvärdet för kontant betalning, som utlöser rapporteringsskyldigheter, sänktes från 15 000 euro till 10 000 euro, genom att tillhandahållare av speltjänster inkluderades i direktivets tillämpningsområde och genom att skattebrott inkluderades som ett nytt förbrott. Dessutom införlivade 4PTD nya bestämmelser om dataskydd och det klargjordes hur tillsynsbefogenheterna för bekämpning av penningtvätt tillämpas i gränsöverskridande situationer.

Därefter, i maj 2018, efter nästan två års förhandlingar och mot-

förslag, antog Europaparlamentet och rådet 5PTD om ändring av 4PTD. Den 23 juni 2020, fem månader efter slutdatumet för införlivandet (den 10 januari 2020), hade alla 27 medlemsstater utom Cypern, Portugal, Rumänien och Spanien, inklusive Storbritannien, rapporterat att de hade införlivat de nya bestämmelserna.

Eftersom Storbritannien nu har lämnat EU och övergångsperioden efter brexit löpt ut regleras förbindelserna mellan Storbritannien och EU på säkerhets- och straffrättsområdet av Handels- och samarbetsavtalet mellan EU och Storbritannien, som trädde i kraft fullt ut den 1 maj 2021. Handels- och samarbetsavtalet mellan EU och Storbritannien innehåller en avdelning om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som till stor del ägnas åt förebyggande åtgärder samt detaljerade bestämmelser om samarbetet mellan EU och Storbritannien om frysning och förverkande. Bestämmelserna i denna avdelning och relevanta definitioner gäller i stället för de relevanta bestämmelserna i Warszawakonventionen och Strasbourgkonventionen, vilket helt nyligen analyserats av Valsamis Mitsilegas.

## Utbyte av information och digitalisering

Ett annat viktigt perspektiv i analysen av unionens politik mot penningtvätt, som är nära sammankopplat till den ovan diskuterade intensifieringen av privat-offentlig samverkan, är de särskilda utmaningar som följer med ökat informationsutbyte och digitalisering. Behandling och utbyte av personuppgifter för att upptäcka en brottsling som kan gömma sig bakom kunden till en person som omfattas av PTD:s övervakningsskyldigheter, till exempel finansinstitut, jurister och advokater, innebär en känslig balansgång mellan säkerhet och skydd av grundläggande rättigheter. Eftersom kunders personuppgifter används för att rapportera och utreda misstänkta finansiella transaktioner, bör kunderna vara säkra på att besluten inte baseras på uppgifter som inte borde ha samlats in, som har lagrats utan tillstånd, eller inte är, alternativt inte längre är, korrekta.

De föreslagna ändringarna av 4PTD, och 2015 års förordning, kritiserades av den Europeiska datatillsynsmannen, som är en oberoende



tillsynsmyndighet inom EU med uppgift att övervaka att unionens bestämmelser om skydd av personuppgifter följs av unionens egna institutioner, organ och byråer. Kritiken avsåg förslagen att införa andra politiska syften än att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism utan att dessa är tydligt identifierade. Behandling av personuppgifter som samlats in för ett i sammanhanget legitimt ändamål för ett annat, helt orelaterat ändamål, strider mot dataskyddsprincipen om ändamålsbegränsning och riskerar att strida mot proportionalitetsprincipen. Vissa former av behandling av personuppgifter som är godtagbara i samband med bekämpning av penningtvätt och kampen mot terrorism behöver således inte vara nödvändiga och proportionerliga i andra sammanhang.

En liknande problematik uppstår när det gäller klientlojalitet och klientsekretess, vilket är centralt exempelvis för advokatycket och avgörande för en effektiv representation av klienter. Trots oro inom advokatkåren har EU-domstolen i mål C-305/05 *Ordre des barreaux francophones* slagit fast att skyldigheterna i penningtvättsdirektiven inte kränker rätten till en rättvis rättegång som garanteras i artikel 6 i Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och artikel 6.2 i EU-fördraget, så bestämmelserna måste därför upprätthållas även mot advokater. På samma sätt har Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) i mål *Michaud v. France*, slagit fast att skyldigheten för franska advokater att rapportera misstänkta transaktioner som görs av deras klienter inte på ett oproportionerligt sätt inkräktar på de konfidentiella relationerna mellan advokat och klient eller på rättigheterna enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Om få överklaganden eller klagomål om de ekonomiska påföljderna görs, eventuellt på grund av "name and shame"-risken i samband med bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, kan det, som jag påpekat i ett bokkapitel om penningtvätt från 2016, ge upphov till farhågor kring förfarandegarantier, sanktionernas effektivitet och huruvida påföljderna faktiskt är effektiva när det gäller att förebygga brott eller inte. Det har också hävdats att åtgärder för bekämpning av penningtvätt har liten effekt när det gäller att förhin-

dra finansiering av terrorism, vilket däremot kräver jämförelsevis lite pengar som inte behöver vara vinning av brott, utan ofta kommer från helt legitima källor, vilket bland annat underströks i en bok om EU-sanktioner från 2013 med Iain Cameron från Uppsala universitet som redaktör.

Utöver de ovannämnda exemplen på utmaningar när det gäller reglerna om integritet och dataskydd finns det ett antal specifika utmaningar kopplade till det ökande beroendet av elektroniska rapporter, e-bevisning och andra digitaliseringsteman. Inte minst kan det vara svårt att identifiera vem som är ansvarig, var viss information inklusive bevis finns, och vilka regler som bör gälla i olika skeden av de olika processer som planeras för att hantera sådana frågor. Detta kan få större följder för samarbetet mellan olika organ, den fria rörligheten för information och skyddet av de grundläggande rättigheterna i vidare bemärkelse.

Samarbetet mellan polismyndigheter och andra rättsliga myndigheter, och företag som tillhandahåller informations- och kommunikationstjänster är dock inget nytt. Förutom att privata aktörer inom finanssektorn, inklusive penningtvättsbekämpning, deltar, har polis och rättsliga myndigheter i årtionden samarbetat med teleoperatörer och leverantörer. Det finns dock en ökad användning av online-tjänster och ny informations- och kommunikationsteknik (IKT) som vanligtvis behandlas av privata företag som teknikföretag eller tjänsteleverantörer. Sådana uppgifter behandlas, överförs och/eller lagras ofta av utländska företag eller tjänsteleverantörer. Detta medför särskilda utmaningar för polismyndigheter och rättsliga myndigheter som samlar in elektroniska bevis för att bekämpa brottslighet som begås med hjälp av eller inbegriper användning av IKT. Detta eftersom den information som brottslingar delar eller lagrar med hjälp av ny IKT, som på så sätt behandlas av privata företag, inte är tillgänglig för offentliga myndigheter utan samarbete med dessa privata aktörer, ett problem jag närmare berörde i mitt bidrag från 2020.

## Förvaltningsrättsliga åtgärder och EU:s straffrättsliga direktiv

På samma sätt som föregående avsnitt betonade betydelsen av privat-offentlig samverkan och utmaningen med informationsutbyte och digitalisering, är vårt tredje analytiska perspektiv med fokus på samspelen mellan förvaltningsrätt och straffrätt samt mellan olika typer av sanktioner, riktat mot centrala element i kampen mot penningtvätt och terroristfinansiering. EU:s nya behörighet att anta straffrättsliga åtgärder direkt på grundval av artikel 83.1 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), och förslaget till ett första EU-direktiv om bekämpning av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser, ledde inte omedelbart till lagstiftning. Istället bestod regelverket länge huvudsakligen av två förvaltningsrättsliga instrument, 4PTD och förordningen om överföring av medel, vilka båda var baserade på artikel 114 FEUF om den inre marknaden.

I stället för att definiera brott och påföljder var det främsta syftet att förbättra villkoren för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion. Det aktuella regelverket kan därför sägas ha förändrats från ett övervägande inre marknads-sammanhang via straffrättsliga frågor till kampen mot organiserad brottslighet, finansiering av terrorism och inre säkerhet, nära förknippad med den riskbaserade strategin. Huvudfokus för de regionala EU-åtgärderna som bygger på den riskbaserade metoden låg dock fortfarande på förebyggande åtgärder, medan bekämpning av penningtvätt var en fråga för nationell rätt och det framväxande regelverket för internationellt samarbete mellan rättsliga och brottsbekämpande myndigheter. EU:s straffrättsliga penningtvättsdirektiv utvidgade senare EU:s fokus från förebyggande till kontroll av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Men trots alla antaganden och antydningar om att EU:s ramverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism huvudsakligen är av administrativ karaktär, finns det, såsom jag bland annat skrivit om i en artikel från 2018, en flytande och inte alls tydlig linje mellan förvaltningsrätt, straffrätt och sanktioner på respektive område. Inte minst eftersom bestämmelserna i nationell lagstiftning och EU-lagstiftning är sammanflätade och sammanlänkade. Detta

kan få negativa effekter när det gäller rättssäkerhetsgarantier och skyddet av grundläggande rättigheter – till exempel om påföljderna i själva verket är straffrättsliga snarare än administrativa till sin karaktär, eller om de olika lösningar som valts i olika medlemsstater leder till variationer i skyddet av de grundläggande rättigheterna i EU.

Redan i 4PTD föreskrevs en EU-omfattande definition av penningtvätt. Det kan därför hävdas att regelverket vid den tidpunkten fastställde harmoniserade regler när det gäller definitionen av penningtvätt, dvs. de regler som anger vilka beteenden som anses utgöra en brottslig handling, men utan att ange vilken typ och nivå av sanktioner som är tillämpliga för sådana handlingar. Men trots att 4PTD harmoniserade nationell straffrätt om åtgärder mot penningtvätt, krävde det inte att medlemsstaterna skulle införa vissa straffrättsliga bestämmelser med vissa specifika minimi- och maximipåföljder för överträdelser.

I 4PTD betonades i stället att sanktioner eller åtgärder för överträdelser av nationella bestämmelser som införlivar direktivet måste vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna fick besluta att inte fastställa regler om förvaltningsrättsliga sanktioner eller åtgärder för överträdelser som var föremål för straffrättsliga påföljder i sin nationella rätt. I så fall måste medlemsstaterna underätta kommissionen om de relevanta straffrättsliga bestämmelserna. Som EU-domstolens ordförande, Koen Lenaerts och rättssekreterare José Gutiérrez-Fons påpekade i kapitlet i vår bok från 2016, erinrade EU-domstolen i domen i mål C-617/10 Åkerberg Fransson om att när EU-lagstiftningen inte specifikt föreskriver någon påföljd för en överträdelse av EU-rätten eller hänvisar till nationella lagar och andra författningar, har medlemsstaterna frihet att välja tillämpliga påföljder, dvs. administrativa, straffrättsliga eller en kombination av dessa. De påföljder som blir resultatet måste dock vara förenliga med stadgan om de grundläggande rättigheterna och vara effektiva, proportionella och avskräckande. Varje åtgärd som grundar sig på artikel 83.1 FEUF lämnar däremot inte medlemsstaterna någon sådan frihet.

Denna utveckling möjliggjordes efter Lissabonfördraget, genom vilket FEUF kommit att ägna särskild uppmärksamhet åt ett antal särskilt allvarliga brott med gränsöverskridande inslag, såsom pen-

ningtvätt, för vilka minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder kan antas. Artikel 83.1 FEUF gör det möjligt för Europaparlamentet och rådet att fastställa minimiregler för definitionen av penningtvätt genom direktiv som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Den 21 december 2016, två dagar efter det att rådet antog kompromissförslaget om ändring av 4PTD, föreslog kommissionen ett direktiv som syftar till att motverka penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser. Vidare angavs i motiveringen att terrorister ofta använder sig av vinster från brott för att finansiera sin verksamhet och använder sig av penningtvätt i den processen. Den bakomliggande tanken var således att en kriminalisering av penningtvätt skulle bidra till att bekämpa finansiering av terrorism. Det första EU-direktivet om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser antogs den 23 oktober 2018 och skulle ha genomförts av medlemsländerna senast den 3 december 2020. För en analys av det straffrättsliga direktivets mervärde, se exempelvis mitt bokkapitel från 2019.

Innan detta direktiv genomfördes var det medlemsstaternas ansvar att se till att administrativa sanktioner och åtgärder i enlighet med inre marknadsdirektivet, och straffrättsliga påföljder i enlighet med nationell rätt i överensstämmelse med internationell rätt och annan relevant EU-rätt hade införts. Även om direktivet om bekämpning av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser ändrade denna situation är gränsen mellan förvaltningsrätt och straffrätt och påföljder i systemet för bekämpning av penningtvätt inte tydlig. Å ena sidan förstärker det nya direktivet de befintliga åtgärderna för att upptäcka och förhindra missbruk av det finansiella systemet för penningtvätt och finansiering av terrorism. Å andra sidan utvidgas EU:s nuvarande fokus från förebyggande till kontroll. Det nya direktivet omfattar definitioner, tillämpningsområde och påföljder för penningtvättsbrott och påverkar det gränsöverskridande polissamarbetet och rättsliga samarbetet mellan nationella myndigheter samt informationsutbytet. Det ingår i den globala kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Direktivet genomför internationella åtaganden på detta område, inklusive Warszawakonventionen och rekommendation 3 från FATF, som i sin tur uppmanar länder att

kriminalisera penningtvätt på grundval av Wienkonventionen och Palermokonventionen.

## EU:s regelverk inom ramen för EU:s säkerhetspolitik

Från att ha utvidgats till att omfatta även insamling av pengar eller egendom för terroriständamål, ingår regelverket mot penningtvätt numera i en än vidare säkerhetskontext. Ordet säkerhet inom internationella relationer handlar enligt den s.k. Köpenhamnsskolan om ett uppfattat existentiellt hot, vanligtvis mot staten, en region eller ett samhälle, vilket rättfärdigar extraordinära åtgärder. Ett klassiskt exempel är USA:s dåvarande president George W. Bushs tal om kriget mot terrorn efter 9/11. En fråga säkerhetiseras när en aktör hävdar att en viss fråga är ett säkerhetshot. Om detta hot inte tas på största allvar riskerar staten att gå under. Om säkerhetiseringen är framgångsrik innebär det att en aktör kan rättfärdiga extrema åtgärder som i normala fall inte används.

I samband med säkerhetiseringen av gränsöverskridande brottslighet hävdade Valsamis Mitsilegas redan 2003 att EU:s ramverk för bekämpning av penningtvätt utgör ett nytt paradigm för säkerhetsstyrning. Som jag konstaterat i ett bidrag från 2020 har säkerhetiseringen av gränsöverskridande organiserad brottslighet och finansiering av terrorism använts för att öka EU:s befogenheter, eller har åtminstone resulterat i en sådan ökning. Detta är tydligast på området för EU:s straffrättsliga och polisiära samarbete. Framförallt påskyndade terroristattackerna 9/11, 2001, beslutsprocessen i den Europeiska unionen. Förutom antagandet av åtgärder som rambeslutet om en europeisk arresteringsorder har säkerhetiseringen av gränsöverskridande brottslighet, och på senare tid säkerhetiseringen av terrorism som sådan, resulterat i intensifierade bestämmelser om bekämpning av penningtvätt. Båda dessa hot kräver åtgärder på global nivå, och regional EU-nivå. Åtgärder för bekämpning av penningtvätt och frysning av tillgångar exemplifierar därmed övergången till säkerhetiseringen av hot mot finanssektorn i allmänhet och gräns-

överskridande organiserad brottslighet och finansiering av terrorism i synnerhet.

I likhet med säkerhetsiseringsprocessen signalerar såsom jag, Karin Svedberg Helgesson och Ulrika Mörth argumenterade i en artikel från 2011, begreppet risk och riskhantering att en fråga sätts högt på såväl affärsagendan som den politiska agendan. Att kalla något för en risk är att kräva handling, riskbedömning och riskhantering. Den riskbaserade metod som infördes genom de reviderade FATF-rekommendationerna och 3PTD har vidareutvecklats mot en mer målinriktad och fokuserad riskbaserad metod med hjälp av evidensbaserat beslutsfattande samt vägledning från europeiska tillsynsmyndigheter.

Parallellt med denna utveckling blev EU mer aktivt inom det säkerhetspolitiska området, där bekämpning av penningtvätt har fått en allt större roll under de senaste åren. År 2015 lade Europeiska kommissionen fram den europeiska säkerhetsagendan för perioden 2015–2020. Den betonade att det främsta målet för organiserad brottslighet är vinst och att internationella kriminella nätverk använder lagliga affärsstrukturer för att dölja källan till sina vinster. Kommissionen efterlyste en förstärkning av de brottsbekämpande myndigheternas kapacitet att ta itu med finansieringen av organiserad brottslighet, it-brottslighet, förebyggande av terrorism och motverkande av radikalisering. Nyckelåtgärder omfattar effektiva åtgärder för att följa pengarna och minska finansieringen av brottslingar, där samarbetet mellan behöriga myndigheter ska stärkas, särskilt de nationella FIU:s som ska anslutas till Europol. Dessutom kan Eurojust erbjuda mer sakkunskap och stöd till nationella myndigheter vid finansiella utredningar. Tanken är att gränsöverskridande samarbete mellan FIU och nationella kontor för återvinning av tillgångar (*Asset Recovery Offices, ARO:s*) ska bidra till att bekämpa penningtvätt och få tillgång till olaglig vinning av brott. FIU:s befogenheter ska därmed stärkas för att bättre spåra nätverken för organiserad brottslighet och deras ekonomiska förehavanden och för att stärka de behöriga nationella myndigheternas befogenheter att frysa och förverka olagliga tillgångar. EU bidrar vidare till att förhindra finansiering av terrorism genom nätverket av EU:s FIU:s och EU:s och USA:s program för att

spåra finansiering av terrorism. Den europeiska säkerhetsagendan stöder medlemsstaternas samarbete för att hantera dessa säkerhets-hot, och efterlyser ytterligare åtgärder på området finansiering av terrorism och penningtvätt.

I februari 2016 lade kommissionen fram en handlingsplan för att ytterligare intensifiera kampen mot finansiering av terrorism, med i korthet två huvudmål. Det första huvudmålet var att förhindra förflyttning av medel och identifiera finansiering av terrorism. Centralt var att se till att växlingsplattformar för virtuella valutor omfattas av penningtvättsdirektivet, bekämpa finansiering av terrorism genom anonyma förbetalda instrument såsom förbetalda kort, förbättra tillgången till information och samarbetet mellan EU:s FIU:s. Vidare att säkerställa en hög skyddsnivå för finansiella flöden från högriskredjeländer och ge EU:s FIU:s tillgång till centraliserade bank- och betal-kontoregister och centrala datasöksystem. Det andra huvudmålet var att störa inkomstkällorna för terroristorganisationer inklusive att ta itu med källor till finansiering av terrorism, och att arbeta med tredjeländer för att säkerställa en global mobilisering med samma syfte. I kommissionens handlingsplan betonades behovet av att bekämpa penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser och behovet av att se till att brottslingar som finansierar terrorism berövas sina tillgångar.

Den 24 juli 2019 antog Europeiska kommissionen meddelandet; Mot ett bättre genomförande av EU:s ramverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, tillsammans med fyra rapporter som har som syfte att hjälpa europeiska och nationella myndigheter att bättre hantera risker. Dessa rapporter ger en uppdatering av sektoriella risker i samband med penningtvätt och finansiering av terrorism, analyserar bristerna i den nuvarande tillsynen och samarbetet och identifierar sätt att ta itu med dem. I de fyra rapporterna betonas behovet av ett fullständigt genomförande, samtidigt som det understryks att ett antal strukturella brister i genomförandet av unionens regler på området fortfarande måste åtgärdas.

Även om införlivandet och ikraftträdandet av 5PTD förväntades adressera några av dessa frågor kvarstår andra problem. Översynen ökar särskilt insynen i uppgifter om verkligt huvudmannskap, ger



FIU:s större tillgång till information, förbättrar samarbetet mellan tillsynsmyndigheter och reglerar virtuella valutor och förbetalda kort för att bättre förhindra finansiering av terrorism.

## Aktuella reformförslag

Den 7 maj 2020 antog Europeiska kommissionen en handlingsplan för en övergripande EU-politik för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Denna bygger på sex pelare, som syftar till att förbättra EU:s övergripande kamp mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt stärka EU:s globala roll på detta område. De omfattar ett effektivt genomförande av befintliga regler, ett gemensamt EU-regelverk, tillsyn på EU-nivå, en stöd- och samarbetsmekanism för FIU:s, bättre användning av information för att upprätthålla straffrätten och ett starkare EU i världen. Till följd av detta kommer EU:s regler att bli mer harmoniserade och därmed, enligt kommissionen, mer effektiva. Reglerna ska övervakas bättre och samordningen mellan medlemsstaternas myndigheter ska förbättras. Dessa åtgärder bygger på resultaten av paketet för bekämpning av penningtvätt från 2019, som särskilt belyste fragmenterade regler, ojämn tillsyn och begränsningar i samarbetet mellan FIU:s i hela EU, vilket delvis kan sägas överensstämma med detta kapitel's analytiska perspektiv. I handlingsplanen fastställs konkreta åtgärder som kommissionen ska vidta under de kommande 12 månaderna för att bättre verkställa, övervaka och samordna EU:s regler om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt kommissionen är syftet med denna nya, övergripande strategi att täppa till eventuella återstående klyphål och undanröja svaga länkar i EU:s regler.

Ett halvår tidigare, i november 2019, publicerade finansministrarna i Frankrike, Tyskland, Italien, Lettland, Nederländerna och Spanien ett gemensamt dokument om en gemensam övervakningsmekanism för penningtvätt och finansiering av terrorism, *Towards a European Supervisory Mechanism for Money-Laundering and Terrorist Financing*. I slutsatserna från Ekofinrådets möte den 5 december 2019 inkom finansministrarna i alla EU:s medlemsstater med en

uppmaning till kommissionen. Kommissionen ombads att undersöka möjligheten att tilldela vissa ansvarsområden och befogenheter för tillsyn över bekämpning av penningtvätt till ett unionsorgan med en oberoende struktur och direkta befogenheter gentemot vissa ansvariga enheter som valts av EU-organet i enlighet med en riskbaserad metod. Kommissionen uppmanades att lägga fram lagstiftningsförslag i detta avseende parallellt med ansträngningarna för att uppnå en högre harmoniseringsnivå genom lagstiftning om bekämpning av penningtvätt.

