

S

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

Tilliten i EU vid ett vägskäl

EUROPAPERSPEKTIV 2017

ÅRSBOK FÖR EUROPAFORSKNING INOM
EKONOMI, JURIDIK OCH STATSKUNSKAP

SANTÉRUS
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 Knut Wicksells Centrum för Finansvetenskap 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 kopiering ur denna bok är enligt upphovsrättslagen förbjuden utan skriftligt tillstånd från förlaget. Detta förbud gäller även för undervisningsbruk.

ISSN 1403-3879

ISBN 978-91-7359-112-6

© 2017 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

www.santerus.se

Tryck: ScandBook AB, Falun 2017

Innehåll

Förord • 7

Inledning • 11

Joakim Nergelius

Varför sviktar tilliten till EU-projektet i EU:s
medlemsländer? En konstitutionell analys av EU:s värdekras • 33

Bo Petersson

Perspektiv på östutvidgningen:
EU:s triumf eller fröet till dess undergång? • 55

Linda Berg

Medborgarnas tillit till EU som politiskt system • 83

Andreas Bergh

Hotas tilliten i Europa av ökad migration? • 111

Clas Wahlborg

Tilliten till euron och EU:s bankunion
efter finans- och skuldkriser • 131

Ester Herlin-Karnell

Ett konstitutionellt perspektiv på
frågan om tillit inom EU:s straffrättsliga samarbete • 161

Eva Storskrubb

Tillit mellan rättssystemen i EU:
Det civilrättsliga perspektivet • 185

Håkan Holmberg, Anna Felländer och Robin Teigland

Vikten av tillit i ett digitaliserat Europa • 211

Göran von Sydow

Tillit i krisernas EU: sorti, protest och lojalitet • 239

Presentation av författare och redaktörer • 266

Förord

Europaperspektiv 2017 är den 20:e utgåvan av en bokserie som är resultatet av ett mångårigt samarbete mellan Europeanätverken inom ekonomi, juridik och statsvetenskap. Nätverkens ambition att synliggöra och sprida kvalitativ forskning om Europeiska unionen (EU) och Europafrågor till en bredare publik känns mer angelägen än någonsin i en tid då kunskap och expertis i allt högre utsträckning saknas i den allmänna debatten på många platser i världen. I Sverige som i andra medlemsländer är ett uppriktigt åsiktsutbyte kring EU och Europapolitik viktigt, i synnerhet då unionen står inför komplexa utmaningar och svårlösta problem. Svaret på dessa utmaningar kan inte vara att lämna samarbetet eller att driva egna intressen utan hänsyn till andra länder. I slutänden handlar det europeiska integrationsprojektet om tillit mellan medlemsländernas politiska eliter och tjänstemannaeliter, samt EU-medborgarnas förtroende för EU:s institutioner. Utan tillit är unionens strävan mot säkerhet, ekonomiskt och socialt välbefinnande och gemensamma värden, framför allt demokrati och mänskliga rättigheter, verkningslös och allt vad som vunnits under snart 60 år riskerar att gå förlorat.

Utvecklingen i EU de senaste åren sätter dock tilliten på prov. För att uppmärksamma allvaret i situationen skrädde EU-kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker inte orden i sitt tal om tillståndet i unionen inför Europaparlamentet i september 2016. Vid sidan av att konstatera att samarbetsvilligheten och hänsynen mellan EU:s medlemsländer aldrig tidigare har varit så låg som under 2016, underströk Juncker vikten av tillit: ”Europa fungerar endast då vi alla

strävar efter enighet och gemensamhet, och glömmer rivaliteter om befogenheter och institutioner. Endast då kommer Europa bli något mer än summan av sina delar. Endast då kan Europa bli starkare och bättre än idag. Endast då kommer ledare för EU:s institutioner och medlemsländernas regeringar vara förmögna att återfå tilliten hos Europas medborgare för vårt gemensamma projekt.”

Juncker rörde i sitt tal vid en öm punkt som ansatt EU sedan en tid, nämligen en sjunkande grad av tillit till dess politik och institutioner, kort sagt dess förmåga att finna lösningar på de problem och utmaningar som unionen står inför. Men bristen på tillit kommer inte till uttryck endast på ett överstatligt europeiskt plan. Den påverkar också det nationella planet där folklig misstro gentemot vad som uppfattas som en från verkligheten fjärrad politisk och byråkratisk elit föser undan eller försvagar sittande regeringar. Den politiska dimensionen i det ömsesidiga beroendet mellan olika nivåer i det europeiska politiska systemet framstår därmed med all önskvärd tydlighet.

Den brittiska folkomröstningen om medlemskapet i EU den 23 juni 2016 är kanske det mest talande exemplet. Omröstningen, som hade utlovats av den dåvarande premiärminister David Cameron för att blicka den EU-kritiska falangen i Tory-partiet, resulterade i seger för ”Lämna-sidan” och en start på Storbritanniens utträde ur EU (”Brexit”). Ett nederlag i folkomröstningen var inte den tänkta utgången och knappast några förberedelser för ett sådant fanns i den brittiska statsförvaltningen. Sedan sommaren 2016 har ett intensivt arbete pågått för att förbereda utträdesförhandlingar med EU och en genomgång av lagstiftningen och påverkan på olika politikområden. Samtidigt diskuteras olika modeller för Storbritanniens framtida relation till EU i termer av en hård eller mjuk ”Brexit”. Exakt vad dessa alternativ innebär och med vilka kostnader de är förenade är i början av 2017 omöjligt att överblicka. Klart är att den brittiska regeringens ståndpunkt att Storbritannien ”röstade för att lämna EU för att återfå full suveränitet och oberoende” och ”för att återfå kontrollen över invandringen och för att stifta egna lagar” rimmar illa med Europeiska rådets ståndpunkt att briter inte kan plocka russinen ur kakan utan måste acceptera alla delar av den fria rörligheten, inte bara det som passar dem, om Storbritannien vill ha tillgång

till EU:s inre marknad. Oförenligheten i uttalanden från den brittiska regeringen och EU:s företrädare bådär inte gott inför stundande förhandlingar. Sett ur ett tillitsperspektiv innebär förhandlingarna mellan Storbritannien och EU en tveeggad problematik: dels måste EU upprätthålla förtroendet gentemot omvärlden om att unionen klarar av att hålla samman, inte bara i dessa förhandlingar utan också i att möta gemensamma utmaningar, dels upprätthålla balans mellan medlemsstaternas faktiska intressen som inte är identiska i förhållande till Storbritannien.