Enligt den tredje pelaren i handlingsplanen kommer Europeiska kommissionen således föreslå att en tillsynsmyndighet inrättas på EU-nivå. Tidigare har det varit upp till varje medlemsstat att individuellt övervaka EU:s regler, vilket har lett till att luckor kan utvecklas i tillsynen. Kommissionen anser därför att en sådan central EU-tillsynsmyndighet är avgörande för att säkerställa en enhetlig tillämpning av reglerna i hela EU, inbegripet effektiv hantering av bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Tanken är att de nationella myndigheterna även i fortsättningen ska ansvara för den dagliga tillsynen, men att tillsynsmyndigheten på EU-nivå ska ha befogenheter att övervaka och leda nationella myndigheter. Stora banker kan också stå under direkt tillsyn av EU-myndigheten. Den Europeiska bankmyndigheten (*European Banking Authority*, EBA) har befogenhet att samordna och övervaka insatser för att stärka åtgärderna mot penningtvätt. Däremot har EBA ännu inte det fullständiga rättsliga mandatet för tillsyn inom alla de finansiella och icke-finansiella sektorer som omfattas av penningtvättsförordningen, utan är hittills begränsat till vissa finansinstitut. Till följd av detta kan ett nytt tillsynsorgan för bekämpning av penningtvätt i EU behöva inrättas.

Handlingsplanen innehöll vidare en ny metod för att identifiera högriskredjeländer som har strategiska brister i sina nationella system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, vilket utgör ett betydande hot mot EU:s finansiella system. Syftet med denna nya metod är att skapa större klarhet och öppenhet i processen för att identifiera dessa tredjeländer. De viktigaste nya inslagen rör samspelet mellan EU:s och FATF:s förteckningsprocess, ett ökat

samarbete med tredjeländer och förstärkt samråd med medlemsstaternas experter. Europaparlamentet och rådet kommer att ha tillgång till all relevant information i de olika skedena av förfarandena, med förbehåll för lämpliga hanteringskrav.

Med utgångspunkt i de framsteg som gjorts inom ramen för Europeiska kommissionens europeiska säkerhetsagenda 2015–2020 och ordförande Ursula von der Leyens politiska riktlinjer, lade kommissionen den 24 juli 2020 fram sin nya strategi för EU:s säkerhetsunion för perioden 2020–2025. I strategin underströks att en förstärkning av EU:s regelverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism också kommer att bidra till att stävja terrorism och organiserad brottslighet. Där fastställdes även fyra strategiska prioriteringar för åtgärder på EU-nivå. För det första, ”En framtidssäkrad säkerhetsmiljö”; för det andra ”Hantering av framväxande hot”; för det tredje, och av störst intresse i detta sammanhang; ”Skydd av européerna mot terrorism och organiserad brottslighet” inklusive arbete med åtgärder mot radikaliserings, lagföring av terrorister, gränssäkerhet, bättre användning av befintliga databaser och samarbete med länder utanför EU. Här ingår även en agenda för att bekämpa organiserad brottslighet, särskilda åtgärder mot människohandel, en agenda om narkotika, en agenda om olaglig handel med skjutvapen och en ny EU-handlingsplan mot smuggling av migranter med mera. För det fjärde, ”Ett starkt europeiskt säkerhetsekosystem”, nämner särskilt samarbete och informationsutbyte och viktiga åtgärder för att stärka Europols mandat, vidareutveckla Eurojust och bättre koppla samman rättsliga och brottsbekämpande myndigheter samt samarbete med Interpol.

Inom ramen för den tredje strategiska prioriteringen när det gäller organiserad brottslighet behandlas penningtvätt särskilt. Europeiska kommissionen konstaterar att det bör råda nolltolerans mot olagliga pengar inom EU och att EU i över trettio år har utvecklat ett stabilt regelverk för att förebygga och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism, med full respekt för behovet av att skydda personuppgifter. Därefter betonar kommissionen att det råder växande enighet om att genomförandet av det nuvarande regelverket måste förbättras avsevärt. Stora skillnader i hur det tillämpas och allvarliga brister i

efterlevnaden av reglerna måste åtgärdas. Områden att undersöka är bland annat sammankopplingen av nationella centraliserade bankkontoregister, vilket enligt kommissionen avsevärt skulle kunna påskynda FIU:s och de behöriga myndigheternas tillgång till finansiell information. När det gäller frysning och förverkande av tillgångar som härrör från brott i EU påpekas att endast omkring en procent av de organiserade kriminella gruppernas vinster förverkas och att små och medelstora företag, som har svårt att få tillgång till krediter, är ett centralt mål för penningtvätt. Till följd av detta kommer det att ske en översyn av lagstiftningen om frysning och förverkande samt om kontor för återvinning av tillgångar.

Den 29 mars 2021 presenterade den Europeiska kommissionen de viktigaste frågorna som ska ingå i den nya lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt. Den 6 maj 2021 inledde EBA ett offentligt samråd om förslag till tekniska standarder för tillsyn om en central databas för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i EU. Denna databas kommer att vara ett viktigt verktyg för EBA:s nyligen utökade mandat att leda, samordna och övervaka insatserna i EU. Enligt den reviderade EBA-förordningen, som trädde i kraft i januari 2020, ska EBA upprätta och hålla en central databas uppdaterad med information om svagheter i bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism som behöriga myndigheter i hela EU har identifierat när det gäller enskilda finansinstitut. Databasen kommer också att innehålla information om de åtgärder som de behöriga myndigheterna har vidtagit för att rätta till dessa brister. Information från denna databas kommer att användas av enskilda behöriga myndigheter och EBA.

## EU:s nya lagstiftningspaket och kvarstående utmaningar

Den gällande rättsliga ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i unionen består av direktivet mot penningtvätt och finansiering av terrorism och förordningen om överföring av medel. Den 20 juli 2021 lade den Europeiska kommissionen

slutligen fram sitt lagstiftningspaket för att stärka EU:s regler för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Paketet innehåller fyra lagstiftningsförslag som anses vara en sammanhängande helhet, vilken skapar en ny och strängare verkställighetsram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i unionen: En ny förordning om inrättande av en ny EU-myndighet; En ny förordning som fastställer ett enhetligt regelverk inklusive regler om åtgärder för kundkontroll och verkligt ägande; Ett sjätte direktiv som kompletterar förordningen och ersätter 5PTD och som innehåller bestämmelser som kommer genomföras i nationell lagstiftning, såsom bestämmelser om nationella tillsynsmyndigheter och FIU, samt; En omarbetning av förordningen om överföring av medel för att spåra överföringen av kryptotillgångar. Det bakomliggande syftet är att förbättra upptäckten av misstänkta transaktioner och verksamheter och att täppa till kryphål som används av brottslingar för att tvätta olagliga intäkter eller finansiera terroristverksamhet genom det finansiella systemet. Det nya regelverket ökar samordningen och samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter medan kärnan i lagpaketet utgörs av inrättandet av en ny EU-myndighet.

Förordningen som inrättar den nya EU-myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism (AMLA) syftar till att införa den tredje och den fjärde åtgärden i kommissionens handlingsplan, dvs. att få till stånd en kontroll på EU-nivå samt att inrätta en stöd- och samarbetsmekanism för FIU:s. Förslaget baseras liksom den gällande rättsliga ramen på artikel 114 i EUF-fördraget. Inom ramen för denna bestämmelse, kan enligt fast rättspraxis och mål C-217/04 och mål C-270/12, unionslagstiftaren anse det vara nödvändigt att inrätta ett EU-organ som ansvarar för att bidra till genomförandet av en harmoniseringsprocess.

Det nya lagstiftningspaketet innebär omfattande förändringar. Att ha direkt tillämpliga regler i en förordning, med fler detaljer än i det befintliga direktivet, kommer både främja en enhetlighet i tillsyns- och verkställighetspraxisen i medlemsstaterna, samt tillhandahålla regler för den nya EU-myndigheten att själv tillämpa som direkt tillsynsmyndighet för vissa utvalda ansvariga enheter. AMLA kommer att utöva direkt tillsyn över några av de mest riskfyllda finansiella

instituten som är verksamma i ett stort antal medlemsstater, eller som kräver omedelbara åtgärder för att hantera överhängande risker.

Inom området för indirekt tillsyn och för samordning och stöd för FIU, innehåller förslaget olika bestämmelser som ger AMLA behörighet att utarbeta tekniska tillsyns- och genomförandestandarder och att anta riktlinjer och rekommendationer och följaktligen fastställa en definierad roll och funktion för myndigheten. AMLA kommer således att inrätta ett enda integrerat system för tillsyn av bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i hela EU.

AMLA:s samordning av de nationella myndigheterna syftar till att den privata sektorn korrekt och konsekvent tillämpar EU-bestämmelserna. AMLA kommer övervaka och samordna nationella tillsynsmyndigheter med ansvar för andra finansiella enheter samt samordna tillsynsmyndigheter för icke-finansiella enheter. AMLA kommer vidare stödja samarbete mellan nationella FIU:s och underlätta kommunikation och gemensamma analyser mellan dem för att bättre upptäcka olagliga flöden av gränsöverskridande karaktär. AMLA:s stöd till tillsynsmyndigheter och FIU:s vid riskbedömningar och analyser kommer att vara en viktig funktion i den nya verkställighetsstrukturen. AMLA kommer att hjälpa FIU:s att förbättra sin analytiska kapacitet kring olagliga flöden och göra finansiella underrättelser till en viktig källa för brottsbekämpande organ.

AMLA bör vara i drift 2024 och kommer att inleda sitt direkta tillsynsarbete något senare, när det nya direktivet har införlivats och det nya regelverket börjar tillämpas. Enligt kommissionen kommer en mer harmoniserad ram att underlätta efterlevnaden för de organ som omfattas av reglerna, inte minst för dem som är verksamma över gränserna. EU-regelverket kommer att harmonisera reglerna i hela EU, t.ex. genom mer detaljerade regler om kundkontroll, verkligt ägande och tillsynsmyndigheters och FIU:s befogenheter och uppgifter. Befintliga nationella register över bankkonton kommer att kopplas samman, vilket kommer att ge FIU snabbare tillgång till information om bankkonton och bankfack. Kommissionen kommer också att ge brottsbekämpande myndigheter tillgång till detta system, vilket kommer att påskynda finansiella utredningar och återvinning av tillgångar som härrör från brott i gränsöverskridande fall. Till-

gången till finansiell information kommer att omfattas av kraftfulla skyddsåtgärder i direktivet om utbyte av finansiell information.

I övrigt innehåller lagstiftningspaketet en EU-omfattande gräns på 10 000 euro för stora kontantbetalningar. Begränsningar finns redan i omkring två tredjedelar av medlemsstaterna, men beloppen varierar. Nationella tak under 10 000 euro kan finnas kvar. Dessutom kommer det att vara förbjudet att tillhandahålla eller äga anonyma plånböcker för kryptotillgångar, precis som anonyma bankkonton redan är förbjudna. För närvarande omfattas endast vissa kategorier av leverantörer av kryptotillgångstjänster av EU:s regler. Den föreslagna reformen kommer att utvidga dessa regler till hela kryptosektorn och tvinga alla tjänsteleverantörer att göra kontroller på sina kunder. Dessa ändringar är tänkta att säkerställa fullständig spårbarhet av överföringar av kryptotillgångar, såsom bitcoin, och kommer att göra det möjligt att förebygga och upptäcka deras eventuella användning för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

EU:s lagstiftningspaket stärker således det befintliga regelverket genom att ta hänsyn till nya och framväxande utmaningar i samband med teknisk innovation, såsom virtuella valutor, mer integrerade finansiella flöden på den inre marknaden och terroristorganisationernas globala karaktär. Penningtvätt är ett globalt fenomen som kräver ett starkt internationellt samarbete. AMLA kommer att stödja unionens politik i fråga om tredjeländer när det gäller hot vid bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism från platser utanför unionen. Myndigheten kommer att samarbeta i detta avseende med berörda avdelningar inom kommissionen, Europeiska utrikestjänsten, samt EU:s organ och byråer. Ett land som är uppfört på FATF:s förteckning kommer också att förtecknas av EU. Det kommer att finnas två EU-förteckningar, en "svart lista" och en "grå lista" som återspeglar FATF:s förteckning. Efter att ha förts upp på förteckningen kommer EU att vidta åtgärder som står i proportion till de risker som landet utgör. EU kommer också att kunna förteckna länder som inte förtecknas av FATF men som utgör ett hot mot EU:s finansiella system på grundval av en oberoende bedömning.

I detta kapitel har ett urval av analytiska och relaterade perspektiv med särskilda utmaningar för det framväxande regelverket mot

penningtvätt och finansiering av terrorism lyfts fram och i korthet analyserats. Två genomgående utmaningar som identifierats i dessa analytiska perspektiv är för det första fragmenteringen av regelverket. Reglering på olika nivåer, såsom global, regional och nationell nivå, kan leda till både tillämpnings- och effektivitetsproblem. Det nya lagstiftningspaketet består av fyra lagstiftningsförslag varav tre förordningar som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. En ny EU-myndighet som föreslås få specifika kompetenser, och makt över medlemsstaternas myndigheter verksamma på området, inrättas. Förutsebarheten och effektiviteten av regelverket kommer å ena sidan troligtvis förbättras, medan det fortsättningsvis kan kvarstå vissa tillämpningsproblem innan de nationella regelverken har hunnit anpassas till de nya förordningarna och andra relevanta bestämmelser.

Fragmentering av regelverket som förekommer i och med svårigheten att dra tydliga gränser mellan vad som är privat och vad som är offentligt, eller mellan vad som är förvaltningsrätt och vad som är straffrätt och därmed förknippade utmaningar såsom skillnader gällande rättighetsskyddet i dessa regelverk, kommer troligtvis även fortsättningsvis leda till viss problematik. Drabbas du av exempelvis av en straffrättslig sanktion har du tillgång till ett högre skydd och fler rättigheter än om du får en förvaltningsrättslig, om än så kännbar sanktion. Visserligen kommer tillgången till finansiell information att omfattas av kraftfulla skyddsåtgärder i direktivet om utbyte av finansiell information, men hur dessa rent faktiskt kommer att genomföras på nationell nivå kvarstår att se. Hantering av enskildas personuppgifter i EU-omfattande databaser till vilka både nationella myndigheter med fokus på förebyggande åtgärder och rättsliga och brottsbekämpande myndigheter med fokus på kontroll har tillgång, utgör vidare en särskild utmaning. Ändamålsbegränsningen får inte heller kringgås. Som EU-organ kommer dock den nya myndigheten AMLA bli föremål för den relevanta dataskyddsförordningen, Förordning (EU) 2018/1725, i så måtto att den kan hantera personuppgifter.

Detta tar oss vidare till en andra genomgående utmaning, skyddet för grundläggande rättigheter, och balansgången mellan allmänna intressen såsom finansmarknadens integritet, och individuella fri- och rättigheter, samt ett antal relaterade frågeställningar och utma-



ningar. Särskilda utmaningar kopplade till digitalisering, samarbete mellan myndigheter och utbyte av information har adresserats i de nu framtagna lagförslagen. Här finns all anledning att förhålla sig kritisk till hur individers grundläggande rättigheter skyddas när den sedan länge pågående säkerhetsiseringen av penningtvätt och finansiering av terrorism med ökad kompetens att reglera och att ta till extraordinära åtgärder riskerar att medföra särskilda konsekvenser för skyddet av individers grundläggande rättigheter.

I och med den ökade fragmenteringen och digitaliseringen av centrala delar av vår moderna värld ställs nyligen uppdaterade regelverk inför snabbt accelererande utmaningar. Förhoppningen är att mångfalden av verktyg som kommissionen och AMLA kommer att kunna använda kan göra det möjligt för EU att hålla jämna steg med en snabbt föränderlig och komplex internationell miljö med snabbt föränderliga risker utan att för den sakens skull begränsa skyddet för grundläggande rättigheter. Lagstiftningspaketet diskuteras för närvarande av Europaparlamentet och rådet och här finns det all anledning att uppmärksamma utvecklingen så inte individers grundläggande rättigheter inskränks som svar på de ständigt ändrade hoten mot vårt samhälle.

## Källor och litteratur

Det finns en omfattande mängd litteratur och offentliga källor som behandlar kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Med hjälp av författarens tidigare publikationer på området tar detta kapitel de bakomliggande syftena utvecklingen av regelverket på olika nivåer samt involverade intressen och aktörer som utgångspunkt för en historisk och kontextuell analys. Av denna anledning hänvisas till dessa delvis överlappande källor för vidare läsning. Ytterligare källor kan hittas i dessa publikationer.

2011 publicerades kapitlet "Anti-Money Laundering Regulation: Multilevel Cooperation of Public and Private Actors", i redaktörerna Christina Eckes, och Theodore Konstadinides, bok *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order* (Cam-

bridge University Press). I samma bok finns också Ester Herlin-Karnells kapitel, ”The EU’s Anti-Money Laundering Agenda: Built on Risks?”. Samma år publicerades en artikel av Maria Bergström, Karin Svedberg Helgesson och Ulrika Mörth, ”A New Role for For-profit Actors? The Case of Anti-Money Laundering and Risk Management”, (*Journal of Common Market Studies*, 2011(5): 1043–1064). 2013 publicerades kapitlet ”The Place of Sanctions in the EU System for Combating the Financing of Terrorism”, i redaktören Iain Cameron bok, *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures* (Intersentia).

År 2016 publicerades kapitlet, ”Money Laundering”, i Valsamis Mitsilegas, Maria Bergström och Theodore Konstadinides redigerade bok *Research Handbook on EU Criminal Law*, (Edward Elgar Publishing). I samma bok finns också Koen Lenaerts och José Gutiérrez-Fons kapitel ”The European Court of Justice and Fundamental Rights in the Field of Criminal Law”. År 2018 publicerades kapitlet ”The Global AML Regime and the EU AML Directives – Prevention and Control”, i Colin King, Clive Walker och Jimmy Gurules redigerade bok, *The Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law*, (Palgrave). År 2018 utgavs artikeln ”The Many Uses of Anti-Money Laundering Regulation – Over Time and into the Future”, (*German Law Journal*, Vol. 19 Nr 5.) 2019 publicerades kapitlet ”Legal Perspectives on Money Laundering”, i redaktörerna Valsamis Mitsilegas, Saskia Hufnagel och Anton Moiseienkos *Research Handbook on Transnational Crime*, (Edward Elgar). År 2020 publicerades bidraget, ”The Dynamic Evolution of EU Criminal Law and Justice – New Developments through the Lense of Past Experiences”, i *20 Year Anniversary of the Tampere Programme – Progress and Future Priorities of the EU Area of Freedom, Security and Justice*.

Såsom Valsamis Mitsilegas beskrev i sitt kapitel ”Countering the Chameleon Threat of Dirty Money: ‘Hard’ and ‘Soft’ Law in the Emergence of a Global Regime against Money Laundering and Terrorist Finance”, i den av Adam Edwards, och Peter Gill redigerade volymen *Transnational Organised Crime: Perspectives on Global Security*, (Routledge, 2003), kan penningtvätt liknas vid ett ”kameleont-hot” som ständigt måste bekämpas. Mitsilegas monografi *Money Laun-*

*dering Counter-Measures in the European Union: A New Paradigm of Security Governance versus Fundamental Legal Principles*, (Kluwer Law International, 2003), är ett klassiskt verk på området. 2022 publicerades Mitsilegas kapitel "Criminal Justice and Security Cooperation after Brexit" i den av Adam Łazowski och Adam Cygan redigerade volymen, *Research Handbook on Legal Aspects of Brexit* (Edward Elgar).



# Den europeiska säkerhetsordningen

## Är detta vägs ände?

av Kjell Engelbrekt

Redan innan den Ryska federationen inledde sitt anfallskrig emot Ukraina den 24 februari 2022 hade förspelet tydliggjort att konflikten även gällde den europeiska säkerhetsordningen och de principer och värden som underbygger densamma sedan mitten av förra århundradet. I och med att drygt 150 000 ryska trupper placerades längs med Ukrainas gräns redan i slutet av 2021, och den ryske utrikesministern Sergej Lavrov krävde att Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) varken skulle få utvidga österut eller utplacera offensiva vapen i Rysslands närområde, ifrågasattes enskilda europeiska staters suveränitet på säkerhets- och försvarsområdet. Ifall Ryssland i slutänden kommer att misslyckas med att underkua Ukraina med militära medel bör förutsättningar finnas för att återskapa en europeisk säkerhetsordning och eventuellt konsolidera den via bland annat svenskt och finländskt Natomedlemskap. På ett mer övergripande plan är det inte alls lika säkert att flertalet av världens stormakter, i likhet med Ryssland, överger sina allt vidlyftigare anspråk på att mindre stater anpassar sig till deras önskemål, en trend som på sikt kommer att försvaga den regelbaserade världsordningen.

I detta kapitel kommer Rysslands krig i Ukraina att behandlas som ett ytterst konkret och specifikt hot emot kontinentens till ytan största land men framför allt som ett medvetet försök att slå in en kil som bryter upp den existerande europeiska säkerhetsordningen. Därmed ställs frågan om gränzers okränkbarhet även på ett folkrättsligt, globalt plan. Även om Ukraina inte är medlem i Nato eller Europeiska unionen (EU) konfronteras båda institutionerna för

första gången av en antagonistisk regional stormakt som med militära medel motsätter sig visionen om ett ”europeiskt grannskap” med stabila, alltmer ekonomiskt välmående samhällen i öst och i syd. Medan Nato vidtagit en rad mått och steg för att hantera situationen som uppstod 2014 med den ryska annekteringen av Krimhalvön och ryskt stöd till separatister i sydöstra Ukraina har det storskaliga krig som utbröt i februari 2022 inneburit ett abruptt uppvaknande för EU som politiskt system.

Kapitlet beskriver först det som brukar kallas den europeiska säkerhetsordningen 1945–2021 och i ett andra avsnitt hur denna öppet utmanades genom den Ryska federationens uttryckliga krav senhösten 2021, men framför allt genom att den ryska politiska ledningen i februari 2022 beordrade ett storskaligt angreppskrig emot ett grannland på den europeiska kontinenten. Ett tredje avsnitt diskuterar de olika åtgärder som framför allt EU och Nato under våren och sommaren samma år vidtog till försvar för den existerande europeiska säkerhetsordningen samt för att bevara sammanhållningen inom båda organisationerna i denna fråga. Det fjärde avsnittet riktar in sig på det bilaterala militära stöd som Ukraina erhållit från en rad länder för att kunna motstå den ryska invasionen, samt vad detta konkreta försvarssamarbete säger om förutsättningarna för en mer integrerad säkerhets- och försvarspolitik mellan Europas demokratier. Ett femte avsnitt lyfter frågan om stormaktsanspråk i ett vidare, globalt perspektiv som eventuellt kan bidra till att förstärka den senare trenden. I ett avslutande avsnitt återvänder vi till den övergripande frågeställningen om den europeiska säkerhetsordningen och huruvida EU och den icke-amerikanska delen av Nato behöver axla ett större eget ansvar för densamma, nu när den Ryska federationen valt direkt konfrontation och USA:s säkerhetspolitiska engagemang i Asien och Stilla havet kontinuerligt ökar.

## Europeisk säkerhet 1945–2021

Enligt de amerikanska statsvetarna David Lake och Patrick Morgan består en regional säkerhetsordning av medlemmar så till den grad

sammanvävda, i säkerhetspolitiskt hänseende, att såväl enskilda regeringars handlande som väsentliga skeenden inom varje land får betydande inverkan på samtliga. Det är det ömsesidiga beroendet som kännetecknar en regional säkerhetsordning, samtidigt som den inte sällan starkt präglas av externa aktörer, i detta fall USA och den Ryska federationen (och tidigare Sovjetunionen). Globala och regionala institutioner såsom Förenta nationerna (FN), EU och Nato utövar också ett väsentligt inflytande.

Delvis kan man säga att den europeiska säkerhetsordningen existerat sedan 1940-talets slut, som en förlängning av den regelbaserade världsordning som kom till stånd genom upprättandet av FN samtidigt som segrarmakterna var beredda att garantera denna ordning genom politiska, ekonomiska och militära åtgärder i länder och regioner där de utövade kontroll. Det senare gällde inte minst åtagandet att återintegrera Tyskland och Japan, de två före detta "axelmakter" som försökt lägga under sig betydande delar av Europa respektive Ostasien i andra världskrigets inledningsskede, i det internationella samfundet. I FN-stadgans första och andra artikel fastslås att krig endast är legitimt i form av självförsvar eller då det utövas med mandat från FN:s säkerhetsråd. Därutöver förbinder sig samtliga medlemmar i FN till grundläggande principer för umgänget stater emellan, framför allt respekt för staters suveränitet, formella likställdhet, fredlig tvistlösning, liksom att man – i enlighet med artikel 2(4) i FN-stadgan – avhåller sig från "hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål".

Just eftersom den europeiska kontinenten hade upplevt två världskrig inom loppet av mindre än en generation betraktades sådana utfästelser emellertid som otillräckliga, och med framför allt amerikanskt stöd inrättades därför flera gemensamma organisationer som primärt syftade till att minska risken för förnyade, allvarliga konflikter på den europeiska kontinenten. Och här kan man säga att den europeiska säkerhetsordningen kom att fördjupas och bli alltmer trovärdig genom institutionella innovationer på flera politikområden, i linje med vad som brukar betecknas som ett "kollektivt säkerhetssystem" med ett

gemensamt åtagande till stabilitet och undertryckande av politisk-militär aggression.

Grunden till denna säkerhetsordning lades 1949 med Nato, under amerikanskt ledarskap, men även Europarådet och dess Europadomstol för mänskliga rättigheter, skapade 1949 respektive 1958, bör nämnas. Europeiska kol- och stålgemenskapen kom till stånd 1952 och 1967 slog de sex grundarländerna – Frankrike, Italien, Västtyskland, Belgien, Nederländerna och Luxemburg – ihop denna med den Europeiska ekonomiska gemenskapen och den Europeiska atomenergi-myndigheten (Euratom) för att bilda de Europeiska gemenskaperna (EG). 1993 sammanfördes de senare i den Europeiska unionen (EU), som då fick tolv medlemsländer. Nato hade vid samma tidpunkt sexton medlemmar.

Medan EU och Nato bidrog mest till den europeiska säkerhetsordningen (se nedan) bör – vid sidan av Europarådet och dess arbete för att stärka rättsstaten och mänskliga rättigheter – även den Europeiska säkerhetskonferensen (ESK) framhållas. ESK tillhåll höll mekanismer för säkerhetsfrämjande diplomati mellan de västeuropeiska länderna och deras motparter inom det kommunistiska blocket inklusive dåvarande Sovjetunionen. Helsingforskonferensen 1975 var unik därvidlag, eftersom den ledde fram till att trettiofem europeiska regeringar plus USA och Kanada bekräftade existerande gränser, samt gjorde åtaganden till ökad handel och respekt för mänskliga rättigheter. Fram till 1990, då en ny stadga antogs som omvandlade ESK till Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), utgjorde densamma en av få mötesplatser mellan regeringsföreträdare på ömse sidor om den så kallade ”järnridån” på kontinenten.

Under 2000-talets början fungerade också OSSE som en diplomatisk stötdämpare mellan den ryska politiska ledningen under president Vladimir Putin, som tillträtt vid årsskiftet 1999/2000. Samarbetet med USA utvecklades initialt också väl efter terroristattackerna mot New York och Washington den 11:e september 2001. Den dåvarande presidenten George W. Bush sökte samarbetspartners bortom de traditionella och ville utnyttja Rysslands geografiska belägenhet och kunskaper om islamistisk extremism i före detta Sovjetunionen och Afghanistan, varvid denna samverkan blomstrade bl.a. inom G8-



kretsen i form av underrättelseutbyte. Det var när de så kallade ”färgrevolutionerna” ägde rum i Georgien och Ukraina, med krav på större självständighet gentemot Moskva, som president Putins miss-tänksamhet tycks ha väckts (eller snarare förstärkts) om att USA:s regering försökte kringskära Rysslands handlingsfrihet. På säkerhetskonferensen i München 2007 tog Putin bladet från munnen och kritiserade skarpt det han betraktade som inblandning i en rysk intressesfär.

Efter detta blev även OSSE skådeplats för ständiga ryska invändningar mot den europeiska säkerhetsordningen, vilket jag visat 2013 i en artikel i *Internasjonal politikk*. Dessa invändningar har gällt försök från västliga politikernas sida att uppmuntra till demokratiska reformer inom Ryssland eller i dess närområde, stark irritation över kritik riktad mot hur det ryska rättssystemet fungerar eller mot den korruption som anses särskilt utbredd i länder som tidigare ingick i Sovjetunionen. I Kreml har man upplevt ett allt större behov att begränsa yttrandefriheten för politiska och sociala rörelser som sökt närmare band till Europa eller USA, eller krävt politiska och ekonomiska reformer med utgångspunkt i hur västerländska demokratier fungerar. Dessutom har ryska regeringsföreträdare återkommande hävdade att de underliggande motiven till europeiska och framför allt amerikanska regeringars engagemang för postsovjetiska medborgares politiska friheter ytterst härrör ifrån en vilja att utvidga västerlandets geopolitiska inflytande på Rysslands bekostnad.

## EU och Nato – ömsesidigt kompletterande institutioner

Det har skrivits en hel del om friktion och organisatorisk rivalitet mellan EU och Nato, på senare år bland annat av Nele Ewers-Peters vid Helmut-Schmidt-Universität i Hamburg, och tidvis har det varit besvärligt att reda ut ansvarsförhållanden och rollfördelning inom säkerhetspolitiken. Men historiskt betraktat på ett mer övergripande plan har de två Brysselbaserade organisationernas verksamhet nästan alltid präglats av ett ömsesidigt kompletterande, förstärkande

förhållningsätt till den europeiska säkerhetsordningen. EU har ”befriats” ifrån rena försvarsfrågor om hur man till exempel åstadkommer avskräckning med militära medel, och Nato har inte behövt ta hänsyn till komplexa utrikespolitiska spörsmål avseende bl. a. Mellanöstern. Tabell 1 visar kronologiskt utvidgningen av Nato efter organisationens grundande den 4:e april 1949. Grundarländerna var Belgien, Danmark, Frankrike, Island, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal Storbritannien och USA. Enligt artikel 10 står alliansen alltid öppen för nya ansökningar.

**TABELL 1: NATO:S UTVIDGNING EFTER UNDERTECKNANDET AV NORD-ATLANTPAKTEN DEN 4:E APRIL 1949**

|               |  |
|---------------|--|
| Februari 1952 | Grekland och Turkiet   |
| Maj 1955      | Västtyskland   |
| Maj 1982      | Spanien  |
| Oktober 1990  | Östtyskland (som del av det återförenade Tyskland)                       |
| Mars 1999     | Polen, Tjeckien och Ungern   |
| Mars 2004     | Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slovenien och Slovakien |
| April 2009    | Albanien och Kroatien  |
| Juni 2017     | Montenegro   |
| Mars 2020     | Nordmakedonien   |
| ?             | Finland och Sverige  |

KÄLLA: ”ENLARGEMENT AND ARTICLE 10”, NATO:S OFFICIELLA HEMSIDA (UPPDATERAD 6:E JULI 2022).

Går vi tillbaka till utvidgningen av Nato under 1990- och 2000-talen så banade denna process till att börja med väg för associationsavtal med EU, och därefter medlemskap i unionen ett antal år senare. För

att bli medlem i Nato krävs framför allt civilt styre av försvarsmakten, en statsförvaltning som fungerar enligt rättsstatliga principer, respekt för demokratiska fri- och rättigheter, samt en frånvaro av olösta gränstvister med grannländer. I realiteten ombads alla före detta kommunistiska stater att gradvis kvalificera sig för EU-medlemskap, genom att först ansluta sig till Europarådet – där en väl fungerande rättsstat utgjorde den främsta tröskeln – och till Nato, där organiseringen av försvaret och säkerhetspolitiken var de största stötestenarna. Som kandidatland benämnd inom ”Partnerskap för fred”-programmet fick länderna ifråga dessutom stöd av dåvarande Natomedlemmar under hela förberedelsestiden.

Inom studiet av internationella relationer beskrivs ofta säkerhetspolitik som ett resultat av stormakters intressen och önskemål, där mindre staters preferenser nästan alltid får stå tillbaka. Vad gäller Nato:s utvidgning har en av de mest namnkunniga forskarna inom teoristyr, s. k. realistisk skolbildning, statsvetaren John Mearsheimer vid University of Chicago, återkommande gjort gällande att det ytterst skulle ha varit USA som var pådrivande i Central- och Östeuropa. Den empiriska forskningen visar dock med all önskvärd tydlighet att det snarare var tvärtom, det vill säga att Natoutvidgningen varit efterfrågestyrd och att oron hos politiska beslutsfattare och väljare i stater som tidigare dominerats av Sovjetunionen gällt kvardröjande rysk imperialism och militär maktprojicering gentemot mindre grannar i syfte att uppnå olika eftergifter.

Det stämmer dock att Ryssland fram till 2010-talet sällan opponerade sig emot EU:s utvidgning i östlig riktning. Tabell 2 visar EU:s utvidgning efter att sex länder, Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Västtyskland undertecknat den Europeiska kol- och stålgemenskapen den 18:e april 1951. Under åren som följde på kommunismens sammanbrott och Sovjetunionens upplösning tycktes man även i Moskva ha betraktat ett tilltagande välstånd i Europa som en ekonomisk möjlighet för Ryssland självt. Under 2004–2007 anslöt sig hela tolv stater till unionen, varav tio ingått i den sovjetiska inflytelsesfären och varit formella medlemmar av Warszawapakten under det kalla kriget.

**TABELL 2: EU:S UTVIDGNING EFTER UNDERTECKNANDET AV DEN EUROPEISKA KOL- OCH STÅLGEMENSKAPEN DEN 18:E APRIL 1951**

|              |   |
|--------------|---|
| Januari 1973 | Danmark, Irland och Storbritannien  |
| Januari 1981 | Grekland  |
| Januari 1987 | Portugal och Spanien  |
| Januari 1995 | Finland, Sverige och Österrike  |
| Maj 2004     | Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern |
| Januari 2007 | Bulgarien och Rumänien  |
| Juli 2013    | Kroatien  |

KÄLLA: "HISTORY OF THE EU", EU:S OFFICIELLA HEMSIDA, EUROPEISKA UNIONEN

Men gränsen gick vid Belarus och Ukraina, vilket uppenbarades redan i samband med 2004 års "orangea revolution" i det senare. Mycket tyder på att Kremls involvering i ukrainsk politik från och med denna tid består i såväl öppet stöd för olika politiska ledare och partier som försök till dolt inflytande via ekonomisk politik, underrättelseverksamhet, med mera. De stora gasledningssystem som byggts upp i Ukraina under sovjetepoken för att kunna förvara och transportera gas till ett antal europeiska importländer har återkommande utgjort föremål för hårda förhandlingar och konflikter (se Torbjörn Beckers och Anders Åslunds kapitel i denna volym). Detsamma gäller den ryska flottbasen i Sevastopol på Krimhalvön, även den ett arv från Sovjettiden.

Vid årsskiftet 2013/2014 accentuerades det som man i Kreml beskrev som en geopolitisk dragkamp mellan västvärlden och Ryssland om den viktigaste komponenten i denna ryska intressesfär, nämligen Ukraina. Ukrainas dåvarande president Viktor Janukovyjtj, som i sin valkampanj lovat att förhandla fram ett associationsavtal med EU och fått ett erbjudande om ett sådant från Bryssel, vände plötsligt på klacken och accepterade istället ett förslag från Moskva om fördjupat samarbete. Den s.k. Majdanrevolutionen som föddes ur många

medborgares besvikelse beträffande denna helomvändning blev för Moskva en direkt utmaning emot idén om att införliva Ukraina i ett ekonomiskt förbund med grannlandet i öster. Då Janukovyjtj flytt till Ryssland i februari 2014 beslöt president Putin att med militära medel överta och annektera Krimhalvön samt stödja ryskspråkiga separatister i Donbass i sydöstra Ukraina.

Ett sätt att beskriva situationen under de senaste femton åren är att två rivaliserande föreställningar om säkerhetsordning stått emot varandra. Den ena utgår ifrån att militär tvångsmakt är allena saliggörande för att skapa verklig stabilitet och att denna ytterst behöver bygga på en stormakts militära förmåga. Ett alternativt synsätt är att regionala politiska aktörer, ifall de föredrar en multilateralt baserad ordning där ekonomi och diplomati ges stort spelrum, kan få till stånd en mer polycentrisk säkerhetsordning. Kontrasten de två föreställningarna emellan har bland annat beskrivits av forskarna Derrick Frazier och Robert Stewart-Ingersoll vid U.S. Air Command and Staff College respektive American University i Abu Dhabi. Frazier och Stewart-Ingersoll har sett närmare på Rysslands unilaterala, paternalistiska, och inte sällan öppet revisionistiska, agerande i den så kallade postsovjetiska sfären och lyft fram agerandet som exempel på den förra typen av synsätt.

## Kremls upprepade krav på en alternativ säkerhetsordning

Det finns sålunda en tydlig kontinuitet mellan rysk diplomati såsom den bedrivits inom OSSE under cirka femton år, och de specifika krav på att den europeiska säkerhetsordningen anpassar sig till Moskvas önskemål som kom till uttryck under senhösten och vintern 2021–2022, dvs. månaderna innan Ukrainakriget bröt ut. Återkommande var tre element, nämligen rysk vetorätt mot väsentliga justeringar av säkerhetsordningen; förbud mot utplacering av vapensystem som skulle kunna riktas mot militära installationer längre in i den Ryska federationen; samt politisk icke-inblandning i den postsovjetiska sfären av Nato- och EU-länder.

Vad gäller kravet på en rysk vetorätt mot justeringar av säkerhetsordningen var Natomedlemskap för ytterligare europeiska stater den viktigaste komponenten. Kreml har sedan Putin tillträdde på presidentposten konsekvent insisterat att ingen ytterligare Natoutvidgning får ske utan Rysslands medgivande. Det gäller framför allt de länder med vilka Ryssland delar en gräns, eftersom man anser att de geopolitiska förutsättningarna då skulle förskjutas till västsidans fördel. Som regel har varje inrikespolitisk debatt om anslutning till den transatlantiska alliansen i ett enskilt land – oavsett om denna uppstått i Montenegro, Nordmakedonien, Ukraina eller Sverige – föranlett kritik och hot om motåtgärder från företrädare för det officiella Ryssland.

Kravet på ett förbud mot utplacering av vapensystem har mest beagnats i snävare sammanhang, i samband med utspel eller förhandlingar avseende nedrustning. Den hårdaste ryska kritiken har handlat om eventuell utstationering av långräckviddiga robotar i Natoländer i Centraleuropa, och man har bland annat vänt sig emot försök att differentiera mellan offensiva och defensiva system. Samtidigt har den ryska försvarsindustrin kontinuerligt utvecklat nya robotsystem som enligt många experters förmenande brutit emot ingångna överenskommelser, framför allt 1987-års avtal om att inte ta fram medeldistansrobotar (med en räckvidd från 500 till 5 500 km) pga. att de riskerade undergräva den militära balansen på den europeiska kontinenten. Efter att 2014–2018 publicerat dokument som redogör för hur ett flertal ryska robottyper avvikit ifrån ingångna överenskommelser, lämnade USA avtalet om att begränsa utveckling och utplacering av medeldistansrobotar 2019.

Kravet på politisk icke-inblandning i den postsovjjetiska sfären har dock utgjort den största utmaningen för västerländska demokratier eftersom det står i strid med såväl internationella ryska åtaganden om respekt för suveränitet och territoriell integritet, som den europeiska säkerhetsordningen. Som redan beskrivits ovan är den europeiska säkerhetsordningen ”finmaskigare” än andra regioners i bemärkelsen att FN-stadgans principer och regler understöds av ytterligare överenskommelser och institutioner, såsom Europarådet och dess konvention om mänskliga rättigheter, OSSE med sin Helsingfors-

överenskommelse och Parisstadga (från 1990), samt EU och Nato med respektive regelverk för hur medlemmarna ska agera gentemot varandra och i förhållande till tredje part.

När länder som Georgien och Ukraina valt politiska företrädare som försökt bryta sig loss ifrån ett ekonomiskt och politiskt beroende till den Ryska federationen har formella och informella beteendenormer brutits, och konflikten mellan Europa och Ryssland fördjupats. Detta skedde 2003–2004 med ”färgrevolutionerna”, och igen med ryska militära insatser på georgiskt territorium 2008, och därefter på ukrainskt territorium 2014 och framåt. Ytligt sett kunde officiella ryska utsagor se ut som om de försvarade den ryskspråkiga befolkningens rättigheter, till exempel när man kritiserade ryskans ställning i ukrainsk lagstiftning. Men bedömare som med insikter i hur oppositionen inom Ryssland inte bara motarbetades utan eliminerades genom politiskt styrda rättegångar, myndigheters repression, samt påtvingad exil och till och med politiska mord, insåg tidigt att Kremles agerande inte handlade om omsorg om de ryskspråkigas rättigheter i den postsovetiska sfären.

Trots ett stort antal tydliga tecken var det relativt få utomstående som tolkade situationen korrekt under månaderna före invasionen i februari 2022. Flertalet bedömare trodde på en militär operation begränsad till Donbass, den del av sydöstra Ukraina som Ryssland i betydande utsträckning redan kontrollerade. Andra hänvisade till de enorma förluster som kretsen kring Putin sannolikt skulle åsamka sina egna ekonomiska intressen vid en öppen militär konflikt. Det är väl känt att den ryska politiska ledningen är sammanflätad med landets kommersiella elit, som kontrollerar en lång rad näringar och främst olje- och gasindustrin och dessutom fört ut mycket stora tillgångar till en rad europeiska länder och investerat dem där. Man ansåg att både Putin och dennes närmaste förtrogna i första hand skulle se till att inte riskera att undergräva dessa kommersiella intressen genom ett handlande som förorsakar långtgående ekonomiska sanktioner eller politisk isolation.

## Tecken på förnyad konsolidering av europeisk säkerhet

Beskrivningen av EU som en ”normativ makt”, företrädd av Ian Manners vid Lunds universitet, har ibland kritiserats för att den underbygger en känsla av självtillräcklighet och till och med moralisk överlägsenhet hos EU-medborgare och politiska ledare. EU skulle alltså vara ett alternativ till en klassisk stormakt, som istället för maktpolitik utövar en positiv typ av utrikespolitik, och därmed genererar ”attraktion” istället för respekt för militär och materiell styrka, i förhållande till omvärlden (för en längre diskussion om begreppet, se Ann-Kristin Jonassons kapitel i denna volym). Man kan hävda att Ukrainakriget våren 2022 visade vilken potentiell styrka som finns i att konsekvent handla i enlighet med en stark etisk övertygelse, vilket enligt många innefattas i begreppet ”normativ makt”. En sådan etisk övertygelse ökar inte bara motståndskraften, försvarsviljan utan även stridsmoralen hos de militära styrkor som har att försvara ett Ukraina orienterat emot Europa och EU. På motsvarande sätt finns politiska beslutsfattare, EU-tjänstemän och miljoner EU-medborgare som starkt sympatiserar med Ukrainas kamp mot en militär övermakt, en kamp där medborgarna själva uppvisar ett stort engagemang.

Förhoppningen hos den ryska politiska ledningen var uppenbarligen att den ”särskilda militära operationen”, inte helt olikt övertagandet av Krimhalvön under februari 2014, skulle ske hastigt och med överväldigande kraft. Därmed skulle inte någon långtgående mobilisering av den ukrainska försvarsmakten eller civilsamhället hinna äga rum, och inte heller vore det möjligt att utifrån bistå ukrainska myndigheter. Så blev dock inte fallet och avsaknaden av en politiskt eller folkrättsligt legitimerande motivering till invasionen stärkte Ukrainas sak redan under de första dagarna. I en extrainkallad session av FN:s generalförsamling den 2:a mars 2022 fördömdes Rysslands invasion av Ukraina med 141 röster emot 5, medan 35 länder avstod från att rösta och ytterligare tolv uteblev från omröstningen. Resolutionen krävde också skydd för civila och tillträde för humanitära hjälpinsatser.