Hotet mot EU:s sammanhållning är inte bara "Brexit"-frågan, utan också migrations- och flyktingkrisen, den mångdimensionella säkerhetskrisen samt den, möjligen mindre spektakulära men viktiga, ekonomiska och sociala krisen. I förra årets utgåva av *Europaperspektiv* behandlades flera av dessa kriser ingående. I denna utgåva behandlas tillitens betydelse för Europasamarbetet och EU:s förmåga att bemöta dessa kriser. Vid sidan av Jean-Claude Juncker har Donald Tusk, ordförande i Europeiska rådet, lyft frågan om bristande tillit mellan medlemsstaterna och bland EU:s medborgare. Både Tusk och Juncker är eniga i diagnosen att tillit är ett nyckelbegrepp i arbetet att hitta lösningar på EU:s existentiella kris, men har formulerat vägen mot en lösning på olika sätt. Juncker talar om att EU ska ta sig ur kriserna genom konkret handling och därigenom stärka tilliten, medan Tusk tycks föredra att möta kriserna med nya politiska initiativ för att stärka EU-medborgarnas säkerhet och intressen.

Det råder därmed samsyn om att tillit är en nödvändig förutsättning för att EU-samarbetet ska fungera. Samtidigt är det svårt att exakt peka på varför tilliten sjunker och vad som ska göras för att stärka den. Den rådande situationen kan med fog uppfattas som en ödesmättad tid för EU i sin nuvarande form, och de förhandlingar och beslut som står för dörren har potential att förändra EU i grunden. Historiskt sett har unionen tenderat att gå stärkt ur kriser, men dagens utmaningar är av en sådan dignitet att detta inte kan tas för givet. Frågan måste ställas om tilliten i EU är tillräcklig för att rusta unionen inför framtiden: Hur har synen på EU hos Europas befolkningar påverkats av de senaste årens händelseutveckling? Vad betyder Storbritanniens eventuella utträde för EU:s fortsatta sam-

manhållning? Hur återupprättas förtroendet för euron som gemensam valuta? Känner ekonomiska aktörer förtroende för EU:s förmåga att upprätthålla den inre marknaden? Hur stort är förtroendet mellan medlemsstaternas domstolar och förvaltningsmyndigheter och mer generellt förtroendet i EU:s juridiska ordning? Och hur kan tillit till överstatliga politiska system och policyer uppnås på ett övergripande plan?

Dessa frågor och andra behandlas av författarna i denna jubileumsutgåva av *Europaperspektiv*. I kapitlen erbjuder författarna sin analys av tillitens betydelse inom ett specifikt område med utgångspunkt i rådande forskning. Denna utgåva är den tjugonde i ordningen av *Europaperspektiv* som ges ut gemensamt av de tre nätverken i Europaforskning i ekonomi, juridik och statsvetenskap vid svenska universitet och lärosäten. Som företrädare för vart och ett av dessa nätverk har undertecknade fastställt bokens tema och därefter valt ämnen och författare.

Samordningen av det redaktionella arbetet med boken har utförts av Niklas Bremberg vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Bokens upplägg diskuterades med författarna i Stockholm den 23 maj 2016.

Stockholm, Uppsala och Lund i januari 2017

Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Anna Michalski och Lars Oxelheim

Inledning

Tillit är ett svårfångat begrepp. Man kan ha den utan att kunna se eller röra vid den och det tar lång tid att skapa, men kan raseras på ett ögonblick. Det paradoxala med tillit tycks vara att den kan sägas finnas så länge som den förutsätts, men så snart man måste försäkra sig om den så tenderar den att urholkas. Den amerikanske presidenten Ronald Reagans devis om att relationerna mellan USA och Sovjetunionen under det kalla kriget skulle bygga på ”bekräftad tillit” (*trust, but verify*) belyser denna paradox tämligen väl. Men många av samhällets funktioner, inte minst rättsväsendet, marknaden och välfärdstaten, skulle inte kunna fungera utan ett visst mått av ”obekräftad tillit”. Detta gör att tillit utgör en av de viktigaste ingredienserna i det demokratiska majoritetsstyret där politiska företrädare väljs från ett urval av politiska partier i allmänna val för att bilda regering och leda landet.

Inte minst för tillitens egenskap att möjliggöra kollektivt handlande har det placerats i centrum av integrationssträvan i Europa, ofta som en outtalad men i det närmaste ouppnåelig förutsättning för samgåendet mellan stater, nationer och befolkningar i Europa. En av de forskare som tidigt kom att intressera sig för europeisk integration, statsvetaren Karl W. Deutsch, föreställde sig att tillit skulle spela en avgörande roll för processen och då främst om medborgarna i de olika medlemsländerna började se sig själva som tillhörande samma gemenskap och på så sätt kunde lita på och förstå medborgare i andra medlemsländer i princip i samma utsträckning som de litade på och förstod sig själva.

Denna upplaga av *Europaperspektiv* är den 20:e i raden. Den ges ut vid en tidpunkt då det europeiska integrationsprojektet står inför ett otal svåra kriser. Migrations- och flyktingkrisen, eurokrisen, flera olika säkerhetskriser, och inte minst ”Brexit”, hotar unionens enighet. Tidigare utgåvor har behandlat olika kort- och långsiktiga utmaningar som EU står inför: den sociala sammanhållningen (2015) och EU:s ekonomiska konkurrenskraft (2013), eurons framtid (2011), de globala utmaningarna och klimatfrågan (2014, 2010, 2008), det växande hotet från nationalism kopplat till migration (2012) och inte minst säkerheten i Europa som utmanas av multidimensionella hot (2016). I dessa tematiska belysningar har tillit, eller bristen därpå, dock inte behandlats som en självständig faktor för att analysera EU:s förmåga att bemöta dessa utmaningar. Den har däremot alltid funnits med i bakgrunden som en central förutsättning för långtgående samverkan och integration.

När EU:s ledare uppmanas finna lösningar på svåra problem är tillit dem emellan en förutsättning för att komma överens och fatta beslut. När EU:s handlingskraft måste stärkas och dess genomförande av gemensam politik förbättras är tilliten mellan tjänstemän i nationella och europeiska myndigheter ovärderlig. Förtroende och samförstånd, i synnerhet mellan medlemsländerna i EU och deras representanter som verkar i EU:s institutioner, har ofta beskrivits som kittet som får EU att hänga samman och dess policyprocesser att fungera. Likaså förblir en diskussion om hur demokratin kan stärkas i EU ofullständig om inte frågan om solidariteten mellan Europas folk behandlas. Ett visst mått av ömsesidig tillit mellan medborgare i EU:s medlemsländer är en förutsättning för gemensamma demokratiska processer.

Den amerikanske sociologen Neil Fligstein, verksam vid universitetet i Berkeley, har beskrivit hur förtroende och samförstånd vuxit fram på elitnivå som ett resultat av årtal av mer eller mindre ständigt pågående förhandlingar. Han påpekar samtidigt att något liknande inte har ägt rum bland bredare befolkningsgrupper där känslan av tillhörighet med Europa ofta är svag. Utan tvekan tär de pågående kriserna och de otaliga utmaningar som EU står inför på tilliten mellan dess medlemsländer, myndigheter, ekonomiska och sociala

aktörer och befolkningar. Det är därför extra angeläget att den 20:e upplagan av *Europaperspektiv* diskuterar detta begrepp ingående från olika infallsvinklar.

Som vi noterade ovan är tillit ett svår fångat begrepp, vilket också speglas i tillitsforskningen. Delvis har detta att göra med hur vi behandlar tillit: som ett tillstånd mellan aktörer; en föreställning hos en person om en annan person eller myndighet avseende dennes beteende och handlingar; eller en oberoende faktor som möjliggör samarbete, utbyte och gemensamt beslutsfattande. Delvis har det också att göra med var vi söker efter tillit: på det mellanmännsliga planet; för institutioner, system och procedurer; eller mellan befolkningar och stater. I denna bok behandlar författarna såväl förekomsten som avsaknaden av tillit och konsekvenserna därav för EU på samtliga nivåer. I bokens inledning vill vi därför diskutera på ett övergripande plan vilken betydelse tillit har för EU som ett politiskt system stätt i ständig utveckling, samt på vilka plan tillit spelar en avgörande roll. Vi vill därmed synliggöra tillitens roll i ett flernivåsystem med ojämn kompetensfördelning och utan självklar legitimitet.

Tilliten i EU i ett historiskt perspektiv

I skenet av de pågående kriserna för EU är det värt att framhålla att historiskt sett är uppkomsten av europeisk integration och skapandet av EU:s föregångare på 1950-talet något enastående ur ett tillitsperspektiv. Hur förmådde sex västeuropeiska stater skapa Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) 1952, följt av den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) 1958, så snart efter andra världskrigets slut då tilliten i Europa rimligtvis måste ha legat under fryspunkten? I den europeiska integrationslitteraturen lyfts ofta de heroiska insatserna av framsynta politiska ledare i samspel med en tjänstemannaelit fram. Säkert spelade personliga övertygelser hos ledande politiker, såsom Robert Schuman (fransk utrikesminister), Konrad Adenauer (tysk kansler), Jean Monnet (ordförande för den höga myndigheten för EKSG), Paul-Henri Spaak (belgisk premiärminister) och Altiero Spinelli (förgrundsgestalt inom Europa-federalismen), baserade på

egna upplevelser av ett, ofta två, världskrig en viktig roll. Ännu viktigare för integrationssträvanden var dock dessa personers förmåga att se bortom egoistisk nationalism och destruktiv konkurrens mellan grannländer. Likväl står det klart att detta inte hade räckt till om inte också ett antal omgivande förutsättningar hade varit närvarande vid den Europeiska gemenskapens upprättande och påverkat förloppet under de första åren. Dessa förutsättningar spelade en avgörande roll för hur tillit kunde skapas mellan politiska eliter och ett brett, låt vara diffust, stöd uppåtdas hos medlemsländernas befolkningar.

Bland de externa förutsättningarna spelade den amerikanska hegemonin en utomordentlig viktig roll. Den gav dels stöd till den ekonomiska återuppbyggnaden och demokratiska konsolidering av svaga politiska regimer i Västeuropa som hotades av kommunistiskt övertagande och revanschistiska krafter. Men minst lika viktigt var att den tillhandahöll ett övergripande säkerhetsparaply via NATO vilket skyddade mot externa makter samt inordnade återmilitariseringen av (Väst)tyskland i gemensamma strukturer. Den framväxande liberala ordningen och det amerikanska stödet till Europas återuppbyggnad lade grunden till intra-europeisk frihandel genom reglerna för Marshallhjälpen, vilka tvingade västeuropéerna att handla med varandra utan att tillgripa otillbörliga handelshinder. På olika sätt bidrog det militära och säkerhetspolitiska samarbetet i NATO och det ekonomiska utbytet mellan länder till att en säkerhetsgemenskap kunde skapas i Västeuropa (se bland annat Niklas Brembergs kapitel i *Europaperspektiv 2016*). Den politiska eliten lärde sig samarbeta och överbrygga faktiska hinder genom förhandling och utbyte istället för att tillgripa tvångsmetoder och hot. De möjligheter till utbyten och fri rörlighet som den inre marknaden erbjöd ekonomiska aktörer (företag, investerare och arbetare) stärkte ytterligare känslan av tillhörighet i en säkerhetsgemenskap. Uppfattningen om att krig hädanefter var en omöjlighet mellan länderna i den Europeiska gemenskapen bidrog till att stärka tilliten och säkerställde utvecklingen mot marknadsekonomi och demokrati genom att lägga fast spelregler för samspelet länderna emellan.