Till skillnad från i FN var fördömandet från Nato:s och EU:s sida



avseende invasionen helt unisont, och dessutom eftertryckligt. Det följdes också upp med flera konkreta motåtgärder i snabb följd. Bredden och djupet i EU:s ekonomiska sanktioner utökades genom en rad gemensamma beslut, koordinerade med USA och ett antal likasinnade regeringar, under våren 2022, vilket illustreras i tabell 3. Den rättsliga grunden till EU:s agerande var i viktiga avseenden redan på plats i och med 2014 års Rysslands- och Krimsanktioner (förordning 208/2014 och 269/2014), men kom att stegvis utvidgas och preciseras att t.ex. gälla exportförbud för teknik inom sjöfart-, rymd- och flygsektorn, teknik och tjänster inom energisektorn, elektronik och maskinutrustning med potential att stärka rysk industriell kapacitet, samt handel med guld och guldvaror. Ryska bankers tillgång till det så kallade SWIFT-systemet begränsades på motsvarande sätt i flera steg under våren.

**TABELL 3: INFÖRDA SANKTIONER MOT RYSSLAND AV EU OCH LIKASINNADE, VÅREN 2022**

| <i>Typ av åtgärder till stöd för Ukraina</i>  | <i>Antal länder som anslutit sig</i> | <i>Länder</i>  |
|---|--------------------------------------|--|
| Införde sanktioner mot Ryssland   | 43                                   | EU:s 27 medlemsländer, Albanien, Australien, Bahamas, Japan, Kanada, Kosovo, Montenegro, Nya Zeeland, Nordmakedonien, Norge, Schweiz, Singapore, Storbritannien, Sydkorea, Taiwan, USA |
| Stängde luftrum för ryska flygplan  | 35                                   | EU:s 27 medlemsländer, Albanien, Island, Montenegro, Nordmakedonien, Norge, Schweiz, Storbritannien, USA   |
| Begränsade ryska bankers tillgång till SWIFT-systemet för finansiella transaktioner | 33                                   | EU:s 27 medlemsländer, Japan, Kanada, Storbritannien, Sydkorea, Taiwan, USA  |

KÄLLA: EU:S OFFICIELLA HEMSIDA, EUROPEISKA KOMMISSIONEN, 2022

Import som under loppet av våren och sommaren 2022 förbjudits omfattar fossila bränslen, petroleumprodukter och kol, järn- och stålprodukter, trä och cement. Detsamma kom att gälla andra produkter som genererar betydande intäkter åt den ryska staten, och som i sin tur kunde användas för att finansiera den omfattande krigföringen i Ukraina. Några av de mest verkningfulla sanktionerna beslutades träda i kraft under senhösten 2022 och vintern 2023, och gäller den maritima finans- och tjänstesektor som rysk export av råolja och petroleumprodukter är beroende av. Den 31:a augusti 2022 upphävde EU för övrigt de lättnader i visumregler som gällt för ryska medborgare sedan 2007.

En betydande svaghet i sanktionsregimen under 2022 var att flera europeiska länder, särskilt Tyskland, Italien, Nederländerna och Polen, gjort sig avhängiga av import av ryska fossila bränslen genom långsiktiga överenskommelser och gemensam infrastruktur för transport av naturgas. Det är tydligt att man i Kreml var medveten om denna svaghet och att man föreställde sig att den innebar att europeiska regeringar inte skulle kunna utöva särskilt kraftiga ekonomiska påtryckningar emot Ryssland. Grekiska rederier tilläts fortsätta transportera rysk olja och belgiska diamanthandlare kunde även framgent importera rådiamanter, eftergifter som dock var av mindre betydelse för Rysslands totala statsintäkter.

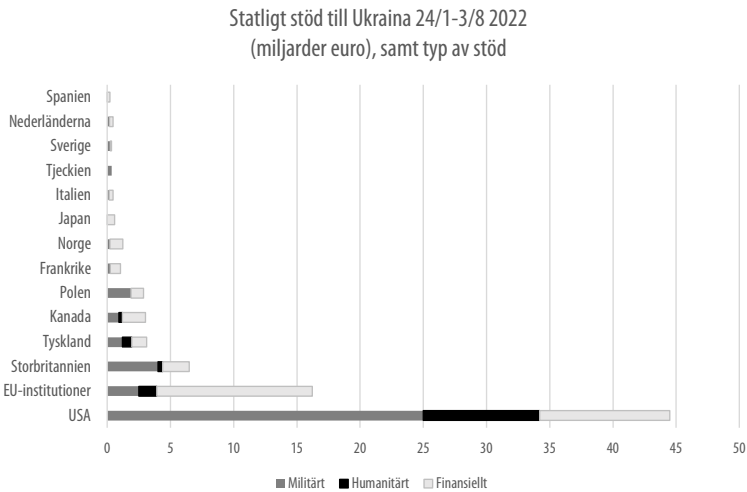
Ett hastigt avslutat krig hade kanske heller inte föranlett en förändrad politisk kalkyl i dessa europeiska länder. Men det utdragna förloppet som följde av Ukrainas framgångsrika motstånd emot invasionsstyrkorna innebar att det fanns tillräckligt med tid för att mobilisera strukturella motåtgärder och att vidta olika mått och steg för att inte minst reducera beroendet av rysk gas. EU-kommissionens koordinerande roll – och möjligen även att den nuvarande kommissionsordföranden är den f.d. tyska försvarsministern, Ursula von der Leyen – bidrog till att EU:s medlemsländer kunnat samla sig och mildra effekterna av reducerad import av naturgas. Problemet består dock inte bara i själva avhängigheten utan i de enorma intäkter som Ryssland genererar via sin sammantagna energiråvaruexport, vilka ända in på hösten 2022 vida översteg de lån och bistånd som erbjudits Ukraina.

Medan den politiska solidariteten med Ukrainas situation varit enhällig har benägenheten att bistå Kiev med militärt stöd varit mer skiftande, regeringar emellan och över tid. Utbildningsinsatser riktade mot den ukrainska försvarsmakten har skett kontinuerligt sedan 2014 men leveranser av hela vapensystem lyste länge i stort sett med sin frånvaro. Långsamheten har delvis berott på det finansiella läget i Ukraina, som kämpat med underskott under 2010-talet, och delvis på politiska överväganden. Natoländerna var hela tiden medvetna om att Kreml kunnat använda försäljning av avancerade vapensystem till Ukraina som argument för att västländer och framför allt USA försökt flytta fram sina geopolitiska positioner till landets östra gräns, och i nästa skede ”dämma in” och hota Ryssland. Till och med leveranser av kvalificerade defensiva system, som antistridsvagnsroboten Javelin, hamnade ständigt under lupp i vapenproducerande länder. Först i början av februari 2022 började Storbritannien exportera den brittisk-svenska motsvarigheten till Javelin, NLAW-systemet, till den ukrainska armén.

Situationen förändrades mycket snart efter Rysslands storskaliga invasion i slutet av februari 2022. Framför allt regeringar i Natoländer med gräns mot Ryssland, Belarus eller Ukraina självt inledde leveranser av en rad olika vapensystem. ”Triangelexport” uppstod där Tjeckien, Slovakien, Rumänien och Bulgarien försåg Ukraina med material från Warszawapaktsepoken och USA, Storbritannien eller Tyskland levererade mer modern, Natoanpassad dito, till de förra. Det kunde gälla stridsvagnar, artilleripjäser eller militära fordon. Tanken var inte minst att den ukrainska försvarsmakten inte skulle behöva ägna tid åt att öva med den tillförda materielen utan genast sätta den i bruk. Inom de centraleuropeiska försvarsmakterna skedde därmed en accelererad modernisering av försvarsmateriel som annars tagit längre tid via reguljära upphandlingar.

Ett kvalitativt skifte vad gäller militärt stöd ägde rum under sen-våren, då USA och Frankrike började överföra långräckviddiga raket- och artillerisystem av typ HIMARS, M777 respektive Caesar till den ukrainska armén. Dessa krävde en period av träning och införlivande i logistiksystem, varför det egentligen var först under juni och juli månad som de kunde tas i anspråk. När detta skedde blev den mili-

tära effekten dock avsevärd i och med att ryska ammunitionsdepåer och ledningscentraler bakom frontlinjen angreps med stor effekt. Detta innebar i realiteten att den ryska offensiven i Donetsk- och Luhanskregionerna avstannade. Leveranser av amerikansk tillverkade sjömålsroboten *Harpoon* från bland annat danska försvaret, tillsammans med en allt mer utbyggd ukrainsk förmåga att effektivt använda drönare, bidrog i sin tur till att den ryska Svartahavsflottan höll sig längre bort från det ukrainska fastlandet.



**FIGUR 1: STATLIGT STÖD TILL UKRAINA**

KÄLLA: "UKRAINE SUPPORT TRACKER", HEMSIDA ÄGNAD DATABAS OM MILITÄRT, FINANSIELLT OCH HUMANITÄRT BISTÄND TILL UKRAINA, KIEL INSTITUTE FOR THE WORLD ECONOMY.

Det bör även noteras att EU och Nato, efter decennier av friktion och rivalitet sinsemellan på det säkerhetspolitiska området, verkar ha uppnått en ny samsyn till följd av Ukrainakriget och det samfälliga agerandet under 2022. Denna samsyn gäller inte minst behovet av en självständig, konventionell militär förmåga som kan sättas in i Europas närområde. En mer pragmatisk hållning rör också delat utnyttjande av logistiska resurser.

## Rättning mittåt! Varför en säkerhetsordning ytterst är avhängig militär förmåga

EU:s normativa makt är emellertid otillräcklig när motståndaren är en stormakt vars politiska ledning redan visat sig redo att begagna militära medel för att genomdriva sin vilja, erövra territorier, föröda sina motståndares infrastruktur, näringsliv och samhällsinstitutioner, samt målmedvetet undergräva EU:s och Nato:s auktoritet. Det råder inget tvivel om att den europeiska säkerhetsordningen står på spel i kriget mellan den Ryska federationen och Ukraina. De krav som Kreml med tilltagande intensitet ställt på Nato, EU och alla däri ingående medlemsländer är synnerligen långtgående. Det handlar om en vetorätt i förhållande till medlemskap i säkerhetsorganisationer och de vapensystem som utplaceras i Rysslands närhet. Men det handlar minst lika mycket om att underkasta f.d. sovjetrepubliker och framför allt områden med slavisk- eller ryskspråkig befolkning den politiska och ekonomiska ordning som Kreml föredrar. Med andra ord är suveränitet och territoriell integritet inte giltiga principer i Rysslands ”nära utland”.

Så länge dessa anspråk restes via diplomatiska kanaler och inom ramen för organisationer som OSSE, fram till 2014, kunde de hanteras med politiska medel. Eftergifter av olika slag har gjorts under åren, utan att man accepterat att den europeiska säkerhetsordningen i sig undergrävts. Men enigheten är stor bland bedömare att diplomatin, efter Rysslands invasion, inte längre utgör ett verksamt medel. Realpolitiska verktyg måste begagnas för att värna den europeiska säkerhetsordningen, och från och med februari 2022 behöver det ske innan militära medel åstadkommer realiteter ”på marken” som är synnerligen svåra att reversera.

Den amerikanska presidentadministrationen under Joe Bidens ledning tycks redan hösten 2021 haft mycket tillförlitliga uppgifter om den långtgående planläggning som företagits av den ryska politiska och militära ledningen, och man insåg tidigt att den europeiska säkerhetsordningen var direkt hotad. Man upplevde sig stå inför flera beslutsdilemman som bland annat hade att göra med Ukrainas ledning, som till varje pris ville hålla sin ekonomi igång så länge som möjligt

och därför inte offentligt ville ge uttryck för sin oro. President Biden, utrikesminister Antony Blinken, försvarsminister Lloyd Austin och säkerhetsrådgivare Jake Sullivan hade också svårt att övertyga sina europeiska allianspartners om trovärdigheten i underrättelserapporteringen, där USA:s försök att vilseleda omvärlden inför invasionen i Irak 2003 verkade spela in.

Dessa dilemman och tidigare erfarenheter sveptes åt sidan i samma stund som de ryska trupperna passerade gränsen den 24:e februari. I deras ställe infann sig en samsyn vad gäller hotet mot Europa och de säkerhetspolitiska institutioner som på kontinenten mer eller mindre garanterat freden – med undantag som Cypernkonflikten 1974 och Jugoslaviens våldsamma sönderfall under 1990-talet – sedan andra världskrigets slut. Att få enighet kring behovet av att värna Ukrainas suveränitet var plötsligt enkelt, liksom om att humanitärt, politiskt och ekonomiskt stöd skulle erbjudas. Precis som påpekats ovan har enigheten inte varit lika stor kring militärt stöd, och inte heller kring vilka ekonomiska och andra uppoffringar som Europas medborgare bör uppmanas till för att hjälpa Ukraina motstå Rysslands territoriella anspråk.

En uppenbar utmaning för europeiska länder är att politiska och ekonomiska åtaganden behöver stå i samklang med viljan att upprätthålla den europeiska säkerhetsordningen. Denna vilja är av geografiska och historiska skäl allt annat än identisk över hela kontinenten, men flera decenniers erfarenhet av framgångsrik samverkan utgör trots allt en någorlunda stabil grund att stå på. För det andra behöver man tillföra de resurser, inklusive militära sådana, som krävs för att slå tillbaka angreppet och därmed tillbakavisa ryska krav på en alternativ säkerhetsordning. Allt som kan tolkas som en rysk ”seger” riskerar att på sikt underminera hela denna säkerhetsordning, just eftersom de principer och regler som uppfattats som fundamentala åsidosätts. Återupprättande av ett *status quo ante*, det vill säga innan den 24:e februari 2022, tycks av många, inklusive Ukrainas president Volodymyr Zelenskyj i ett uttalande den 21:a maj, vara ett minimum för att kunna hävda att de ryska anspråken tillbakavisats.

Uthålligheten hos de europeiska länderna och deras gemensamma institutioner blir sannolikt avgörande för huruvida säkerhetsord-

ningen på kontinenten består. Efter sex månader av krigföring stod det klart att Ukraina är den största förloraren, att EU-ländernas ekonomi påverkas negativt, och att den Ryska federationen primärt lidit förluster i termer av minskad import. Exporten av gas, råolja, kol och petroleumprodukter, som utgör landets främsta inkomstkällor, sjönk endast långsamt alltmedan priserna steg kraftigt. Följden av detta var att ryska intäkter av sin export inom energisektorn fram till hösten 2022 förblev stora, och således kunde bidra till att finansiera kriget.

På grund av en rad faktorer – till del militära, geografiska, ekonomiska och politisk-moraliska – är Ukrainas förmåga att återta det mesta av vad ryska styrkor erövrade 2022 sannolikt avgörande för trovärdigheten i den europeiska säkerhetsordningen. För all del kan man hävda att själva misslyckandet avseende Kremles mest ambitiösa krigsmål, att ta över hela landet utom cirka en fjärdedel i väster, demonstrerar nämnda säkerhetsordnings livskraft. Att Ukraina och dess europeiska allierade stod emot attacken och kunde begränsa dess framgång till mindre än hälften av de ursprungliga planerna skulle alltså vara ett tecken på att ordningen i stort sett består, och att en större vaksamhet framöver kan vara tillräcklig för att hålla den vid liv.

En mer pessimistisk syn, i linje med ukrainska ledares och Rysslandsexperters förutsägelser, är att president Putin och dennes sympatisörer inom och utanför Europa skulle betrakta detta som en delseger. Därmed vore risken uppenbar för att ryska politiska ledare i ett senare skede skulle återuppta försöken att erövra stora delar av Ukraina, och dessutom vidare inspirera till andra gränsförändringar i strid mot den hittills gällande europeiska säkerhetsordningen. Putin och kretsen kring honom har som bekant lyckats etablera nära relationer med ett antal politiska ledare i Europa, däribland Marine Le Pen, ledaren för Nationell Samling i Frankrike, liksom Silvio Berlusconi och Matteo Salvini, ledare för Forza Italia respektive Lega Nord tillika två av Italiens f. d. premiärministrar.

Alltmer oroande för europeiska beslutsfattare under hösten 2022 var också det som tolkades som en kraftigt ökad riskbenägenhet hos den ryska politiska ledningen. På samma sätt som den europeiska säkerhetsordningen utmanades och behövde värnas med alla till buds stående medel uppfattade man i Kreml regimstabiliteten

som avhängig en framgångsrik militär kampanj. Att insatserna betraktades som höga var uppenbart redan då president Putin flera gånger varnade ledare i väst för att intervensera på den ukrainska sidan i kriget, inklusive genom att förutskicka att kärnvapenstyrkorna skulle försättas i alarmberedskap. Då ryska trupper intog delar av den ukrainska regionen Zaporizjzja och placerade stridsfordon och artilleri i omedelbar närhet till Europas största kärnkraftverk belägen i densamma bekräftades återigen nämnda riskbenägenhet. I augusti 2022 uttryckte ledningen för det Internationella atomenergiorganet (IAEA) stor oro för att kärnkraftverket skulle allvarligt skadas av stridigheterna och därigenom eventuellt orsaka en kärnkraftsolycka, med konsekvenser långt bortom Ukraina.

## Stormaktsanspråkens framtid i och utanför Europa

President Putins Ryssland har under mer än två decennier förespråkat en multipolär världsordning där USA inte längre spelar en roll som garant för frihandel, fri sjöfart, och regional stabilitet i Central- och Sydamerika, Europa, Mellanöstern, och Ostasien. Det var i syfte att uppnå en sådan ordning som Ryssland ingick ett ”särskilt partnerskap” med Folkrepubliken Kina redan 2005, och därefter gick i spetsen för inrättandet av Shanghais Samarbetsorganisation liksom det så kallade BRICS-samarbetet med Folkrepubliken Kina, Indien, Sydafrika och Brasilien. Man har också varit mycket aktiv inom det informella samarbetsorganet mellan världens tjugo största ekonomier, G20, särskilt efter att Ryssland uteslöts ur G8 år 2014 som en följd av annekteringen av Krimhalvön. I nuvarande G7 ingår bara stater som erkänner varandra som fungerande demokratier (USA, Kanada, Japan, Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Italien) plus EU.

Även om särskilt Ryssland var pådrivande i lanseringen av samarbetsorgan som BRICS och Shanghais Samarbetsorganisation har tecknen över tid hopat sig avseende andra regionala stormakters vilja att vidga sina respektive manöverutrymmen. Inte minst BRICS-kret-



sens medlemmar har blivit mer aktiva i sina närområden samtidigt som man gemensamt verkat för att understödja varandras intressen gentemot USA och dess allierade. Man har exempelvis diskuterat möjligheterna att dra undervattenskablar mellan sig som en alternativ kommunikationsinfrastruktur till den som är på plats genom västvärldens, och särskilt USA:s, försorg. Den senaste tidens betydande militära satsningar i kvantitativt och kvalitativt hänseende bland regionala stormakter ger vid handen att diplomati och handelspolitik framöver kan komma att åtföljas av en underton av tvång, något berörda grannländer kan behöva beakta i sin säkerhetspolitik. Folkrepubliken Kina, med sin allt större försvarsbudget, är inte oväntat den viktigaste aktören härvidlag.

Den främsta skådeplatsen för hur kampen kan komma att utkämpas mellan USA och Folkrepubliken Kina är för närvarande Taiwan, till vars säkerhet Washington gjort förnyade åtaganden under senare år. Folkrepubliken Kinas förhållningssätt gentemot Taiwan, som man betraktar som ett slags avfalling från det egentliga fäderneslandet, har hårdnat betydligt under nuvarande president Xi Jinping, vilket i sin tur måste tolkas som riktat mot USA:s ställning i Ostasien i allmänhet. Det faktum att få i det internationella samfundet accepterar Taiwan som en självständig stat underlättar för Kina att långsamt försöka få andra länder att upphöra med protester och sympatyttringar i solidaritet med Taipei. Det sätt på vilket Beijing lyckades ”disciplinera” Hongkong med hjälp av en rad nya lagar och nedmontering av fri- och rättigheter på plats ser ut som en generalrepetition för vad man vill åstadkomma i Taiwan under de närmaste åren.

Att EU och den europeiska delen av Nato bemöter sådana globala och regionala utmaningar med en mer robust säkerhets- och försvarspolitik – som framöver lär behöva kombineras med utbyggnad av en större och mer användbar militär förmåga – är logiskt och troligen oundvikligt. Att förlita sig på EU:s diplomatiska röst ter sig naivt, framför allt efter att Kinas politiska ledning och likasinnade snarare ställt sig på Rysslands än på Ukrainas sida i relation till den mest allvarliga militära konflikten i Europa sedan 1945. Härvidlag ter sig Tysklands dramatiska satsning de närmaste åren med 100 miljarder euro på försvaret, vid sidan av den reguljära försvarsbudgeten om 50

miljarder, som den enskilt viktigaste nyheten. Det särskilda försvarsanslaget är avsett för tyska flygvapnet, som vill förvärva helikoptrar och fler amerikanska stridsflygplan av typen F-35. Men de europeiska länderna kan inte bara höja försvarsanslagen utan måste också vidmakthålla sin enighet och inre stabilitet, ifall de också ska kunna uppträda samfällt gentemot andra delar av världen.

Från amerikanskt håll har man länge ansett att en rejäl höjning av försvarsanslagen hade kunnat motiveras också utan Ukrainakrigets utbrott. Åtminstone sedan Obamaadministrationens första mandatperiod 2009–2012 har USA försökt att övertyga europeiska huvudstäder om behovet av att väsentligt öka försvarsförmågan i den europeiska delen av den transatlantiska alliansen, framför allt eftersom de asiatiska ekonomiernas tyngd i världen stadigt växer och för att den amerikanska försvarsmakten därför behöver flytta resurser dit. Men det är först nu som ledande politiker och försvarsexperten i en rad Nato- och EU-länder gjort slag i saken och argumenterat för ett sådant skifte, då de plötsligt upplever ett akut behov och dessutom har bredare stöd i folkopinionen för detta.