Ytterligare en förutsättning för det västeuropeiska experimentet att bygga en politisk ordning baserad på frivilligt samgående är den

långa perioden av ekonomisk tillväxt efter det andra världskriget. Utan ett stigande välstånd i västvärlden hade det varit mycket svårare att genomföra de strukturförändringar som en modernisering av ekonomin krävde. En utbredd acceptans för global frihandel hade inte infunnit sig. Att den Europeiska gemenskapen likställdes med högre materiellt välstånd och ekonomisk och social utveckling i merparten av medlemsländerna bidrog till ett utbrett, folkligt stöd och fundament för tillit.

De interna förutsättningarna för europeiskt samgående byggde på de arrangemang som den politiska eliten i de ursprungliga sex medlemsländerna lade fast för den Europeiska gemenskapen. Dessa reglerade maktförhållanden mellan länderna på det institutionella, ekonomiska och politiska planet. Tidigt fastslogs att länderna trots att de var så olika i såväl geografisk yta som ekonomi och befolkningsstorlek, skulle anses funktionellt lika i fördragen. Senare vid övergången till beslutsfattande genom majoritetsröstning viktades röstfördelningen i EU (vars system återigen ändrades 2014) men alltså hade de små medlemsländerna en proportionellt större röstandel. Ett överstatligt organ, Europeiska kommissionen, inrättades och gavs i uppgift att lägga fram förslag för beslut vilket ytterligare skyddade de mindre länderna från de storas dominans. Dessa arrangemang bidrog till att EU i jämförelse med andra internationella organisationer stärkte sin funktionsduglighet utan att äventyra de små medlemsländernas intressen gentemot de stora.

Vad gäller den ekonomiska integrationen bäddades nödvändiga strukturreformer in i en överenskommelse mellan medlemsländerna om delade kostnader i utbyte mot fri handel och nedmontering av icke-tariffära handelshinder. Den Europeiska gemenskapen möjliggjorde därmed ekonomisk modernisering, en utjämning av kostnaderna för denna och en utfästelse om ekonomiskt välstånd baserad på marknadsintegration, utan att upprätta en gemensam ekonomisk politik. I denna kontext av tätt samarbete (och ökad tillit) mellan politisk, ekonomisk och byråkratisk elit myntades begreppet ”tillåtande samtycke” (*permissive consensus*) för att beskriva den tilltro som medlemsländernas befolkningar uttryckte gentemot den europeiska elitens strävanden mot politisk union.

Hur ser tilliten ut i EU 2017?

Mycket har naturligtvis hänt i EU och omvärlden sedan andra hälften av 1900-talet. Längre utgjorde dock de förutsättningar som nämnts ovan grundbultarna i samspelet mellan EU:s medlemsländer, samt mellan dem och EU:s institutioner. Helt klart står det dock att situationen i EU 2017 är annorlunda och att de invanda samarbetsmönstren har förändrats. De senaste årens kriser belyser också på flera olika sätt hur tilliten i EU urholkas. I sitt årliga tal till Europaparlamentet i Strasbourg i september 2016 uttryckte EU-kommissionens ordförande, Jean-Claude Juncker, sin frustration över sakernas tillstånd:

Jag har bevittnat flera årtionden av integration i EU. Det har varit många starka upplevelser. Det har förvisso också varit många svåra perioder och kriser. Men aldrig tidigare har jag sett att det funnits så litet som förenat våra medlemsstater. Så få områden där de kan enas om att samarbeta.

Även ordförande i det Europeiska rådet, Donald Tusk, gav uttryck för liknande tongångar i ett tal i maj 2016 vid 40-årsjubileet för den konservativa partigruppen (EPP) i Europaparlamentet:

Vi har varit så besatta av idén om ett integrerat Europa att vi inte har förmått se att Europas medborgare inte delar vår entusiasm. De känner sig svikna av de stora framtidsvisionerna och kräver att vi bättre hanterar dagens verkliga utmaningar ... farhågor om att det europeiska samarbetet bryter samman plågar oss men att upprätta en europeisk federation tycks inte vara det rätta svaret.

Juncker och Tusk målar tillsammans upp en bild av allvarliga brister i den ömsesidiga tilliten medlemsstaternas eliter emellan och i allmänhetens tillit till dagens EU.

Eurokrisen och då framförallt hanteringen av Greklands statsskuld tjänar som ett särskilt illustrativt exempel. Konflikten mellan euroländerna framställs ofta som ett uttryck för en oöverkomlig ideolo-

gisk motsättning mellan nord och syd; långivare och låntagare; tysk ”ordoliberalism” och grekisk ”ny marxism”. Men, som statsvetaren Christopher Bickerton (vid universitetet i Cambridge) har påpekat, överdrivs lätt de ideologiska motsättningarna i sammanhanget. Samsynen i mål (behålla Grekland i euroområdet) och medel (lån och *de facto* skuldavskrivning i utbyte mot tuffa ekonomiska reformer) var och är egentligen hög. Vad som däremot inte kan ses som acceptabelt var det sätt varpå den grekiske finansministern Yanis Varoufakis bröt mot de informella regler och normer under vilka eurogruppen verkar genom att öppet kritisera sina gelikar. Detta belyser den avgörande roll som förväntningar om förtroendefullt agerande fortfarande spelar bland eliter i EU, samtidigt som det tydligt blottlägger de problem som detta skapar i ett skede då legitimiteten hos fattade beslut utmanas av delar av befolkningen.