Att bygga upp en robust, konventionell militär förmåga i Europa som kan ersätta den amerikanska kommer att ta tid i anspråk. Det samma gäller att få enskilda länders försvarsmakter att samverka utan en stark amerikansk komponent, vilken hela tiden utgjort en gemensam nämnare inom Nato-sammanhang. De medel som man från EU nu är beredd att satsa på ”militär mobilitet”, dvs. på att kunna förflytta resurser och trupper från en del av Europa till en annan, är en god början, tillsammans med det så kallade Permanenta Strukturerade Samarbetet (PESCO) och den Europeiska försvarsfonden som tillfördes unionens budget 2021 (se Malena Britz i *Europaperspektiv* 2022). Arbetet med att ta fram en ”strategisk kompass” inom EU, för att få bättre överblick över olika samarbetsprojekt och koordinera dem mer effektivt i syfte att stärka den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, slutfördes under 2022. Ur detta arbete hoppas man bland annat kunna förbättra underrättelsesamarbetet, stärka cyberförsvaret, vidga kampen emot desinformation och vilseledning, samt bättre utnyttja försvarsutgifterna för att öka den militära förmågan och insatsberedskapen i unionens närmaste omgivning.

Den Europeiska utrikestjänsten ledd av den Höge Representanten, f.n. spanske Josep Borrell, utgör sedan tidigare en viktig delmängd i framåtriktade ambitioner om att unionen ska utveckla ett ”strategiskt aktörskap” i världen bortom den egna kontinenten. Idag har utrikestjänsten drygt 4000 anställda och ungefär hälften av dem tjänstgör på över 140 EU-delegationer i de flesta självständiga stater samt städer med värdskap för internationella organisationer (Addis Abeba, Genève, New York, Paris, Rom och Wien), samt med sidoackreditering i resterande länder med representation i FN. På delegationerna är dessutom majoriteten anställda utsända av EU-kommissionens olika generaldirektorat och arbetar ofta antingen med utvecklings- och biståndsfrågor, kontraterrorism, migration, handel, eller energiförsörjning.

Storbritanniens beslut att lämna unionen undergrävde temporärt EU:s ambitioner om att stärka sin trovärdighet som strategisk aktör och vidareutveckla sin självständighet gentemot USA, Folkrepubliken Kina, och en rad regionala stormakter. Men i skuggan av kriget i Ukraina tycks också förutsägelsen om att man ska kunna arbeta vidare i samma anda med en mer beslutsfälig, ”vassare” union börja realiseras (se Björn Fägersten i *Europaperspektiv* 2018). För det är egentligen först under krishantering i samband med brexit, coronapandemin och kriget i Ukraina som EU:s främsta beslutsfattare och institutioner har avkrävts ett tydligare och fastare ledarskap. Att inte ha gett efter för populistiska påtryckningar ifrån brittiska förhandlare, att ha enats om gemensamma inköp och distribution av covidvaccin, samt antagit alltmer verkningsfulla sanktioner emot Ryssland, verkar successivt ha ökat självförtroendet i Bryssel.

## Vägen till en robustare europeisk säkerhetsordning

Så länge Ryssland inte ger upp sina politiska och militära anspråk på Ukraina och på att diktera villkoren för sina västra grannländers utrikes- och inrikespolitik består det akuta hotet emot den europeiska säkerhetsordningen. Ett regimskifte i Moskva kombinerat med en

militär kollaps i sydöstra Ukraina skulle kunna undanröja detta kort-siktiga hot, men inte ens en ny rysk regering kommer nödvändigtvis att ändra inställning eller lyckas övertyga de delar av samhället som stödjer landets aggression emot Ukraina, eller är djupt misstänksamma emot USA, Nato och västvärlden i stort. Den säkerhetspolitiska problematiken som följer ur Ukrainakriget och de krav Moskva ställde i samband med detta lär med andra ord bestå under en längre tid.

För Europas och EU:s vidkommande finns i nuläget därför inget alternativ till att se om sitt hus i säkerhetspolitiskt hänseende, och det innebär framför allt att göra vad man kan för att bevara den politiska enigheten, minska beroendet av ryska energiråvaror, konstgödsel, och vissa andra inkomstbringande exportvaror, alltmedan man förbereder sig på att kunna värja sig mot hotet från öster med diverse samhälleliga och militära medel. Det innebär att arbeta med flera olika typer av frågor samtidigt för att öka motståndskraften och uthålligheten i Europa i stort, men också att ta försvarsfrågor på större allvar än vad som varit fallet under de senaste tre decennierna, det vill säga sedan det kalla krigets slut.

Man kan för all del glädjas åt en förhållandevis robust och samfällig reaktion inom Europa avseende sanktioner, ekonomiskt och diplomatiskt stöd till Ukraina under de första månaderna av denna kris. I detta avseende har både EU-institutioner, enskilda medlemsländer och det europeiska civilsamhället – som situationen ser ut hösten 2022 – bestått provet med glans. Det militära försvaret är däremot uppenbart eftersatt i flertalet EU-länder, och det kommer att ta uppemot ett decennium att bygga upp en tillräcklig förmåga för att med konventionella styrkor kunna försvara europeiskt territorium utan amerikansk hjälp. Förutom gemensamma investeringar i försvarsindustrin, transportkapacitet och infrastruktur behövs satsningar på rekrytering av soldater/värnpliktiga likväl som på utbildning av officerare, men dessutom åtgärder för att behålla personal under skiftande förhållanden på arbetsmarknaden. Militära förmågor måste utvecklas i nära samarbete med industriföretag och akademiska lärosäten, och gärna i europeiska konsortier och forskarnätverk för att uppnå synergier och för att se till att knappa resurser spenderas väl.

Vad gäller det så kallade kärnvapenparaplyet över Europa kommer beroendet av USA att fortsätta längre än så, nästan oavsett vilka åtgärder man beslutar sig för i Bryssel de kommande åren, eftersom vare sig Frankrike, Storbritannien eller Tyskland är i stånd att ersätta amerikanska kärnvapen på kort eller medellång sikt. Som jag hösten 2022 påpekade i en artikel i *European Foreign Affairs Review* är det inte minst här som den transatlantiska länken behöver vårdas för att inte USA, eller för all del Europa, ska försumma det framgångsrika säkerhetspolitiska samarbetet på sikt. I den mån som global strategisk och geopolitisk rivalitet fortsätter att förstärkas de närmaste decennierna lär värdet av en robust transatlantisk länk snarare öka än minska.

## Källor och litteratur

Om regionala säkerhetsordningar finns forskning i samklang med klassiska skolbildningar inom studiet av internationella relationer (realism, liberalism, konstruktivism, m.fl.). Den syntetiserande ansats som begagnats i detta kapitel har inslag av flera sådana skolbildningar, vilket bl.a. förekommer i David Lake och Patrick M. Morgan, *Regional Orders: Building Security in a New World*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997, samt i Derrick Frazier och Robert Stewart-Ingersoll, *Regional Powers and Security Orders: A Theoretical Framework*. London: Routledge, 2012. En generell, koncis och flitigt citerad artikel om kollektiva säkerhetssystem i internationella relationer är Charles A. och Clifford A. Kupchan, 1995, ”The Promise of Collective Security”, *International Security* 20(1): 52–61.

Om den Ryska federationen och dess inre politiska liv finns en uppsjö av arbeten av samhällsvetenskapliga forskare, historiker, f.d. diplomater, och journalister. En detaljerad beskrivning av president Putins administration och kretsen kring denna, samt hur de opererat sedan 2000-talets början, kan man finna i den brittiska tidigare Moskvakorrespondenten Catherine Beltons *Putin’s People: How the KGB Took Back Russia and then Took on the West*. London: William Collins, 2020. Om hur Ryssland och Europa successivt kom på kollisionskurs fr.o.m. 00-talets mitt kan man för övrigt läsa Kjell Engelbrekt

och Bertil Nygren, (red.), *Europe and Russia: Building Bridges, Digging Trenches*. London: Routledge, 2010. Om Rysslands försök att vända internationell diplomati från en sårbarhet till en tillgång kan man dels konsultera Kjell Engelbrekt, 2013, ”Den ’återställda’ dialogen USA-Ryssland – Multilateral diplomati i OSSE och FN:s Säkerhetsråd 2009–2011”, *Internasjonal Politikk* 71(4): 533–560, och dels Paul Stron-ski och Richard Sokolsky, *Multipolarity in Practice: Russia’s Engagement with Regional Institutions*. Carnegie Endowment for International Peace, 8:e januari 2020, [https://carnegieendowment.org/files/Stron-ski\\_Sokolsky\\_Multipolarity\\_final.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Stron-ski_Sokolsky_Multipolarity_final.pdf).

Om Ukrainakrigets uppkomst och förlopp står fyllig rapportering att finna i artikelserien av Shane Harris m.fl. ”Road to War: U.S. Struggles to Convince Allies, and Zelensky, of Risk of Invasion”, *Washington Post*, där den första artikeln publicerades den 16:e augusti 2022. Policytidskrifter bidrar med aktuella analyser, bland andra Natalia Bugayovas artikel ”The Window To Expel Russia From Ukraine Is Now” i *Foreign Policy* <https://foreignpolicy.com/2022/05/19/russia-ukraine-war-west-military-aid/>. Sakkunniggranskade tidskrifter som följer utvecklingen och dess bredare konsekvenser för europeisk och transatlantisk säkerhet är relativt få, men ett undantag är *European Foreign Affairs Review*. I detta ämne finns Kjell Engelbrekt, ”Beyond Burdensharing and European Strategic Autonomy: Rebuilding Transatlantic Security After the Ukraine War”, *European Foreign Affairs Review* 27(3): 1–17.

Statistik om Ukrainakriget, internationellt stöd av olika typer, samt kontinuerliga uppdateringar om de militära operationerna över tid tillgängliggörs av Statista, respektive Kiel Institute for the World Economy, och Institute for the Study of War. Statista samlar in och förmedlar data på hemsidan ”Russia-Ukraine War 2022 – statistics and facts” (<https://www.statista.com/topics/9087/russia-ukraine-war-2022/>), medan Kiel Institute for the World Economy erbjuder ”Ukraine Support Tracker” (<https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set>). En välbesökt hemsida tillhandahålls av Institute for the Study of War i form av en interaktiv karta genom vilken man kan följa krigets utveck-

ling dag för dag: (<https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375>).

Vidare ska noteras att EU:s institutioner tillhandhåller allt fler precisa och uppdaterade hemsidor med lagar, förordningar och sammanställningar av information av relevans för utvecklingen i Ukraina och dess återverkningar för Europa. Inför författandet av detta kapitel har särskilt EU-kommissionens och Europeiska rådets hemsidor utnyttjats. Det gäller European Commission, "EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine", 2022, [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine\\_en](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_en), samt European Council, *Seventh Progress Report on the Implementation of the Common Set of Proposals Endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 20:e juni 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/57184/eu-nato-progress-report.pdf>.

Om EU:s potential som "strategisk aktör" kan man gå tillbaka till Kjell Engelbrekt och Jan Hallenberg, (red.), *The European Union and Strategy: An Emerging Actor*. London: Routledge, 2007, och om svårigheterna att få EU att samverka med NATO rekommenderas Nele Ewers-Peters, *Understanding EU-NATO Cooperation: How Member States Matter*. London: Routledge, 2021. För svenskspråkiga bidrag kan man vända sig till tidigare utgåvor av *Europaperspektiv*. I detta kapitel hänvisas specifikt till Björn Fägersten "Europeisk ordning, autonomi och aktörskap i geopolitisk skiftetid", i Antonina Bakardjieva-Engelbrekt, Anna Michalski och Lars Oxelheim, red. *Europaperspektiv* 2018. Stockholm: Santérus förlag, samt till Malena Britz, "Europeisk försvarspolitik mellan flexibel integration och försvarsunion", i Antonina Bakardjieva-Engelbrekt, Anna Michalski och Lars Oxelheim, red. *Europaperspektiv* 2022. Stockholm: Santérus förlag.





# En europeisk Marshallplan för ett Ukraina på väg mot EU

av Anders Åslund och Torbjörn Becker

Den 24 februari 2022 attackerade Ryssland Ukraina utan någon legitim orsak. Rysslands president Vladimir Putin förnekade in i det sista att han skulle anfälla Ukraina, men gjorde det ändå och inledde därmed det största krig Europa har sett efter andra världskriget. I slutet av 2022 pågår kriget alltjämt för fullt och dess utgång förblir oklar, men inledningen av kriget förenade EU som aldrig förr i sin utrikespolitik för Ukraina och mot Ryssland.

Rysslands anfallskrig mot Ukraina kommer att påverka Europas gränser för lång tid framöver. Den 23 juni 2022 deklarerade EU att Ukraina hade blivit en kandidat för att bli medlem av EU. Samtidigt gav EU Moldavien samma viktiga status. Ryssland och Belarus har å andra sidan hamnat utanför Europa så länge som deras nuvarande auktoritära och laglösa regimer består.

Utan att förutspå när kriget kommer att sluta gör vi tre antaganden. För det första förmodar att vi kriget klingar av eller avslutas inom en rimligt snar framtid som vi tror mäts i månader snarare än år. Det innebär inte nödvändigtvis att ett fredsavtal uppnås men att de regelrätta striderna inte fortgår längre. För det andra antar vi att en stor del av Ukraina förblir en självständig stat. För det tredje utgår vi ifrån att EU:s stöd till Ukraina kommer att bestå och att Ukraina kommer att bli en fullvärdig medlem av EU i sinom tid. Dessa tre antaganden bör resultera i en europeisk Marshallplan för Ukraina som syftar till en kombination av tre viktiga processer: återuppbyggnad, reform och EU-inträde.

En Marshallplan för Ukraina har under den andra halvan av 2022

blivit ett stort ämne och många har argumenterat för detta. Det första mer omfattande förslaget presenterades redan i april 2022 i rapporten ”A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine” som publicerades av Centre for Economic Policy Research (CEPR). En av oss (Torbjörn Becker) var en av åtta författare till denna rapport. Mycket har hänt sedan den publicerades vilket vi tar hänsyn till här och vi redogör för vår syn på hur en europeisk Marshallplan för Ukraina kan utformas med en tydlig riktning mot ett framtida EU-medlemskap för Ukraina. Vi noterar att den plan som presenterades på G7 och EU-mötet i Berlin i oktober 2022 har många likheter med förslagen i rapporten.

Flera faktorer gör Ukrainas fall speciellt. Rysslands terrorbombning av Ukraina har varit rå och hänsynslös och åsamkat Ukraina enorma kostnader, vilka vi behöver diskutera. Hur kan dessa kostnader finansieras? Återuppbyggnaden består av många element. Hur bör den genomföras över tid? Under tre decennier har Ukraina balanserat mellan ett postsovjetiskt system och ett friare europeiskt system med en riktig rättsstat. Kan Ukraina verkligen ta sig ur det korrupta postsovjetiska systemet och bli en normal EU-stat när kriget är slut? Slutligen, är det realistiskt att Ukraina blir medlem av EU och hur snabbt kan det ske?

Vi tar oss an dessa frågor genom att först beskriva krigets förödelse och förväntade kostnader för återuppbyggnad. Sedan adresseras principerna som vi anser bör styra återuppbyggnadsprocessen och de olika faserna i den processen. Därefter går vi igenom hur återuppbyggnaden kan finansieras och vilka reformer som krävs. Detta leder fram till den centrala diskussionen om Ukraina verkligen kan bli medlem av EU. Kapitlet avslutas med våra slutsatser om vad som bör göras framöver för att bygga upp Ukraina och staka ut en tydlig väg till EU.

## Krigets och återuppbyggnadens kostnader

Rysslands krig mot Ukraina har åsamkat landet oerhörda kostnader. Kyiv School of Economics har byggt upp en databas där man registrerar alla uppgivna materiella skador och uppskattar kostnaden. Självklart blir detta översiktliga skattningar baserat på vad infrastruktur

kostat historiskt, men den är den mest systematiska analys av fördörelsens kostnader vi känner till. Det rör sig främst om byggnader och infrastruktur. Hösten 2022 översteg totalbeloppet 120 miljarder amerikanska dollar, vilket är den enhet vi använder för belopp genomgående om inget annat anges. Givet den stora osäkerhet som är förknippad med beräkningarna ovan kan denna siffra komma att fördubblas med skattningar baserade på återuppbyggnad snarare än anskaffningsvärde. Därtill kommer kostnaden för tiotusentals döda och kanske tre gånger fler skadade och invalidiserade. Om de dödas anhöriga ska kompenseras blir beloppen mycket stora och de invalidiserade behöver hur som helst få finansiellt stöd. Dessutom har kriget lett till stora migrationsströmmar, förlorade inkomster, och uteblivna investeringar som kommer att påverka landets inkomster under en lång tid.

Internationella valutafonden (IMF) uppskattar i en rapport från 2022 att Ukrainas bruttonationalprodukt (BNP) kommer att minska med 35 procent 2022. Världsbanken går i en rapport från samma år ännu längre och räknar med ett fall om 45 procent samtidigt som man i oktober 2022 uppskattade de direkta och indirekta kostnaderna för kriget till närmare 350 miljarder dollar. Den bästa kortsiktiga indikatorn på BNP-utvecklingen är sannolikt elektricitetskonsumtionen som reducerats med cirka 35 procent sedan kriget inleddes den 24 februari. Eftersom Ukrainas BNP var 200 miljarder dollar 2021, skulle detta innebära ett avbräck om 70 miljarder dollar. Att föra krig är givetvis också utomordentligt kostsamt och förutom ett stort stöd i form av militär materiel från Ukrainas partners i väst går ungefär halva statsbudgeten åt till landets försvar enligt Ukrainas finansdepartement. Den minskade produktionen i kombination med de enorma kostnaderna för att försvara landet mot den ryska aggressionen har också skapat omedelbara utmaningar för Ukrainas makroekonomi. I en CEPR-rapport från 2022 går samma grupp som författade "A Blueprint" ovan igenom dessa utmaningar och lägger fram förslag på hur de bäst kan hanteras under den bistra restriktionen att landet måste satsa så mycket resurser på sitt försvar att det överlever kriget. Hårda prioriteringar måste göras på statens utgiftssida samtidigt som nya intäkter behöver mobiliseras så att finansiering via sedelpressen kan minskas. Alternativet är en riskabel makroekonomisk väg som

kan leda till hyperinflation och en valuta som faller kraftigt. EU och andra ekonomiska stormakter som USA har mycket att vinna på att bidra till Ukrainas statsfinanser med utländsk valuta för att undvika detta scenario. Detta minskar både behovet av att trycka pengar för att klara statsfinanserna internt och möjliggör import av många viktiga varor som inte kan produceras inom landet medan kriget pågår.

Redan före kriget 2022 var Ukraina Europas fattigaste land efter att ha övertagit bottenplaceringen från Moldavien i samband med Rysslands första krig 2014, vilket kostade Ukraina ett BNP-fall om 17 procent 2014–15. Ryssland ockuperade då 7 procent av Ukrainas yta, men betydligt mer av dess BNP i det tätbefolkade och högt industrialiserade Donbass i östra Ukraina.

Ukrainas demografi är förbluffande flytande. Landet hade 52 miljoner invånare 1989 i den sista sovjetiska folkräkningen. Befolkningen har successivt minskat på grund av emigration och låga födelsetal som överallt i Europa. Dessutom har 5–6 miljoner ukrainare tidvis arbetat utomlands under många år, men vanligen inkluderas de i Ukrainas befolkning. Före kriget 2014 hade Ukraina högst 44 miljoner invånare. Krim hade en befolkning om 2,3 miljoner och ockuperade Donbass sannolikt 5 miljoner, varav 1,7 miljoner flydde till Ukraina och 0,8 miljoner till Ryssland. Summerar vi dessa siffror finner vi att Ukrainas resterande befolkning var högst 39 miljoner, men vår skattning landar på ca 34 miljoner eftersom uppskattningsvis 5 miljoner ukrainare arbetade i EU, vilket underlättats av visumfrihet med EU.

Efter krigsutbrottet i februari 2022 har under året ytterligare åtminstone 6 miljoner ukrainare flytt till Europa, medan ungefär lika många har tagit sin tillflykt till annan ort i Ukraina, främst till västra Ukraina. Nästan hälften av flyktingarna, uppåt 3 miljoner, förefaller ha stannat i Polen. Det stora antalet flyktingar innebär höga kostnader på kort sikt både för Ukraina och värdländerna. Eftersom flyktingarna framför allt är kvinnor, barn och äldre och inte hela familjer har många redan återvänt till Ukraina.

Denna diskussion berör inte kostnaden ifall Ukraina förlorar en del av sitt land. I sin bok *Kapitalet i det tjugoförsta århundradet* från 2014 uppskattar den franska nationalekonomen Thomas Piketty ett lands kapital i förhållande till dess BNP under långa tider och finner

att det i genomsnitt är fyra gånger BNP. I Ukrainas fall motsvarar det ca 800 miljarder dollar innan kriget startade. Världsbanken har i augusti 2022 gjort egna beräkningar av kapitalstocken som hamnar på 1000 miljarder dollar. För närvarande ockuperar Ryssland 19 procent av Ukrainas territorium och om kapitalet vore jämnt fördelat över landet skulle förlusten av kapital kunna vara i storleksordningen 160–200 miljarder dollar.

Kriget mellan Ryssland och Ukraina kommer också att få stora strukturella följder. Före kriget 2014 stod Ryssland för mer än en tredjedel av Ukrainas utrikeshandel. Nu har denna handel fallit till några procent, medan Ukrainas handel med framför allt Europa expanderat. Detta innebär att Ukrainas hela infrastruktur behöver byggas om för integration med Europa i stället för med Ryssland.

Givetvis behöver hela Ukrainas ekonomi omstruktureras och moderniseras. Dess traditionella styrka var rustningsindustrin, men den var en del av Rysslands militär-industriella komplex, vilket bröts upp 2014. Den nya ukrainska ekonomin består i stället av ett modernt storskaligt jordbruk, högteknologi och integration i Europas försörjningskedja med framför allt produktion av bildelar i västra Ukraina. All denna modernisering och integration med Europa är givetvis en viktig del av Ukrainas anslutningsprocess till EU.