De senaste årens flyktingsituation i Europa och dess närområde tjänar som ett annat exempel på bristen på tillit mellan EU:s eliter. När antalet flyktingar som kom till Europa ökade markant under 2015 presenterade EU-kommissionen ett förslag som bland annat innehöll ett kvotssystem för hur många flyktingar medlemsländerna skulle ta emot baserat på en rad indikatorer såsom ländernas storlek, befolkning och ekonomi. I september 2015 fattade EU:s ministerråd ett majoritetsbeslut om att omfördela 120 000 flyktingar som ankommit Italien och Grekland till övriga medlemsländer, trots att flera Central- och Östeuropeiska medlemmar inte stödde förslaget. Att den ungerske premiärministern Viktor Orbán, bland andra, vägrade acceptera majoritetsbeslutet påvisar både djupgående meningskiljaktigheter i sak medlemsländerna emellan men även att sättet varpå EU fattar kollektiva beslut undergrävs när delar av den politiska eliten inte respekterar gemensamma spelregler. Att EU:s medlemsländer agerar självsvåldigt och ifrågasätter fattade beslut i relation till gemensamma problem bör betraktas med största allvar. Inte minst då historikern Hartmut Kaelble, vid Humboldt-universitetet, menar att den europeiska identiteten förvisso är svag bland EU:s medborgare men att dessa medborgare har i allt högre utsträckning kommit att förvänta sig att EU ska kunna finna lösningar på gemensamma utmaningar som rör säkerhets-, utrikes- och miljöpolitik.

”Brexit” och frågan om villkoren för Storbritanniens utträde ur EU ställer också tilliten mellan medlemsländerna på sin spets. Negativa föreställningar om EU-medlemskapet är ett återkommande inslag i den brittiska debatten sedan ett flertal år. Dessa accentuerades under David Camerons regering och utmynnade i en symbolisk men innehållsligt sett meningslös omförhandling om Storbritanniens deltagande i bland annat EU:s fria rörlighet för arbetskraft. Debatten inför folkomröstningen i juni 2016 kännetecknades av en hård och kompromisslös retorik som urholkade ytterligare premisserna för en saklig granskning av Storbritanniens medlemskap i EU. Den påvisade samtidigt med stor tydlighet ”lämna”-förespråkarnas föreställning om möjligheten att utverka en överenskommelse om ett ohindrat tillträde till den inre marknaden och en strypt arbetskraftmigration trots att politiska ledare i Europa flera gånger understrukit att en sådan uppgörelse aldrig kommer att tillåtas.

Inför de kommande förhandlingarna mellan Storbritannien och EU:s medlemsländer är det något av en truism att påstå att tilliten har nått en bottennotering. Den brittiska politiska eliten drog hårda växlar på andra medlemsländers vilja att hitta en väg ut för Cameron-regeringen redan under våren 2016 och den EU-skeptiska eliten som kom till makten under sommaren 2016 åtnjuter ett mycket lågt förtroendekapital. Det bådär inte gott för EU och tilliten mellan de kvarvarande 27 medlemsländerna att under de två år som utträdesvillkoren förhandlas ständigt tvingas finna gemensamma ståndpunkter som tillgodoser olika nationella intressen. Att ”Brexit”-förhandlingarna därtill kommer att utspelas mot en bakgrund av fortsatt låg ekonomisk tillväxt, en orolig omvärld och en instabil inrikespolitisk situation i många medlemsländer försvårar ytterligare förhandlingsläget.

På vilka plan spelar tillit i EU roll?

Statsvetenskaplig forskning har länge intresserat sig för hur oberoende nationalstater på frivillig basis avhänder sig formell beslutskompetens till en politisk union där beslut fattas tillsammans med andra

stater med hjälp av självständiga institutioner. I synnerhet har frågan om staternas autonomi och säkerställandet av det nationella intresset varit i fokus. Flera förklaringsgrunder har lyfts fram i forskningen. Att de europeiska staterna på grund av sin storlek och utsatthet inte har något annat val än att tillgripa gemensam problemlösning för att möta utmaningar och gränsöverskridande hot är en förklaring som ofta förts fram. En annan förklaring är att återkommande förhandlingar ger upphov till en logik av att ge och ta eftersom ”framtidens skugga” belönar dem som spelar efter gemensamma regler och inte enbart ser till egennytta. EU:s överstatliga institutioner anses också ha agerat för att jämna ut den informationsasymmetri som vanligtvis ansätter internationell samverkan. Till dessa rationalistiska förklaringar sällar sig även socialpsykologiska förklaringar om tjänstemäns och experters benägenhet att forma kunskapsgemenskaper där inte bara föreställningar om att utmaningar och hot bör lösas gemensamt men också hur dessa lösningar ska utformas skapar samsyn och nya former av tillit och lojalitet. Med sådana förklaringsstaser följer också föreställningar om lämpligt beteende och samsyn om hur politiska problem ska hanteras.

Förutsägbarhet, delad världssyn och kunskap om nationella förutsättningar skapar den typ av tillit som är nödvändig för EU:s förmåga att dagligen fatta nödvändiga beslut. Denna dimension som inrymmer den exekutiva styrningen av EU är viktig men kan inte längre fånga de spänningar som EU:s fördjupning och utvidgning har inneburit. Strävanden att demokratisera EU har förhöjt Europaparlamentets ställning men utan att stärka vare sig de partipolitiska eller parlamentariska dimensionerna i EU. Politiska partier har alltså sin huvudsakliga hemvist i nationella arenor och de transnationella banden dem emellan är relativt svaga, och nationella parlament är inte intresserade av eller öppna för ett närmare samarbete med Europaparlamentet inom ramen för ett parlamentariskt flernivåsystem. Mångfalden av politiska erfarenheter och värden har ökat till följd av EU:s utvidgning mot öst och den tilltagande politiseringen av EU har skett utan en mer fullödig förankring av det politiska flernivåsystem som utmärker unionen. Därutöver har medlemsländernas exekutiva styrning på europeisk nivå stärkts utan att starkare band har skapats

till befolkningarna eller de nationella parlamenten. Folkets passiva tillit för EU har förbytt till en tilltagande misstro mot maktutövande på europeisk nivå som ger näring åt en stigande politisk populism på både nationell och europeisk nivå.

En central dimension av tilliten i EU är att EU:s rättsordning är grundad i rättsstatsprincipen. Enligt fördragen är EU:s medlemsländer skyldiga att ge EU-rätten företräde i händelse av normkonflikt mellan nationell rätt och EU-rätt men detta ändrar inte att EU-systemet är i grunden baserat på folkrätten och att det därför är varje medlemslands regering som fastlägger hållningen gentemot EU och de nationella domstolarna som ytterst väljer att sammanfoga nationell rätt med EU-rätt. Detta förhållande understryker sårbarheten i EU som rättsstat eftersom ett medlemsland kan bestämma att inte tillämpa EU:s lagstiftning antingen på grundval av politiska överväganden eller som ett led i ett medlemslands principiella motstånd till EU i egenskap av högre rättsordning. I båda fallen undermineras tilliten i EU. Förväntningar om att överenskommelser bör hållas, EU-rätten följas, och att medlemsstaterna har ett gemensamt ansvar att upprätthålla EU:s rättordning raderas ifall politiska överväganden tillåts övertrumfa solidariteten gentemot andra medlemsländer. Låsningen i principer om nationell suveränitet, självbestämmande och upprätthållandet av det nationella intresset sker på bekostnad av det gemensamma intresset. Tilliten måste därför betraktas av alla medlemsländer som en gemensam tillgång som varje enskilt land har ansvar att upprätthålla.

Principen om ”lojalt samarbete” finns inskriven i EU:s fördrag sedan Lissabonfördraget ikraftträdande 2009. Principer för styrning av statsförvaltningen anses ofta vara en nationell kompetens, även om det finns förhållandevis välutvecklade gemensamma EU-rättsliga principer om god förvaltning som tillämpas av EU-domstolen. Men brist på tillit mellan nationella myndigheter försämrar möjligheten till samverkan, underminerar medlemsländernas vilja att enas om gemensam politik och urholkar i slutänden befolkningarnas förtroende för EU som kollektiv aktör. Tillit mellan EU:s medlemsländer på det administrativa planet är därför av mycket stor betydelse för EU. Det bakomliggande skälet är att trots att EU producerar en stor

mängd lagar och regler har EU som organisation i stort sett inga administrativa resurser att genomföra dessa. Inom ett otal politikområden är verkställigheten av EU:s lagar och regler direkt avhängig nationella myndigheters villighet, kunnighet och tillgång till ekonomiska och personella resurser. I ljuset av detta uppkommer problematiken om en enhetlig verkställighet som en grundförutsättning för att en rättsvis konkurrenssituation upprätthålls på den inre marknaden och ytterst att EU fungerar som rättstat. Problematiken accentueras av att det finns relativt få riktlinjer om hur nationella myndigheter ska samarbeta. Detta trots att samordning mellan nationell politik, till exempel inom det samhällsekonomiska området, förordas allt mer.

De nio kapitlen i *Europaperspektiv 2017* berör på olika sätt tillitens betydelse för EU och det europeiska samarbetet. På vilka sätt påverkas tilliten till EU som politiskt system av den grundläggande värdekonflikten som kommer till uttryck i diskussionerna om EU:s hantering av flyktingsituationen? Hur har tilliten till EU:s institutioner utvecklats över tid i olika medlemsländer och hur påverkas mellanmänsklig tillit av migration inom EU och till EU från andra delar av världen? Vad för typ av ekonomiska regelverk inom EU främjar tilliten inom valuta- och banksamarbetet? Kan vi förutsätta att rättsvårdande myndigheter inom civil- och straffrätt känner tillit till motsvarande myndigheter i andra EU-länder? Dessa är några av de frågeställningar som boken behandlar.

EU:s olika kriser och utmaningar i form av flyktingkris, Storbritanniens förestående utträde ur EU, risk för grekisk statsbankrutt samt oklarheter kring sanktioner mot Ryssland behandlas i bokens första kapitel av *Joakim Nergelius*. Nergelius argumenterar för att dessa kriser inte ska ses som varandes av enbart politisk utan även i högsta grad konstitutionell natur. Detta inte minst på grund av de värdekonflikter som förstärkts av Ungerns och Polens agerande under senare tid. Författaren undersöker varför dessa tydliga kristendenser och problem har uppstått under senare år. En orsak som lyfts fram med emfas är att EU har tagit alltför lätt på medlemskrav och olika kriterier för inträde i samarbetets olika former. Även för stater som redan är medlemmar av EU behöver kontrollen skärpas, särskilt vad gäller rättighetsskyddet. Ett annan grundläggande orsak som författaren

lyfter fram är misstron mot hela EU-projektet från befolkningsgrupper i flera medlemsländer.

I stora delar av EU, går det nu att tala om en pågående värdekonflikt mellan en liberal samhällsmodell och konservativa, auktoritära, nationalistiska ideal vilka länge ansetts förlegade. Nationalistiska partier i en rad europeiska länder exploaterar den bristande tilliten till EU inom breda folkgrupper. Här menar författaren att man kan tala om en folklig misstro både mot politiska eliter i allmänhet och om misstro mot det i grunden överstatliga, rättsstatliga och kosmopolitiska EU-projektet som sådant. Nergelius påvisar att denna värdekonflikt förstärktes av flyktingkrisen 2015, som skapade en klyfta mellan (nord)västra EU och flertalet av EU:s östliga medlemsländer, vilka vägrar ta emot flyktingar från Afrika och Mellanöstern. EU:s avtal med Turkiet från mars 2016 om återsändande av flyktingar från Grekland är också av flera skäl problematiskt, både juridiskt och politiskt. En i grunden liberal majoritet av EU:s medlemsstater liksom EU-kommissionen och Europaparlamentet förespråkar dock 2017 fortsatt flyktingmottagande, om fördelningen kan lösas. Författaren argumenterar för att de mer liberala staterna bör utnyttja EU-fördragets mekanismer för att tvinga motspänstiga stater till en mer liberal politik avseende flyktingar, fri- och rättigheter och allmänt en vidgad tolerans.