## Principer för Ukrainas återuppbyggnad

Principerna för Ukrainas återuppbyggnad har diskuterats i många olika sammanhang. Den tidigare nämnda CEPR-rapporten som Torbjörn Becker var med och författade har vunnit stort stöd och de principer som förts fram i den rapporten kan sammanfattas i följande punkter:

1. Biståndet måste vara snabbt men villkorat. Ukraina lider av en humanitär katastrof. Därför är hastighet viktig. Samtidigt måste biståndet vara förknippat med rimliga villkor så att det internationella biståndet verkligen hjälper landet inte minst med att bekämpa korruption.
2. Eftersom Ukrainas skuldbörda redan är stor måste huvudde-

- len av biståndet bestå av gåvor och inte lån. Om Ukraina tar stora nya lån kommer det tvinga landet att omförhandla sin statsskuld, vilket sannolikt skulle fördröja biståndet.
3. Samordning. Givet att Ukrainabiståndet kommer från en rad olika håll är det viktigt att biståndet koordineras för att undvika dubbling och slöseri. Administrationen av biståndet bör handhas av en EU-ansluten institution. Idealiskt bör det vara en ny Marshallplan-liknande institution.
  4. Samtidigt måste Ukraina känna att det äger återuppbyggnaden. Biståndet måste utformas i linje med Ukrainas demokratiska processer och inte genomdrivas utan ukrainsk medverkan.
  5. Ukrainas EU-anslutning bör vägleda institutionella reformer. Det skapar förutsättningar för att det juridiska regelverket anpassas till EU-standard, som bland annat befrämjar frihandel och attraherar utländska direktinvesteringar vilket är viktiga komplement till internationellt bistånd.
  6. Återuppbyggnaden erbjuder Ukraina en unik möjlighet att modernisera sin infrastruktur och produktionsapparat. Den bör höja Ukrainas teknologiska nivå och integrera Ukraina i världsekonomin.
  7. Slutligen måste återuppbyggnaden organiseras så att korruptionen kontrolleras och minskas. I detta avseende var Marshallhjälpen en positiv erfarenhet, medan det senare biståndet till Afghanistan och Irak har varit avskräckande. Höga krav måste ställas i fråga om transparens och ansvar, samtidigt som sådana procedurer inte får bli alltför byråkratiska och tidskrävande. De summor det kommer att bli fråga om bör bli mycket stora. Ukraina har haft många korruptionsskandaler, vilket i och för sig är ett gott tecken om öppenhet, men korruptionsskandaler kan lätt leda till internationell opposition mot stöd till Ukraina. Eftersom medlen kommer från utländska givare kommer de att kräva full insyn över hur medlen används.

Ukrainastödet skiljer sig från ett vanligt makroekonomiskt stabiliseringsprogram. IMF har lett Ukrainas reformprocesser och de insti-

tutioner som fungerar bäst, efter militären och kyrkan, är sannolikt centralbanken, finansministeriet och skatteverket. De stora frågorna i början av 2023 är däremot återuppbyggnad, reform av framför allt de juridiska institutionerna, och EU-inträde varför IMF inte kan vara den ledande institutionen för den här fasen av Ukrainas utveckling.

Dessutom är det så att internationella finansiella institutioner som IMF ger lån, men Ukraina behöver främst gåvobistånd. Genom att EU-inträde är en central fråga är det naturligt att EU intar en central position, men eftersom bidragsgivarna är många bör de alla få en roll i återuppbyggnaden.

Den bästa förebilden förefaller vara Marshallplanen, som administrerades av en amerikansk-ledd grupp från Hotel de Talleyrand på Rue de Rivoli i Paris. Ett nytt styrorgan behöver sättas upp. De två största givarna, EU och USA, bör leda detta initiativ, men alla andra stora givare bör också bjudas in, dvs. Storbritannien, Kanada, Japan, Norge, Schweiz och även andra intresserade länder samt de internationella finansiella institutionerna IMF, Världsbanken, Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) och Europeiska investeringsbanken (EIB). Rysslands roll i IMF och Världsbanken bör inte bli problematisk eftersom Ryssland regelmässigt röstas ned i frågor som rör Ukraina. Samtliga dessa institutioner har viktig specialkompetens som måste engageras.

Sedan 2017 har olika västländer hållit årliga ukrainska reformkonferenser. Den 4–5 juli 2022 organiserade den schweiziska staten en ukrainsk återuppbyggingskonferens i Lugano. Detta möte borde ha haft tre huvuduppgifter. För det första borde den ukrainska regeringen ha presenterat sina planer på återuppbyggnad, vilket den också gjorde. En andra punkt borde ha varit en givarkonferens, men en sådan skedde ej. Inga nya löften om bistånd presenterades. För det tredje borde parterna ha presenterat sina idéer om organisation av ett samordningsorgan för biståndet till Ukraina, men det skedde inte heller. Eftersom den främste talaren var EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen, föreföll det som om EU ensamt skulle bli koordinator, men EU föreslog ingen klar struktur.

Åtskilliga förslag har lagts fram i olika former om hur det långsiktiga biståndet till Ukraina skall administreras. Inledningsvis hävdade

den ukrainska regeringen att den borde få alla medlen och administrera dem själv. Eftersom Ukraina har haft stora problem med korruption, mötte denna ukrainska inställning fast västligt motstånd och den skulle ha lett till försening av utländskt bistånd på grund av västligt mistroende. Förslag på hur riskerna för korruption kan minskas genom bland annat hur biståndet organiseras och övervakas till hur upphandling sköts och statliga företag hanteras i återuppbyggnadsprocessen diskuteras av Torbjörn Becker och andra forskare vid Östekonomiska institutet och Kyiv School of Economics i ett kapitel från senhösten 2022. Genom att EU-inträdet blivit en central fråga för Ukrainas reformer och utveckling har EU-kommissionen kommit att spela den mest framträdande rollen bland de västliga parterna. Men USA har å andra sidan bidragit med både mer finansiellt och militärt stöd, så USA och andra västliga parter kommer också vilja vara med och bestämma hur det framtida biståndet till Ukraina administreras. Samtidigt förefaller USA i början av 2023 inte ha utarbetat något klart förslag om hur landet vill samverka med andra givare i fråga om humanitärt bistånd.

Den 25 oktober hölls en ny konferens om Ukrainas återuppbyggnad, denna gång i Berlin på den tyska regeringens och EU:s inbjudan med medverkan av alla relevanta länder och internationella finansiella organisationer. Det tentativa förslag som vaskats fram är att G7 bör leda samordningen av återuppbyggnaden, men att den skall få ett eget kontor i Bryssel, självständigt från EU-kommissionen. Partnerna har vid årsskiftet 2022/2023 inte kommit fram till en slutgiltig överenskommelse. Detta är i linje med vårt förslag att givarna måste samordna sig i en gemensam organisation men vi förespråkar att EU tar ledningen för detta och inte G7.

USA har tagit en fast ledning för det militära biståndet med månatliga s. k. Ramstein-möten med ett femtiotal länder som ger Ukraina militärt bistånd, varvid de många länderna ger klara deklARATIONER vad de avser att leverera i allmänhet under den närmaste månaden. Givet det återkommande behovet av finansiellt stöd har det i olika sammanhang också diskuterats att det ekonomiska biståndet borde koordineras på motsvarande sätt som det militära.



## Tre faser av återuppbyggnad

Vid Ukrainakonferensen i Lugano presenterade den ukrainska regeringen en mycket detaljerad och ambitiös återuppbyggnadsplan för 2022–2032. Den innehåller en mängd detaljer om hur mycket som bör spenderas på olika projekt och vilka statliga organ som skall ansvara för dessa.

Det viktigaste i presentationen var att den ukrainska regeringen delade upp sin plan i tre faser – 2022, 2023–25 och 2026–2032. Ett annat viktigt element var att regeringen talade om hur mycket finansiering den önskar för dessa olika faser. Den pläderade för 60–65 miljarder dollar för 2022, vilket inte inkluderar säkerhet och försvar, 300 miljarder dollar för de tre åren 2023–25, och 400 miljarder dollar för 2026–32. De belopp som givarna har ställt i utsikt och faktiskt betalat ut under 2022 är ungefär hälften av det Ukrainas regering pläderat för. Två centrala element saknades emellertid i regeringens plan, nämligen varifrån medlen skall komma och hur dessa medel skall administreras.

Det är vid ingången av 2023 omöjligt att förutspå hur länge kriget kommer att pågå – eller hur det kommer att sluta, men det är uppenbart att Ukrainas återuppbyggnad består av två helt olika faser: den nuvarande krisfasen, och förhoppningsvis en mer förutsägbar återuppbyggnadsfas. Den senare kan i sin tur naturligen delas upp i en medellång fas och en långsiktig fas. Den internationella organisationen av dessa faser behöver vara helt olika.

I stora delar av Ukraina föreföll kriget vara över i början på hösten 2022 och återuppbyggnaden hade redan påbörjats, medan det heta kriget var begränsat till vissa delar av landet. Detta ändrades i oktober 2022 när Ryssland inledde en period av omfattande terrorbombning av civila mål långt från frontlinjerna. Icke desto mindre är det viktigt att återuppbyggnaden påbörjas så snart det är möjligt så att folk kan återvända och företag kan återuppta sitt arbete och att kritisk infrastruktur återställs. Tack vare att Ukraina har starkt lokalt självstyre kan de lokala borgmästarna sätta i gång detta arbete och många länder har beslutat att samarbeta med särskilt utvalda städer.

För det mer långsiktiga stödet behövs en helt annan struktur.

Eftersom det rör sig om långsiktig utveckling, kan planeringen av hur biståndet bäst fördelas inte vara helt decentraliserat, även om det mesta av uppbyggnadsarbetet bör vara decentraliserat. En grundläggande central strategi krävs, vari den ukrainska regeringen sätter sina utvecklingsmål, och västliga givare samverkar med den ukrainska regeringen.

## Finansieringsbehov på kort och lång sikt

Det finansieringsmål om 750 miljarder dollar på ett decennium som den ukrainska regeringen har satt upp, nästan fyra gånger Ukrainas BNP 2021, är utomordentligt ambitiöst. Väl skött är det emellertid möjligt. Denna finansiering skulle kunna komma från många källor: konfiskering av den ryska centralbankens valutareserver i väst, möjlig konfiskering av sanktionerade ryska oligarkers frusna tillgångar i väst, bilateralt bistånd, multilateralt bistånd samt privata investeringar.

Finansieringen bör diskuteras i två faser, den första krisfasen under tiden kriget pågår och den mer långsiktiga återuppbyggnaden de följande tio åren. Under krisfasen måste finansieringen med nödvändighet vara decentraliserad. Ukraina behöver få de nödvändiga resurserna snabbt. Det innebär att varje land beslutar hur det vill stödja Ukraina med humanitärt och militärt bistånd utan större samordning.

IMF har uppskattat att Ukraina behöver 5 miljarder dollar i månaden eller 60 miljarder dollar 2022 för att klara av sin budgetfinansiering, eftersom skatteintäkterna har fallit kraftigt sedan kriget startade. Detta är basen för den ukrainska regeringens önskemål om finansiering för 2022. Fram till slutet av september hade Ukraina enbart säkrat löften om 35,3 miljarder dollar i budgetfinansiering, varav endast 19,6 miljarder hade betalats ut enligt den ukrainska investeringsbanken Dragon Capitals rapport i oktober, 2022. USA stod för nästan hälften och betalar regelbundet 1,5 miljarder dollar i månaden samtidigt som hela det amerikanska biståndet består av gåvor. USA:s kongress har lagstiftat om totalt 66 miljarder dollar för Ukraina 2022 och man är på god väg att leva upp till detta. Huvuddelen går till

militärt bistånd och resten till budgetstöd och humanitärt bistånd.

I maj 2022, lovade EU 10,2 miljarder euro i så kallat makrofinansierat stöd för hela 2022, men fram till slutet av september hade det bara betalats ut 2,8 miljarder euro och allt detta stöd består av lån. I oktober samma år lyckades EU äntligen betala ut 2 miljarder euro. Därutöver har enskilda EU-länder givit 2 miljarder euro i gåvobistånd. Som en följd av de klena och sena europeiska betalningarna tvingades Ukraina till monetär finansiering, vilket ledde till att inflationen steg till 25 procent i september.

För 2023 beräknar den ukrainska regeringen att den kommer behöva cirka 3 miljarder dollar i månaden. Den amerikanska staten förutser att den kommer att fortsätta att betala ut 1,5 miljarder dollar i månaden under hela 2023, och det ser nu ut som om EU:s uttalanden om ett mer regelbundet makrofinansierat stöd om lån på 1,5 miljarder euro per månad kommer att förverkligas. Förhoppningsvis kommer detta leda till att inflationen i Ukraina kan begränsas.

På längre sikt krävs ännu större finansiering. Det viktigaste för Ukrainas finansiering är om den ryska centralbankens valutareserver i väst kan konfiskeras och användas för Ukrainas återuppbyggnad. Det moraliska argumentet är uppenbart. Ryssland har startat ett oprovocerat anfallskrig mot Ukraina och begått allehanda krigsbrott. Den relevanta instansen för internationell rätt är FN:s internationella domstol i Haag. Den 16 mars 2022 utfärdade domstolen ett första preliminärt utlåtande att Ryssland måste stoppa militära operationer i Ukraina. Detta domslut stöddes av tretton av de femton domarna. Endast den ryske och kinesiske domaren gick emot majoriteten. Ett senare, definitivt domslut kunde fastställa att Ryssland har begått en oacceptabel aggression och att landet bör betala krigsskadestånd.

Ett sådant utlåtande från en internationell domstol skulle ge alla västländer en god grund för inhemsk lagstiftning för att konfiskera de ryska centralbanksreserverna, men de länder som har reserver kan agera utan denna FN-sanktionering. Kanada har redan antagit en lag för konfiskering av sanktionerade ryska reserver i Kanada. EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen har förespråkade att EU skulle anta en sådan lag, vilken skulle täcka de ryska centralbanksreserverna i Tyskland, Frankrike och Österrike. USA:s kongress

har diskuterat en sådan lag, men dessa diskussioner verkar ha gått i stå. Storbritannien och Japan behöver också agera. Läget i början på 2023 förblir oklart.

Den ryska centralbankens valutareserver som västländer har frusit hålls i mycket likvid form, huvudsakligen i statsobligationer från olika västländer, hos olika länders centralbanker. Enligt den ryska centralbankens statistik för den 1 januari 2022, uppgick dessa tillgångar till 316 miljarder dollar, vilka hölls av sju länder: 96 miljarder dollar i Tyskland, 61 miljarder i Frankrike, 57 miljarder i Japan, 39 miljarder i USA, 31 miljarder i Storbritannien, 15 miljarder i Österrike, och 17 miljarder i Kanada. Det är möjligt men knappast troligt att ryssarna har flyttat dessa pengar. De officiella ryska reaktionerna, exempelvis av utrikesminister Sergej Lavrov, indikerar att den ryska centralbanken blev överrumplad av G7:s hastiga beslut att frysa dessa reserver i slutet av februari 2022.

Flera argument har framförts mot konfiskering av de ryska centralbanksreserverna. Ett är att andra länder, som Kina, Saudiarabien och Nigeria, skulle avskräckas att hålla sina valutareserver i västliga länder eller i dollar eller euro om dessa länder konfiskerade Rysslands reserver. Ett motargument är att USA redan konfiskerat centralbanksreserver från Irak och Afghanistan utan att någon blev avskräckt. President Joe Biden konfiskerade en del av Afghanistans centralbanksreserver så sent som 2021 och han gjorde det med ett dekret på grundval av tidigare lagar.

Ett annat argument mot konfiskering är att det skulle underminera privat äganderätt, men centralbanksreserver är uppenbarligen statlig och inte privat egendom. Vidare har Ryssland gjort sig skyldigt till uppenbara krigsbrott även om de än så länge inte har fastställts i internationell domstol. I praktiken möter konfiskering av centralbanksreserver starkt tyst motstånd vilket gör det svårt att driva igenom den nödvändiga lagstiftningen.

Ett argument som har större bärkraft är vart de konfiskerade reserverna ska sändas till. Hitintills existerar inte någon Marshallplansadministration och västländer är obenägna att överföra stora resurser till den ukrainska regeringen utan full kontroll över att pengarna används som avsett. Både givarländer och Ukraina har ett stort in-

tresse av att en stark administration för västligt bistånd till Ukraina snart sätts upp och att den får full transparens.

EU, Storbritannien, USA och Kanada har infört sanktioner mot ett stort antal ryska myndighetspersoner och oligarker. Många röster har höjts för att dessa tillgångar bör konfiskeras och användas för Ukrainas krigföring och återuppbyggnad. Totalt uppskattas de ryska privata finansiella tillgångarna utomlands till cirka 1 biljon dollar. Medan dessa tongångar åtnjuter stor folklig popularitet är de emellertid inte särskilt praktiskt genomförbara.

Till att börja med är det svårt att fastställa om de rika oligarkerna verkligen är skyldiga till kriget i Ukraina, vilket de säkert kommer att bestrida i domstol. Kontroversiella ryska affärsmän har vanligen dolt sina tillgångar i lager av 20–30 skalbolag registrerade i ett dussintal dunkla skatteparadis. Det är utomordentligt svårt att fastställa vem som äger vad utan ägarens bistånd. De olika skatteparadisen, framför allt de två viktigaste, Dubai och Cayman Islands, kommer sannolikt att göra allt de kan för att förhindra att tillgångar där konfiskeras.

Vår skattning är att de oligarktillgångar som borde frysas uppgår till cirka 500 miljarder dollar, men vid utgången av 2022 har bara tillgångar värda 30 miljarder dollar frusits. Till stor del rör det sig om illikvida tillgångar som lyxjakter, palats, och jetplan, som skulle inbringa betydligt mindre än deras uppskattade värde vid en exekutiv auktion.

De frusna oligarktillgångarna ger upphov till en rad andra problem, eftersom få länder hanterat så stora frusna tillgångar tidigare. Vem skall stå för de ofta stora administrativa kostnaderna? Hur kan dessa tillgångar försäkras? Vad händer om frusna fastigheter bränns ned? Alla dessa frågor kommer sannolikt att leda till ny lagstiftning och ett stort antal dyra rättsfall, där stater med sämre advokater kommer att få svårt att försvara sig mot rika oligarker med de bästa advokater man kan köpa för pengar. Vår slutsats är därför att man på grund av dessa faktorer inte bör räkna med några egentliga intäkter från någon försäljning av oligarktillgångar under överskådlig framtid.

Kanada har antagit en lag om konfiskering av allehanda frusna ryska tillgångar men det har inte konfiskerat någonting än. Andra länder diskuterar frågan men inte särskilt intensivt, trots att de ryska

centralbanksreserverna bör konfiskeras. Vi har bägge deltagit i the Yermak-McFaul International Working Group on Russian Sanctions som bland annat har givit ut ett White Paper som till stor del författats av Anders Åslund och som förespråkar konfiskering av de ryska centralbanksreserverna i väst.

Normalt står de internationella finansiella institutionerna – IMF, Världsbanken och EBRD – för huvuddelen av det finansiella biståndet. IMF tar vanligen ledningen eftersom makroekonomisk stabilisering är det centrala problemet. Världsbanken fokuserar på allmänna utvecklingsfrågor, medan EBRD ägnar sig främst åt privatisering, privata investeringar och företagsstyrning. I Ukraina bör situationen dock bli annorlunda. Detta då mycket stora summor kommer att krävas för återuppbyggnad och då denna framför allt behöver bestå av gåvobistånd och inte lån, vilket innebär att bilateralt bistånd bör bli viktigare än multilateralt bistånd, och fokuseringen bör vara på återuppbyggnad snarare än makroekonomisk stabilisering. Däremot är det viktigt att de internationella finansiella institutionernas imponerande expertis engageras till fullo.

De fem stora bilaterala givarna bör bli EU, USA, Storbritannien, Japan och Kanada. EU har utfäst sig att bistå med 100 miljarder euro, men det är ännu oklart hur mycket som kommer att bestå av lån respektive gåvor. Under 2022 allokerade USA ett gåvobistånd om 66 miljarder dollar till Ukraina. Ett stort antal västländer har givit bilateralt bistånd, huvudsakligen som gåvor, och många har för avsikt att ge mer.

Givetvis bör även alla de relevanta internationella finansiella institutionerna spela sina traditionella roller maximalt. IMF med sin kompetens och finansiering behövs för att vidmakthålla Ukrainas finansiella balans. Världsbanken kan potentiellt spela en stor roll som samordnare av Ukrainas reformer och återuppbyggnad tillsammans med EU-kommissionen. EBRD och EIB bör bidra med stora investeringar. EBRD är även viktigt för att bistå med privatisering och förbättra styrningen av de stora statliga företagen. Alla dessa internationella institutioner bör expandera och maximera sina ramar för finansiering av Ukraina under återuppbyggnaden.

Den ukrainska regeringen hyser stora förhoppningar om bety-

dande utländska direktinvesteringar. Under de två senaste åren före kriget hade Ukraina emellertid nästan inga utländska investeringar på grund av att staten komplicerade all affärsverksamhet. I de inledande samtalen om återuppbyggnad lovar den ukrainska staten vida bättre affärsvillkor, förenklad statlig administration och ett bättre rättssystem. Om så verkligen blir fallet skulle Ukraina kunna attrahera 5 procent av BNP om året i utländska investeringar, vilket skulle innebära 10 miljarder dollar om året till att börja med. Det skulle emellertid kräva långtgående reformer.

Om inte särskilda stödåtgärder vidtas kommer det emellertid att dröja innan utländska privata företag vågar investera i Ukraina. Därför bör en rad sådana åtgärder införas, framför allt försäkring mot politiska risker, vilket bilaterala exportagenturer liksom vissa internationella finansinstitutioner står för.

## Hur kan Ukraina reformeras?

Det viktigaste för ett lands framtida utveckling är den institutionella transformationen, utvecklingen av ett fritt demokratiskt samhälle med fri information och en stark rättsstat som kan garantera den privata äganderätten. Under tre årtionden har Ukraina strävat efter att bygga en rättsstat med demokrati, frihet, marknadsekonomi men framstegen har varit blandade.

Det centrala intresset var att bygga en ukrainsk stat efter sekler av styre från Moskva. I huvudsak har det lyckats, som framgår av Ukrainas framgångsrika motstånd mot den starka ryska krigsmakten. Ukraina har sedan ett antal år tillbaka en fungerande statsadministration på alla nivåer. En av de viktigaste reformerna efter Euromajdan 2014 har varit en decentralisering av omfattande makt och finansiering till den lokala nivån, samtidigt som alltför små kommuner slagits samman så att de blivit livskraftiga.

En annat stort framsteg har varit att Ukraina byggt upp starka makroekonomiska institutioner – en stark centralbank, ett väl fungerande finansministerium, ett datoriserat skattesystem och ett solitt banksystem – i gott samarbete med IMF och Världsbanken. Ukraina har

haft ett stort antal IMF-avtal sedan 1994. Medan de i allmänhet inte hållit länge har de successivt byggt upp Ukrainas finansiella institutioner. Däremot har Ukraina alltjämt ingen fungerande aktiemarknad.

De två centrala problemen för Ukraina är fortsatt att bekämpa korruptionen och säkra den privata äganderätten. Den fristående organisationen Transparency International producerar ett årligt index på perception av korruption. Enligt den senaste mätningen hamnade Ukraina på en inte särskilt hedervärd 122:a plats bland 180 länder, medan genomkorrupta Ryssland rankades som 136:a. Alla internationella institutioner som är engagerade i Ukraina fokuserar på dessa problem, men med litet olika infallsvinklar. Även om korruptionsindikatorerna för Ukraina innan kriget var på en för dålig nivå från ett EU-perspektiv hade betydande förbättringar av dessa uppnåtts efter Euromajdan 2014.

I juni 2022 rekommenderade EU-kommissionen att Ukraina inte bara skulle få ett medlemsperspektiv men även få kandidatstatus, vilket är en förutsättning för att inleda förhandlingarna om ett fullvärdigt EU-medlemskap, såvida Ukraina företog sju viktiga steg till slutet av 2022 för att uppfylla Köpenhamnskriterierna. EU:s krav var osedvanligt konkreta.

1. Att lagstifta om urval av domare till Ukrainas författningsdomstol;
2. Att slutföra prövningen av integriteten hos kandidaterna till medlemmarna av det högsta justitierådet som utser Ukrainas högsta domare;
3. Att stärka kampen mot korruption, särskilt på hög nivå, genom effektiva utredningar, åtal och fällande domar, och att utnämna en ny chef för den specialiserade åklagarmyndigheten mot korruption och utnämna en ny direktör för Ukrainas nationella antikorrupsionsbyrå;
4. Att se till att lagstiftningen mot penningtvätt överensstämmer med standarden för Financial Action Task Force (FATF);
5. Att implementera lagen mot oligarker för att begränsa oligarkernas inflytande i det ekonomiska, politiska och offentliga livet, men detta bör göras på ett juridiskt korrekt sätt;



6. Att hantera inflytandet från särintressen genom att anta en medielag som anpassar Ukrainas lagstiftning till EU:s direktiv om audiovisuella medietjänster och stärker den oberoende medietillsynsmyndighetens befogenheter;
7. Att säkra rättigheterna för nationella minoriteter.

EU förutsätter att Ukraina kommer att uppfylla alla dessa sju villkor till slutet av 2022, och på hösten 2022 hade vissa framsteg gjorts. Talande nog är de fyra första EU-villkoren av juridisk art, medan de tre andra är demokratiska principer. Antingen är EU nöjt med Ukrainas makroekonomiska landvinningar eller så överlåter man sådana frågor åt IMF.

En viktig politisk fråga som saknas på EU:s lista är reform av den ukrainska statsapparaten. Problemet är inte enbart korrruption utan även gammaldags sovjetisk byråkrati som behöver reformeras och förenklas, men detta är ett stort komplex, som Ukrainas EU-anpassning bör kunna lösa.

Ukraina behöver flera stora ekonomiska reformer för att dess ekonomi skall bli konkurrenskraftig. Först och främst måste huvuddelen av Ukrainas 3 500 allttjämt statliga företag privatiseras. Privatisering är alltid kontroversiell hur den än görs, men den är nödvändig för att en normal marknadsekonomi skall kunna byggas. Hälften av Ukrainas statliga företag är inte aktiva utan egentligen bara ruiner som bör auktioneras ut som fastigheter. Ett hundratal statliga företag är av egentligt värde och flera av dem behöver förbli statliga för att skydda den nationella säkerheten. I dessa företag behöver Ukraina utveckla transparens och god företagsstyrning. Försök har gjorts men vid ingången av 2023 visar sig deras framgång ha varit begränsad.

Slutligen behöver den ukrainska marknaden öppnas för mer inhemsk och utländsk konkurrens. Alltför många marknader i Ukraina är monopoliserade eller föga utsatta för konkurrens. Förklaringarna varierar. Somliga klagar på oligarkerna, andra på statlig byråkrati. Hur som helst behöver Ukraina en kraftfull konkurrenspolitik, vilket traditionellt är en av EU:s starka sidor.

Ukrainas politiska ledning har inte någon uttalad ekonomisk ideologi vilket visats av att president Volodymyr Zelenskyjs första reger-

ing 2019–20 hade en uttalat liberal inställning, medan den nuvarande regeringen är tämligen traditionell och statsorienterad. Det är oklart vilken linje Ukraina kommer att välja och det beror i hög grad på västlig påverkan och reformkrav.

Ukrainas förste vice premiärminister och ekonomiminister Julija Svyrydenko publicerade en uppseendeväckande programmatisk artikel i juli 2022. Hon deklarerade att Ukrainas huvuduppgift var att uppnå en genomsnittlig tillväxt om 7 procent per år under det närmaste årtiondet. Landet skulle göra detta genom tre åtgärder. Först skulle den statliga skattebördan på ekonomin reduceras från 45 procent av BNP till 30 procent av BNP på ett år. För det andra skulle Ukraina minimera ekonomisk reglering och släppa ekonomin fri, vilket hon kallar ”den fria stappens filosofi.” För det tredje förespråkar hon en radikal reform av Ukrainas rättsväsende så att det kan garantera alla företagare deras äganderätt. Detta är ett utomordentligt liberalt program och reflekterar i hög grad vad det byråkratiska Ukraina behöver, men i början av 2023 återstår det att se om detta program kommer att få president Zelenskyjs stöd.

## Kan Ukraina verkligen bli medlem av EU?

Innan Ryssland attackerade Ukraina den 24 februari 2022 förespråkade endast ett fåtal entusiaster att Ukraina skulle kunna bli medlem i EU. EU hade inte ens lovat Ukraina ett ”medlemsperspektiv”, än mindre någon kandidatstatus. Som vänner av Ukraina alltid har påpekat är en deklaration av medlemsperspektiv inte särskilt viktigt ty artikel 49 av EU-stadgan säger att varje ”europeiskt” land kan ansöka om medlemskap i EU och hur Europa än definieras är Ukraina definitivt ett europeiskt land. EU-stadgans artikel 6 klargör dessutom att ett land som vill bli medlem av EU måste uppfylla vissa principer. De fastställdes av det Europeiska rådet i Köpenhamn i juni 1993 och kallas därför Köpenhamnskriterierna. De är tämligen enkla och består av tre kriterier, ett politiskt, ett ekonomiskt och ett administrativt:

1. Det politiska kriteriet kräver att ansökarlandet har stabila institutioner, som garanterar demokrati, rättsstat, mänskliga rättigheter och skydd för minoritetsrättigheter.
2. Det ekonomiska kriteriet kräver att ansökarlandet har en fungerande marknadsekonomi som klarar av konkurrenstrycket och marknadskrafterna inom unionen.
3. Det administrativa kriteriet kräver att ansökarlandet har kapacitet att åta sig de skyldigheter som följer av medlemskapet.

Ukrainas främsta understödjare har hela tiden varit Polen och de tre baltiska staterna. Rysslands anfall förändrade allting. Samma dag som Ryssland anföll Ukraina enades EU om att stödja Ukraina och införa långtgående sanktioner mot Ryssland. Framför allt EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen och det Europeiska rådets ordförande Charles Michel engagerade sig starkt för Ukraina. Detta ledde till att EU den 23 juni 2022 erbjöd Ukraina (och Moldavien) inte bara ett europeiskt medlemsperspektiv utan även kandidatstatus. Litauens tidigare premiärminister och nu medlem av Europaparlamentet Andrius Kubilius, som är djupt engagerad i Ukraina, har föreslagit hur Ukraina i bästa fall kan bli fullvärdig EU-medlem 2029. Han baserar sin bedömning på de bästa tidigare erfarenheterna av EU-anslutning.

Nästa kritiska steg är att EU öppnar förhandlingar med Ukraina om medlemskap. För att detta skall vara möjligt måste Ukrainas regering först uppfylla de sju ovannämnda villkor som EU identifierat som grund för att Ukraina ska kunna bli kandidat. EU-kommissionen behöver sedan bekräfta att alla dessa sju villkor har uppfyllts i en rapport till slutet av 2022. I så fall kan EU i bästa fall formulera sitt förhandlingsmandat och inleda förhandlingar under första hälften av 2023. EU kan emellertid fördröja starten av förhandlingarna på obestämd tid, och det är troligt att så sker om Ukraina inte uppfyller EU:s sju grundläggande villkor. De viktigaste av dessa är reformen av den konstitutionella domstolen och en utnämning av en antikorrupsionsåklagare.

Därefter bör förhandlingarna inledas. Kubilius ser den stora EU-utvidgningen 2004 som det exempel som bör följas. De egentliga EU-

förhandlingarna med Litauen varade i tre år och med Polen i fyra år. För Ukraina skulle det i bästa fall innebära att förhandlingarna skulle kunna slutföras 2027–28. Efter att förhandlingarna har slutförts tar det normalt två år för att förbereda och ratificera anslutningsavtalet, vilket innebär att 2029 vore den första möjliga tiden för Ukrainas EU-anslutning.

För att detta skall bli möjligt måste EU emellertid i grunden förändra sin utvidgningsfilosofi. Efter 2007, då Bulgarien och Rumänien blev EU-medlemmar, har EU kört fast i västra Balkan. Sedan dess har bara Kroatien lyckats komma med i EU, vilket skedde 2013. EU:s medlemsländer måste inse att det ligger i EU:s politiska, säkerhetspolitiska och ekonomiska intresse att Ukraina blir medlem.

EU:s tidigare utvidgningar har alla stärkt unionen på så många sätt. EU:s fundamentala syfte var att se till att krig inte länge var möjligt i Europa, vilket har lyckats så väl att européer tenderar att glömma bort det. Efter Rysslands omotiverade anfallskrig i Ukraina är ingen säkerhetspolitisk akt i Europa viktigare än att Ukraina blir medlem av EU. Givetvis kommer en ny expansion av EU att öka unionens säkerhetspolitiska styrka och vikt. Ukraina har en av Europas starkaste krigsmakter (om vi inte inkluderar Ryssland och Turkiet). Allteftersom EU ökar sina försvars- och säkerhetspolitiska ambitioner, blir det allt viktigare att inkludera ett land med sådan militär kompetens.

Centraleuropas integrering i EU bidrog till Europas stora ekonomiska tillväxt under rekordåren 2004–2007. Ukrainas inträde i EU kommer enligt vår bedömning att leda till en liknande expansion av den europeiska marknaden och stimulans av tillväxten allteftersom europeiska företag etablerar sig i Ukraina och på så vis kan expandera både försäljning och produktion. Återuppbyggnaden av Ukraina blir också en stark ekonomisk drivkraft där många företag från EU kommer att vara delaktiga.

EU behöver analysera sina misstag i västra Balkan och korrigera sin organisation och policy så att den kan bistå ansökande länder mer effektivt med att göra de nödvändiga reformerna för att bli medlem av EU. Dessa EU-reformer är av allehanda slag. Till att börja med måste EU-kommissionen börja arbeta snabbare med utvidgning. På hösten 2022 har EU en kommissionär för utvidgning som är så negativt

inställd till utvidgning som sådan att han med rätta ställts åt sidan av kommissionens ledning. För det andra bör EU-länder berövas rätten att motsätta sig utvidgningsförhandlingar med länder som de haft gamla granntvister med.

Av många skäl kommer Ukrainas EU-anslutning att bli annorlunda än tidigare EU-anslutningar. Till att börja med kommer processen att påbörjas med en stor återuppbyggnad. Medan det innebär en stor kostnad erbjuder det samtidigt nya möjligheter. Infrastrukturen – vägar, järnvägar, elledningar och rörledningar – behöver läggas om så att de leder till Europa och inte till Ryssland. Ukrainas elnät har redan gjort övergången till det kontinentala Europas elnät. En stor strategisk investeringsfråga är om Ukraina skall gå över från Rysslands järnvägsvidd om 1 520 cm till Europas 1 435 cm. Många av Ukrainas gamla industrier är knappast möjliga att modernisera. Medan Ukraina har alla förutsättningar för ståltillverkning även i framtiden krävs sannolikt ny teknik med elstålugnar i stället för gammaldags masugnar. Ukraina har många skickliga ingenjörer, men precis som i Centraleuropa bör de flytta till nya industrier. Ukraina har redan en utmärkt mjukvaruindustri, som bör expandera.

En annan orsak till att Ukrainas EU-anslutning bör bli speciell är att återuppbyggnaden förhoppningsvis kommer att involvera stora belopp. Om så verkligen blir fallet, bör de stora summorna leda till strikta finansiella regler och stor dynamik.

Liksom varje annan EU-anslutning kommer Ukrainas att kräva stora reformer. Många av dessa reformer har diskuterats i trettio år, men under många år har Ukraina inte haft det relevanta humankapitalet för att utföra dessa reformer. Detta har ändrats och de senaste åren har landet tillgång till alla relevanta experter och kan utföra de nödvändiga reformerna om bara den politiska viljan finns. EU och andra utländska givare behöver se till att de ukrainska myndigheterna håller sig till den raka vägen och gör de nödvändiga reformerna.

Ukraina har tre viktiga fördelar vid sin EU-anslutning. För det första är den ukrainska nationen mer positiv till EU än någon annan nation. Kom ihåg att 125 ukrainare dog i sin kamp för ett EU-associationsavtal under Euromajdan i januari och februari 2014. Har någon dött för EU någon annanstans? Mer än 80 procent av ukrainarna är

ständigt för EU-medlemskap i trovärdiga opinionsundersökningar som gjorts av National Democratic Institute och som rapporterats om i bland annat tidningen Kyiv Independent i september 2022.

En annan fördel är att Ukraina redan har ett mycket långtgående associationsavtal med EU om mer än 2 135 sidor. Förhandlingarna inleddes 2007 varefter avtalet antogs 2014 och trädde i kraft 2016. Huvuddelen av detta avtal är ett ”Djupt och omfattande frihandelsavtal”, men associationsavtalet innehåller även några hundra sidor som specificerar hundratals reformer som Ukraina har åtagit sig att genomföra. Denna del omfattar en stor del av EU:s *acquis communautaire*, och den ukrainska regeringen hävdar att den redan anammat huvuddelen av de reformer som EU kräver. Detta gäller i hög grad teknisk lagstiftning, medan de politiskt känsliga huvudfrågorna, som kontroll över domstolar och polis, inte genomförts.

En EU-anslutning består av flera viktiga element, kanske framför allt institutionell utveckling, frihandel, fritt resande och stora inflöden av gåvobistånd. De hänger alla samman, och de tre första faktorerna infaller faktiskt innan ett land blir medlem av EU. Att anta *acquis communautaire* innebär att anta alla de lagar ett land behöver för att bygga upp ett stabilt rättssamhälle.

EU:s kanske största attraktion är dess stora inre marknad. EU har traditionellt varit mycket generöst med att öppna sin väldiga marknad till möjliga kandidatländer på ett mycket tidigt stadium. Redan 1994 hade de baltiska och centraleuropeiska länderna mer än två tredjedelar av sin utrikeshandel med EU-länder, medan de kom med i EU först 2004. Fram till 2000 hade Ukraina minimal handel med EU, endast en tiondel av sin export. Anledningen var att Ukrainas export dominerades av två varugrupper, stål och jordbruksprodukter, vilka traditionellt har utsatts för långtgående protektionism.

Den viktigaste kortsiktiga EU-åtgärden är att öppna den gemensamma marknaden helt för Ukraina. I hög grad har detta redan skett. EU:s frihandelsavtal trädde som nämnts i kraft 2016. Ett problem var dock att det innehöll 36 importkvoter för alla Ukrainas viktigaste exportvaror, dvs. jordbruksvaror och stål. Successivt har dessa kvoter lättats, men endast i begränsad skala. Under 2021 svarade EU fortfarande bara för 45 procent av Ukrainas utrikeshandel,

medan Moldavien redan har 70 procent av sin handel med EU.

Kriget med Ryssland har accelererat liberaliseringen av EU:s handel med Ukraina. Temporärt har EU släppt alla dessa importkvoter och infört riktig frihandel till juni 2023. Förhoppningsvis kommer EU att bevara denna fullständiga frihandel med Ukraina och införliva Ukraina i den enhetliga marknaden. Eftersom Ryssland blockerade Ukrainas alla Svartahavshamnar från februari 2022, kunde transporter från Ukraina endast gå via lastbil eller järnväg till Östeuropa, främst till Polen och Rumänien. På grund av en rad orsaker ledde detta till köer som gjorde att det tog flera dagar att passera dessa gränser. EU hade alltför många byråkratiska kontroller och alltför få tulltjänstemän. EU har försökt att förbättra den situationen, men den bristande infrastrukturen och de olika spårvidderna på järnvägarna förblir ett problem.

Det samarbete med EU som ukrainarna i gemen fäster störst vikt vid är EU:s visumfrihet som infördes 2017. Det innebär att ukrainare kan tillbringa 90 dagar i ett EU-land utan att söka något särskilt tillstånd. Även före kriget attraherade en del EU-länder stora mängder ukrainare, framför allt Polen som hade en ambulerande ukrainsk befolkning om kanske 1,5 miljoner, Tjeckien som hade minst en halv miljon ukrainare, Tyskland, och de sydeuropeiska länderna. Åtskilliga EU-länder gav ukrainarna arbets- och uppehållstillstånd, vilket är en nationell kompetens, medan EU tar ansvaret för Schengenvisum. I praktiken ersatte ukrainare den centraleuropeiska arbetskraft som hade flyttat till Västeuropa för att tjäna mer. Tyskland led av arbetskraftbrist och önskade därför en halv miljon ukrainska arbetare. Ukrainarna arbetade huvudsakligen temporärt i byggnadsbranschen, jordbruket, restaurangbranschen och i hushåll. Eftersom de arbetade väl och inte ställde till några problem var de uppskattade och väckte förbluffande liten offentlig uppmärksamhet. Ett mycket stort antal ukrainare, sannolikt 40 000 studerade dessutom vid polska universitet.

Det stora antalet ukrainare som arbetar, studerar och temporärt bor i Europa är en stor tillgång för Ukrainas framtida utveckling som uppmärksammas alltför lite. På samma sätt tillbringade miljoner polacker långa tider i Europa under 1980-talet men temporärt och de

återvände huvudsakligen hem med europeiska värden och insikter. Dessa miljoner var en viktig anledning till att den polska transformationen var så lyckosam.

Många hävdar dock att Ukraina varken kan eller bör bli medlem av EU så snabbt som efter sju år. De hänvisar till situationen i västra Balkan, problem med rättssystemet i Bulgarien och Rumänien, samt tillbakagången i Ungern och Polen. Men ingen av dessa protester bör stoppa Ukrainas medlemsförhandlingar.

Det svagaste argumentet är att EU gått i stå i västra Balkan, eftersom huvudproblemet är att EU inte lyckats driva på processen. Först motsatte sig Grekland utvidgning till Nordmakedonien av rent nationalistisk oro om själva namnet. Sedan bromsade Frankrike kandidatstatusen för Nordmakedonien och Albanien av rätt oklara önskemål om en reform av EU, vilket inte hade någonting med de potentiella kandidaterna att göra. Sedan protesterade den bulgariska regeringen mot Nordmakedonien och hävdade att makedonierna i själva verket var bulgarer. EU:s bristande intresse för västra Balkan har naturligt nog minskat intresset för EU i denna region. Ukrainas engagemang för EU bör därför välkomnas av EU. Talande nog har EU:s engagemang för Ukraina även lett till att EU äntligen startat sina anslutningsförhandlingar med Nordmakedonien och Albanien tjugo år efter att de förklarades vara kandidater till EU-medlemskap.

Ett annat argument mot en snabb EU-anslutning för Ukraina är att Bulgarien och Rumänien alltjämt har stora svårigheter med sina rättssystem. Bulgarien har en svårartad organiserad brottslighet och Rumänien har haft stora svårigheter med korruption på hög nivå. Detta är emellertid inte ett argument mot att reformera rättssystemet i Ukraina utan tvärt om ett skäl för att göra det mer handfast och beslutsamt.

Ett tredje argument är tillbakagången i framför allt Ungern, men EU förefaller att 2023 hålla på att lösa problemet med medlemmar som slutar att uppföra sig i linje med EU:s fördrag genom att begränsa transfereringar till dessa medlemmar. EU kan inte upphöra med alla krav efter att ett land har blivit medlem av EU. Det måste ha en effektiv revisionsverksamhet och det måste ha möjligheter att utmäta meningsfulla bestraffningar mot regeringar som överger normala rättsliga normer.



## Ukrainas väg in i EU

Den 24 februari 2022 startade Ryssland det största kriget i Europa efter andra världskriget när det angrep Ukraina utan några legitima skäl. Detta krig har dragit Europas nya yttre gräns för en lång tid framöver. Ukraina tillhör Europa, medan Ryssland ställt sig utanför.

De sju principerna vi redogör för här är i linje med CEPR-rapporten men har också i stora delar upprepats på mötena i både Lugano och Berlin och vi ser inte att dessa har ändrats i ljuset av vad som hänt sedan april. I dagsläget finns stor enighet om att stödet behöver levereras snabbt men vara villkorat. Det bör huvudsakligen bestå av gåvor och inte lån. En god samordning är central och kräver en gemensam organisation för givare och den ukrainska regeringen. Det är viktigt att Ukraina känner äganderätt till återuppbyggnaden, men samtidigt måste processen vara transparent och kontrollera korruption. Det centrala elementet i återuppbyggnadsprocessen bör vara Ukrainas EU-inträde, och detta skall inte enbart vara en återuppbyggnad utan en modernisering av hela den ukrainska staten och ekonomin. Den princip som ibland ifrågasätts är om den institution som ska koordinera återuppbyggnaden ska vara kopplad till EU eller någon annan organisation som G7 eller Världsbanken. Givet att det långsiktiga målet för Ukraina är EU-medlemskap anser vi att det måste vara en EU-ansluten institution för att ge rätt planeringshorisont.