Bo Petersson anlägger i bokens andra kapitel ett efterhandsperspektiv på EU:s stora östutvidgning 2004. Utvidgningen omfattade tio länder, varav åtta belägna i östra Europa. När den genomfördes sågs utvidgningen som en monumental landvinning för en västerländsk liberal ordning och demokrati, även om vissa problem förutsågs främst i fråga om arbetsmarknader och sociala skyddsnet. Tydligt är dock, menar Petersson, att utvidgningen har lett till spänningar inom unionen på ett sätt som få förutsåg. Den omfattade stater vars politiska liv och civilsamhällen fortfarande var märkta av erfarenheter av kalla kriget och av långvarig tillhörighet till det Sovjetdominerade östblocket, vilket skapat allvarliga spänningar. På 2010-talet kom regeringar till makten i Centraleuropa vilka hade en egen syn på vad som konstituerar EU:s kärnvärden. Dessa regeringar, primärt i Ungern och Polen, tycks mest vara hågade att lyssna till locktoner från auk-

toritära krafter utanför EU. De dittills förgivettagna tolkningarna av Köpenhamnskriterierna om demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer har utmanats allvarligt, vilket innebär ett betydande avbräck för tilliten inom EU.

De populistiska partiernas växande opinionsstöd inom hela EU är en annan allvarlig utmaning mot unionens invanda kärnvärden, menar Petersson. Att förespråka enkla lösningar på komplexa problem vinner brett gehör. Allt detta sker mot en bakgrund av ett tilltagande ekonomiskt och identitetsmässigt svaghetstillstånd för EU. De upprepade och mångåriga ekonomiska kriserna från 2007 och framåt, liksom Storbritanniens förestående utträde ur EU, vittnar om detta. Det behövs en samlande vision och identitet för att ge EU:s medlemsländer och deras befolkningar motivation att fortsätta framåt tillsammans. Förekomsten av en gemensam identitet byggd på gemensamma värden är nödvändig för tilliten inom unionen, liksom för dess inflytande och anseende i världen, slår Petersson fast. För detta måste intern enighet råda om hur kärnvärdena ska uttolkas och implementeras. Demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer får aldrig tillåtas bli vackert lydande fraser utan konkret innehåll.

Linda Berg fokuserar i bokens tredje kapitel på tilliten mellan medborgare och EU:s politiska system. Kapitlet handlar dels om människors allmänna inställning till EU, dels om deras tillit till och förtroende för EU:s institutioner. Berg diskuterar olika förklaringsmodeller till variation mellan länder och mellan människor med avseende på tillit. Resultaten uppvisar å ena sidan relativ stabilitet över tid för människors allmänna inställning till EU, eller sitt lands medlemskap i unionen. Även om det har minskat något under krisåren finns det fortfarande ett övergripande stöd. Å andra sidan framgår det tydligt att det mer specifika förtroendet för EU:s institutioner har minskat kraftigt under krisåren. Detta ligger i linje med förväntningar om att ett mer specifikt stöd, som medborgarnas förtroende för EU:s institutioner, kan förändras snabbare än den mer allmänna inställningen till EU.

Mönstret är liknande det man ser när man närmare granskar variationer mellan länder och över tid. I de flesta länder är majorite-

ten av medborgarna positivt inställda till EU även efter krisåren, med undantag för Grekland, Cypern och Österrike. Däremot finner Berg större variation mellan länder i frågan om förtroende för institutionerna. Förtroendet är starkast i länder som är politiskt och ekonomiskt stabila, eller där jämförelsen med inhemska politiska institutioner utfaller till EU:s fördel. Variation i medborgarnas tillit till EU går enligt Berg att förstå utifrån faktorer såsom egennyttan, den politiska och ekonomiska utvecklingen i såväl EU som det egna landet, nationella politiska aktörers påverkan, samt uppfattningar om hur EU-medlemskapet påverkat det egna landet och dess identitet. Även om betydelsen av en europeisk identitet för tillit till EU fortsatt är viktig, visar Berghs kapitel att samhörighetskänslor med Europa inte förmår uppväga andra motstridiga uppfattningar och missnöje i samma utsträckning som tidigare i kölvattnet av de senaste årens kriser. I ljuset av detta föreslår Berg bland annat att den grundläggande utbildningen i samhällskunskap i alla EU:s medlemsländer behöver leda till fördjupad förståelse av hur EU fungerar som ett flernivåsystem, hur beslut fattas och på vilket sätt medborgare kan påverka den förda politiken.

Andreas Berghs kapitel som är det fjärde i boken diskuterar förhållandet mellan migration och mellanmännisklig tillit inom EU. Bergh framhåller att mellanmännisklig tillit utgör en viktig grund för ett välfungerande samhälle. Ett samhälle där människor litar på varandra fungerar bättre, såväl ekonomiskt som politiskt och socialt. Kapitlet redogör för forskning som påvisar att skillnaderna i tillit inom EU är stora, både mellan medlemsländer och inom ett och samma land. De nordiska medlemsländerna uppvisar en hög mellanmännisklig tillit, medan tilliten människor emellan är låg i länder som Polen, Portugal och Ungern. Däremot syns ingen tydlig utveckling vare sig uppåt eller nedåt då attityden att lita på människor i allmänhet tycks vara stabil över tiden. Under kommande år består utmaningen för Europa i att göra det bästa av de möjligheter som uppkommer till följd av ökad migration mellan EU:s medlemsländer samt utomeuropeisk migration.