Den ukrainska regeringen förutser att återuppbyggnaden delas in i tre faser. Den första fasen är krisfasen medan kriget pågår. En andra fas förutses vara tre år, förmodligen 2023–25 men starten är ännu oklar, och är den egentliga återuppbyggnaden. Den tredje fasen är egentligen en moderniseringsfas 2026–32. Regeringen har tentativt uppskattat kostnaden för detta program till 750 miljarder dollar, vilket låter rimligt. Om sådan finansiering skall bli möjlig måste ett ryskt krigsskadestånd stå för en stor del därav. Tack vare att västliga länder frusit 316 miljarder dollar av ryska centralbankens valutareserver kan dessa medel konfiskeras och användas till krigsskadestånd.

Ukraina har hitintills inte antagit någon klar reformplan, men den kommer sannolikt i hög grad att drivas av EU:s krav efter att EU givit Ukraina medlemsperspektiv och förklarat landet en kandidat till

medlemskap. I nästa steg bör EU öppna förhandlingar om medlemskap. I allra bästa fall skulle Ukraina kunna bli medlem av EU 2029.

Under första halvåret 2023 kommer Sverige att vara ordförande i EU:s ministerråd. Det innebär ett stort ansvar och en stor möjlighet för Sverige att främja Ukraina inom EU. I en separat policy brief i oktober 2022 har Anders Åslund föreslagit att Sveriges EU-ordförandeskap bör fokusera på fem punkter som väl sammanfattar vår syn på hur Ukraina kan återuppbyggas och bli medlem i EU:

1. Se till att EU bidrar med 1,5 miljarder euro i månaden till Ukrainas statsbudget.
2. Insistera på att västvärlden konfiskerar den ryska centralbankens valutareserver i väst på 316 miljarder dollar och att dessa medel används som ryskt krigsskadestånd till Ukraina.
3. Driva igenom att EU inleder medlemsförhandlingar med Ukraina under första halvåret 2023.
4. Bidra till att västvärlden sätter upp en gemensam Marshallplan och myndighet för att samordna Ukrainas återuppbyggnad.
5. Säkra långsiktig västlig finansiering av Ukrainas återuppbyggnad.

## Källor och litteratur

Kapitlets analys baseras inte bara på de olika akademiska artiklar och policyrapporter som citeras i texten utan har också en bakgrund i Anders Åslunds mångåriga engagemang i Ukraina. Dessa erfarenheter har också lett till texter som kan ge en bredare bild av Ukrainas ekonomiska och politiska system, inklusive analyser av Sovjetunionens upplösning och Ukrainas process från planekonomi till marknadsekonomi i böckerna *Building Capitalism: The Transformation of the Former Soviet Bloc*, utgiven av Cambridge University Press, 2002; *Revolution in Orange: The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*, skriven tillsammans med Michael McFaul och utgiven av Carnegie Endowment for International Peace, 2006; samt *How Ukraine Became*

*a Market Economy and Democracy*, utgiven av Peterson Institute for International Economics, 2009. Ukrainas väg till demokratisk marknadsekonomi har inte varit utan problem vilket beskrivs i *Ukraine: What Went Wrong and How to Fix It*, utgiven av samma förlag 2015; och i "Kremlin Aggression in Ukraine: The Price Tag," en rapport publicerad av Atlantic Council i mars 2018. I debatten som följt i spåren av kriget har Anders varit aktiv i Yermak-McFaul International Working Group on Russian Sanctions, och varit huvudförfattare till den White Paper i oktober 2022 som förespråkar konfiskering av de ryska centralbanksreserverna i väst (<https://drive.google.com/file/d/1cBAR-tpJSqU8R1nVPHSKcSTFKcSEWbfi/view>.) Anders har också diskuterat hur Sverige kan använda EU-ordförandeskapet under första halvåret 2023 för att hjälpa Ukraina i artikeln "Ett EU-ordförandeskap för Ukrainas sak" som publicerats av Fri Värld den 18 oktober 2022 (<https://frivarld.se/rapporter/ett-eu-ordforandeskap-for-ukrainas-sak/>).

Torbjörn Beckers erfarenhet av Ukraina går tillbaka till 2006 och han har sedan krigets utbrott arbetat med kollegor och alumni från Kyiv School of Economics med analyser av krigets effekter. CEPR-rapporten "A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine" från april 2022 skrevs tillsammans med en grupp ekonomer som leddes av Yuriy Gorodnichenko, en KSE-alumni som är verksam vid UC Berkeley. Samma grupp skrev senare CEPR-rapporten "Macroeconomic Policies for Wartime Ukraine". Finansieringen av Ukrainas statsbudget analyserades tillsammans med forskare kopplade till KSE 2022 i CEPR:s "Financing Ukraine's Victory". Korrupktion i Ukraina diskuteras i ett bokkapitel med titeln "Anti-corruption policies in the reconstruction of Ukraine" som Torbjörn författat med kollegor från Östekonomiska institutet och KSE.

Ukrainas intergrationsprocess i EU beskrivs bland annat av EU:s "Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine," från 2014. Efter flera månader av krig med Ryssland kom EU:s beslut om Ukrainas kandidatstatus den 17 juni i "EU Commission's Recommendations for Ukraine's EU candidate status" ([https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-commissions-recommendations-ukraines-eu-candidate-status\\_](https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-commissions-recommendations-ukraines-eu-candidate-status_)

en?s=232). Litauens tidigare premiärminister Andrius Kubilius diskuterar hur Ukrainas EU-process kan se ut i "Ukraine: Our Next Steps," från 6 juli 2022 (<https://elpnariai.lt/en/a-kubilius-ukraine-our-next-steps/>).

Det finns många analyser av kostnaderna för kriget, bland andra Världsbankens "Ukraine: Rapid Damage and Needs Assessment" från augusti 2022. IMF:s landrapport om Ukraina från mars 2022 ger en övergripande bild av läget i ekonomin. En mer allmän diskussion av länders kapitalstock finns i Thomas Pikettys bok från 2014, utgiven på svenska under namnet *Kapitalet* i det tjugoförsta århundradet, Karneval förlag, 2017.

Marshallplanen som var grunden för Europas återuppbyggnad efter andra världskriget har analyserats av Michel J. Hogan i *The Marshall Plan* från 1987. En mer Ukrainaanpassad version beskrivs av Ukrainas National Recovery Council i "Ukraine's National Recovery Plan" som presenterades i Lugano i juli, 2022 (<https://www.urc2022.com/urc2022-recovery-plan>). En plan för en liberal marknadsekonomi i Ukraina har lagts fram av Julija Svyrydenko, Ukrainas ekonomiminister i "Kakuyu ekonomiku my stroim?" (Vad för slags ekonomi bygger vi?) i tidningen *Ukrainskaya pravda*, den 8 juli 2022. Ukrainas återuppbyggnad syftar inte till att återskapa en sovjetisk infrastruktur utan någon modernt som kan leda vägen in i EU vilket presenteras av Philip Zelikow och Simon Johnson i "How Ukraine Can Build Back Better," i tidskriften *Foreign Affairs* i april 2022.

# Presentation av författare och redaktörer

ANTONINA BAKARDJIEVA ENGELBREKT är professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet och tidigare innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap (2015–2018). Hon var ordförande i Svenska nätverket för europarättsforskning 2011–2022 och är medlem i Europaperspektivs redaktion sedan 2011. Hennes forskning är inriktad på europeiserings- och globaliseringsprocesser och deras inflytande på nationell rätt och institutioner, huvudsakligen inom områdena marknads-, konsument- och immaterialrätt. Ett flertal av hennes publikationer behandlar EU:s östutvidgning och dess betydelse för reformprocesser i EU:s nya medlemsstater. Antonina har varit Fernand Braudel Senior Fellow vid EUI Florens 2017/2018, Hauser Global Research Fellow vid NYU Law School 2010 och gästprofessor vid bl. a. Chicago Kent College of Law och Keio University, Tokyo. Bland hennes publikationer kan nämnas böckerna *Rule of Law in the EU 30 Years After the Fall of the Berlin Wall* (Hart Publishing, 2021, medredaktörer Andreas Moberg och Joakim Nergelius) och *The Future of Europe: Political and Legal Integration Beyond Brexit* (Hart Publishing, 2019, medredaktör Xavier Groussot); bokkapitlet ”Globalisation and Law: A Call for a Twofold Comparative Institutional Approach” i Neil Komesar (red.) *Understanding Global Governance* (EUI Cadmus, 2014), samt ledarartikeln ”20 Years Swedish Legal Integration in the EU: A Two-way Street” (*Europarättslig tidskrift* 4, 2015).

TORBJÖRN BECKER är chef för Östekonomiska institutet vid Handelshögskolan i Stockholm sedan 2006. Han är också styrelsemedlem i flera forskningsinstitut och skolor i regionen, inklusive Kyiv School of Economics och VoxUkraine, samt i styrelsen för Utrikespolitiska institutet och Radiohjälpen. Han var också medlem av Sidas styrelse i tio år. Tidigare jobbade han nio år på IMF i Washington med fokus på internationell makroekonomi och ekonomiska kriser. Han är ekonomie doktor från Handelshögskolan och har studerat vid U.C. Berkeley. Hans forskning har publicerats i ledande akademiska tidskrifter och han har bidragit till och redigerat flera böcker om Ryssland and Östeuropa, senast *The Russian Economy under Putin* som han redigerade med Susanne Oxenstierna och ett kapitel om rysk makroekonomi i *Putin's Russia—Economy, Defence and Foreign Policy*. Han är medförfattare till ett antal rapporter om Ukraina som publicerats av CEPR, t. ex. ”A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine” och ”Macroeconomic Policies for Wartime Ukraine”.

MARIA BERGSTRÖM är docent i Europarätt vid den juridiska fakulteten, Uppsala universitet. Hon disputerade år 2003 vid det Europeiska universitetsinstitutet (EUI) i Florens, Italien. Marias forskningsintressen berör kompetensfrågor, ändrade gränser mellan det privata och det offentliga samt förhållandet mellan nationell rätt och EU-rätt inom ramen för konstitutionell rätt, förvaltningsrätt, straff- och processrätt. Maria har deltagit i ett flertal europeiska forskningsprojekt om förstärkning av rättighetsskyddet inom ramen för den allt snabbare framväxande EU-straffrätten. Maria arbetar för närvarande med flera publikationer som redaktör tillsammans med bland andra professor Valsamis Mitsilegas om EU-straffrätt och EU-rätt i en digital tidsålder, inklusive en andra upplaga av deras *Research Handbook on EU Criminal Law*. Maria har under de senaste åren publicerat bidrag, framför allt men inte uteslutande, om EU-straffrätt vid internationella förlag såsom Cambridge University Press, Edward Elgar Publishing, Hart Publishing, och Palgrave Macmillan, i europeiska tidskrifter som *European Law Review* och *German Law Review*, samt olika policyanalyser.

KJELL ENGELBREKT är professor i statsvetenskap vid Försvarshög-

skolan, ledamot av Kungl. Krigsvetenskapsakademien och Senior Non-Resident Fellow vid Chicago Council on Global Affairs. Han har gästförforskat vid European University Institute, Humboldt-Universität, Columbia University, University of Illinois at Chicago och var 2016–2021 gästprofessor vid Stockholms universitet. Engelbrekt har publicerat i tidskrifter som *European Foreign Affairs Review*, *European Law Journal*, *The European Legacy*, *Ethnopolitics*, *Global Affairs*, *Global Governance*, *Global Policy* och *International Politics*. De senaste tio åren har han huvudsakligen forskat om diplomati (se exempelvis *High Table Diplomacy: The Reshaping of International Security Institutions*. Washington DC: Georgetown University Press, 2016. *Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017–18. En utvärdering*. Stockholm: Försvarshögskolan/DanagårdLitho, 2020), och transatlantisk säkerhets- och försvarspolitik ("Beyond Burdensharing and European Strategic Autonomy: Rebuilding Transatlantic Security after the Ukraine War", 2022, *European Foreign Affairs Review* 27(3): 1–17, "Libya", i Sperling och Webber, red., *The Oxford Handbook on NATO* [2023]. New York: Oxford University Press, med Braxton J. Palmer).

PÄR HALLSTRÖM är professor emeritus i rättsvetenskap vid Umeå universitet. Han forskar om EU:s externa relationer, världshandelsrätt och konstitutionell rätt. Han har ett Diplôme d'Études Supérieures från Panthéon-Sorbonne och är doktor i folkrätt, docent i Europarätt, var lektor vid Stockholms universitet och dessförinnan adjunkt vid Köpenhamns handelshögskola. Hans författarskap omfattar böcker i Europarätt och om WTO samt ett 70-tal artiklar i dessa ämnen samt i konstitutionell rätt. En publikationslista kan sökas på [umu.diva-portal.org](http://umu.diva-portal.org). Han var medlem i International Law Associations kommitté för internationell handelsrätt och har hållit kurser i Europarätt i såväl Petrosavodsk som i Bangalore, och föreläst i Europarätt och WTO-rätt alltifrån Hanoi till San Diego. Han sitter i redaktionsrådet för *Indian Journal of International Economic Law*.

ANN-KRISTIN JONASSON är universitetslektor vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet och ställföreträdande förestandare för Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet

(CERGU). Hon disputerade 2004 på avhandlingen *At the Command of God. On the Political Linkage of Islamist Parties*, och har tidigare varit anställd vid Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet och vid Centrum för Mellanösternstudier, Lunds universitet. I sin forskning har hon inriktat sig på EU:s demokratiframjande i Medelhavsområdet, framför allt Jordanien och Turkiet, bland annat i boken *The EU's Democracy Promotion and the Mediterranean Neighbours. Orientation, ownership and dialogue in Jordan and Turkey*. London: Routledge (2013). Hennes pågående forskning är inriktad på relationen mellan EU:s demokratiframjande och förebyggandet av terrorism ("The Double-Edged Sword of Democracy: How Democracy-Promotion is used in the European Union's Prevention of Terrorism in the Southern Mediterranean", kommande i *Journal of Regional Security*) och hur radikaliserings, våldbejakande extremism och terrorism bäst motverkas, med särskilt fokus på hur sådant arbete bedrivs i Jordanien.

ANNA MICHALSKI är docent på statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet och associerad seniorforskare vid Utrikespolitiska institutet. Hon har varit verksam vid Hong Kong University, Fudan universitet i Shanghai, statsvetenskapliga institutionen vid Auckland University, samt vid forskningsinstitutet Chatham House i London, CERI i Paris, Clingendael i Haag och Sieps i Stockholm, samt i EU-kommissionens förutvarande tankesmedja Future Studies Unit. Hennes forskning är inriktad på EU:s utrikespolitik, EU:s relationer till Kina och nordiska länders utrikespolitiska roller. Bland hennes publikationer kan nämnas: *The everyday making of EU foreign and security policy: practices, socialization and the management of dissent* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing med Niklas Bremberg, August Danielson och Elsa Hedling, 2022), "Overcoming Dissent: Socialization in the EU's Political and Security Committee in a Context of Crisis", *Journal of Common Market Studies*, 2020 och "Conditions for socialization in international organizations: Comparing committees of national representatives in the EU and NATO", *Journal of International Relations and Development*, 2020 (båda med August Danielson), "Resistant to Change? The EU as a Normative Power and its Troubled Relations with Russia and China" (*Foreign Policy Analysis*, 15(1), 2019,



med Niklas Nilsson), "Role Dynamics in a Structured Relationship: The EU-China Strategic Partnership" (*Journal of Common Market Studies*, 55:3, 2017) och *Unlikely Partners? China, the European Union and the Forging of a Strategic Partnership*, Palgrave Macmillan, 2017 (båda med Zhongqi Pan).

LARS OXELHEIM är professor vid Handelshögskolan vid universitetet i Agder, Kristiansand och professor emeritus vid Lunds universitet. Han är dessutom knuten till Institutet för Näringslivsforskning (IFN) i Stockholm och till Fudan University i Shanghai. Oxelheim grundade 1997 Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen och har sedan dess också varit redaktör för Europaperspektiv. Inom området integrationsforskning har han publicerat ett antal böcker på internationella förlag, exempelvis *EU/Asia and the Re-Polarization of the Global Economic Arena* (World Scientific Publishing, 2012); *Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency* (Oxford University Press, 2015, medredaktör Jens Forssbaeck); *The European Union – Facing the Challenge of Multiple Security Threats* (Edward Elgar, 2018, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Anna Michalski och Niklas Nilsson); *Trust in the European Union in Challenging Times* (Palgrave Macmillan, 2018, medredaktörer Antonina Bakardjieva, Niklas Bremberg och Anna Michalski); *The European Union in a Changing World Order* (Palgrave Macmillan, 2019, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Niklas Bremberg och Anna Michalski); *The European Union and the Return of the Nation State* (Palgrave Macmillan, 2020, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Karin Leijon och Anna Michalski); *Corporate Foreign Exchange Risk Management* (John Wiley & Sons, 2020, medförfattare Alf Alviniussen och Håkan Jankensgård); *The European Union and the Technology Shift*, (Palgrave Macmillan, 2021, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Karin Leijon och Anna Michalski), samt *Routes to a Resilient European Union* (Palgrave Macmillan, 2022, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Per Ekman och Anna Michalski). Bland hans senaste artiklar kan nämnas "The Institutional Determinants of Private Equity Involvement in Business Groups" (*Journal of World Business* 53:2, 2018 med Bruce Hearn och Trond Randøy); "Stranger on the Board: The

Impact of Board Internationalization on Earnings Management of Nordic Firms” (*International Business Review* 28:1, 2019 med Reggy Hooghiemstra, Niels Hermes och Trond Randøy); ”Optimal vs Satisfactory Transparency: The Impact of Global Macroeconomic Fluctuations on Corporate Competitiveness” (*International Business Review* 28:1, 2019), samt ”On the Role of Internationalization of Firm-Level Corporate Governance – The Case of Audit Committees” (*Corporate Governance: An International Review*, 2023, med Aaron Afzali, Minna Martikaninen och Trond Randøy).

JOHANNA PETERSSON FÜRST är forskare i statsvetenskap vid Uppsala universitet och associerad forskare vid Utrikespolitiska institutets program för global politik och säkerhet. Hennes forskning fokuserar på betydelsen av gränser för suveränitet och den Europeiska unionens gränspolitik. Hennes nuvarande forskningsprojekt handlar om användandet av inre gränskontroller inom EU. Johanna disputerade i statsvetenskap vid Uppsala universitet och Södertörns högskola med avhandlingen *What’s in a line? Making Sovereignty through Border Policy* (2018). Johannas senaste publikation är ”Contradictory migration management? Differentiated security approaches to visa overstay and irregular border crossings in the European Union” tillsammans med Frida Hansen, som publicerades i *European Security* 2021. För en lättillgänglig publikation med globalt perspektiv på gränspolitik kan nämnas ”Higher Fences and Wider Nets? Global Trends in Bordering Policies” (UI paper 2020:2). Johanna har tidigare varit gästforskare vid Nijmegen Centre for Borders Research vid Radboud University, Nederländerna samt vid Barentsinsitutet, Tromsø Universitet.

FREDRIK SJÖHOLM är professor i nationalekonomi och vd vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) sedan november 2020. Han har tidigare haft akademiska tjänster vid Lunds universitet, Handelshögskolan i Stockholm, Örebro universitet och National University of Singapore. Hans forskning spänner över en mängd olika frågeställningar men med en tyngdpunkt mot internationell ekonomi. En stor del av hans arbete berör t. ex. aspekter av globalisering och inkluderar frågeställningar kring ekonomiska effekter av internationell handel

och investeringar. Denna forskning fokuserar ofta på multinationella företag och på utländska direktinvesteringars ekonomiska effekter på hem- och mottagarländer. Kinas och övriga Östasiens alltmer betydande roll i världsekonomin är också något som har en framträdande plats i hans forskning.

ANDERS ÅSLUND är senior fellow vid FriVärld i Stockholm och adjungerad professor vid Georgetown University i Washington. Han har studerat Sovjetunionens, Rysslands, Ukrainas och Östeuropas ekonomier under fyra decennier. Han grundade Östekonomiska Institutet (SITE) vid Handelshögskolan i Stockholm och var professor där 1989–94. Han har haft seniora positioner vid fem tankesmedjor i Washington. Han har arbetat som ekonomisk rådgivare till den ryska regeringen 1991–94 och den ukrainske presidenten 1994–97. Han har skrivit 15 böcker och redigerat 16 böcker. Hans senaste bok var "Russia's Crony Capitalism: The Path from market Economy to Kleptocracy" (Yale University Press, 2019). Andra böcker är *Ukraine: What Went Wrong and How to Fix It* (Peterson Institute 2015), *How Capitalism Was Built* (Cambridge University Press, 2007), och *Gorbachev's Struggle for Economic Reform* (Cornell University Press, 1989). Han har publicerat i *Foreign Affairs*, *New York Times*, *Washington Post*, *Financial Times* och *Wall Street Journal*. Han doktorerade vid Oxforduniversitetet och är medlem av den Ryska Naturvetenskapliga Akademien.

MARJA-LIISA ÖBERG är docent i EU-rätt vid Lunds universitet. Hon innehar en doktorexamen från European University Institute i Florens, Italien, magisterexamen (LL.M) från European University Institute och Utrecht universitet, samt juristexamen (BA) från Tartu universitet. Hennes huvudsakliga forskningsområden är unionens inre marknad, externa relationer och konstitutionell rätt, inklusive EU:s institutionella rätt. Fokuset i hennes nuvarande forskning ligger på multidisciplinära dimensioner av EU-integration i interna och externa miljöer och följer två huvudlinjer: konceptet om den inre marknaden och dess "exporterbarhet" och mångfalden av "gränser" i EU-integration, inklusive i samband med familjerätt, gränsöverskri-

dande regioner och EU:s externa relationer. Marja-Liisa Öberg är ledamot i styrgruppen för Svenska nätverket för europarättslig forskning (SNEF). Hennes forskning har presenterats vid internationella konferenser och publicerats på ledande internationella arenor. År 2020 utgavs hennes monografi *The Boundaries of the EU Internal Market: Participation without Membership* av Cambridge University Press.