Hur mellanmännisklig tillit påverkas av ökad migration mellan länder med olika tillitsnivå är en central frågeställning i sammanhanget

och Bergh redogör för ny forskning som visar att migranter från länder med låg tillit som flyttar till länder med hög tillit, tenderar att ha högre tillit än de som stannar kvar i lågtillitslandet. Tilliten är dock inte lika hög som hos den som bott hela livet i landet med den högre tilliten. I kapitlet diskuteras även den omvända frågan om vad som händer med tilliten hos utvandrare från ett högtillitsland när de bott i ett lågtillitsland med exempelvis hög korruption under flera år. Genom att redogöra för forskning om tilliten hos utlandssvenskar konstaterar Bergh att den höga tilliten tycks vara väldigt robust, med visst undantag för personer som var yngre än 30 år när de flyttade till ett land med låg tillit. Sammantaget pekar forskningen på att tillit är en attityd som till stora delar formas av föräldrars påverkan och av händelser under uppväxttiden, och att den därefter förblir mycket stabil genom livet. Bergh framhåller att korruption och brister i rättsstaten i Europa inte behöver ha en omedelbar negativ effekt på tilliten, men genom att negativt påverka yngre generationers tillit kan dagens kriser inom EU ändå orsaka skador på tilliten som är mycket svåra att reparera vid en senare tidpunkt. Därför är det, enligt Bergh, av yttersta vikt att EU fortsättningsvis verkar för att stärka rättsstatens principer och praktik samt i större utsträckning försöker motverka ekonomisk och social ojämlikhet.

Bokens femte kapitel är skrivet av *Clas Wihlborg* och handlar om EU:s valuta- och bankunion. Frågan är här om ökad institutionell flexibilitet stärker tilliten inom valuta- och banksamarbetet. Wihlborg framhåller att flexibiliteten på valutaområdet redan är stor för de av EU:s medlemsländer som står utanför den ekonomiska och monetära unionen (EMU) medan de länder som ingår i EMU saknar handlingsfrihet med avseende på penningpolitik. Regelsystemet för bankverksamhet var också flexibelt och nationellt inriktat innan skuldskrisen bröt ut inom euroområdet 2010. Banker tilläts verka inom hela EU med en *single license* alltmedan översyn och reglering i hög grad ålades nationella myndigheter. Detta, menar Wihlborg, gav utrymme för institutionell konkurrens, som förstärktes av rörligheten för tjänster, kapital och arbetskraft. EU:s bankunion skapades för att stärka tilliten till valutaunionen. Framför allt skulle en harmonisering av översyn, krishantering och inlåningsförsäkring bryta

länken mellan statsskuldskris och bankkris. Annan finansiell verksamhet skulle fortfarande bedrivas inom EU med hjälp av en *single license*. Detta är bakgrunden till den kontroversiella frågan huruvida brittiska finansbolag ska kunna fortsätta att operera inom EU på samma villkor efter ”Brexit”.

Kapitlet betonar kostnader och vinster av harmonisering i jämförelse med konkurrerande nationella regelverk. Wihlborg lägger särskild vikt vid att diskutera förutsättningarna för att institutionell konkurrens kommer att leda till en förbättring av medlemsländernas regelsystem över tid. En slutsats som framhålls i kapitlet är att ökad tillit kräver antingen att ett antal av EU:s medlemsländer överger euron som valuta eller att dessa verkställer genomgripande strukturella reformer. Författaren framhåller att det på politiska grunder kan vara en fördel att dela upp euron i två olika valutaområden. Beträffande EU:s bankunion menar Wihlborg att en hög grad av marknadsdisciplin med avseende på bankers risktagande är nödvändig för att institutionell konkurrens ska leda till förbättrade regelverk över tid. Ömsesidigt erkännande av nationella översynsmyndigheter kräver således en viss grad av harmonisering vad gäller effektiva regler för att kunna hantera krisande banker. Avslutningsvis framhåller Wihlborg att harmonisering på sådana premisser är nödvändig för att skapa förutsättningar för ökad flexibilitet vad gäller andra sidor av reglering och översyn av banker.

Ester Herlin-Karnell diskuterar i bokens sjätte kapitel frågan om tillitens betydelse för det straffrättsliga samarbetet inom EU. Herlin-Karnell påpekar att enligt Lissabonfördraget utlovar EU medborgarna att unionen ska upprätta ett område med ”frihet, säkerhet och rättvisa” inom Europa. Författaren diskuterar vad detta löfte egentligen innebär. Samarbetet rörande Schengen, Europas passfria område, innebär att målsättningar om å ena sidan fri rörlighet och å andra sidan terror- och brottsbekämpning ibland hamnar i konflikt med varandra då säkerhet för en person kan betyda mindre frihet för en annan. Detta rätts- och policyområde kan således sägas vara ett av EU:s mest dynamiska men samtidigt mest politiskt känsliga på senare tid.

Med anledning av det tuffa politiska klimatet i EU under de senaste åren är det dock främst ömsesidigt erkännande, det vill säga

att medlemsländer erkänner domar och beslut från andra medlemsländer, och inte harmonisering av nationella lag- och regelverk som används inom EU:s straffrättsliga samarbete. Denna samarbetsform anses också ligga väl i linje med EU:s subsidiaritetsprincip, det vill säga att nationella lagar och regler kan bibehållas i stor utsträckning i och med att beslutsfattande är tänkt att ske på lägsta möjliga nivå inom EU:s flernivåsystem. Herlin-Karnell menar att utmaningen för EU är att öka tilliten medlemsstaterna emellan, vilket kan vara svårt att åstadkomma inom det straffrättsliga samarbetet eftersom de straffrättsliga systemen, trots påverkan av både folkrätt och EU-rätt, har förblivit nationellt förankrade i teorier om statens skyldigheter och individens rättigheter. På basis av de resonemang som förs i kapitlet rekommenderas att EU ger proportionalitetsprincipen större vikt inom straffrättsligt samarbete och att EU-domstolen utvecklar ett proportionalitetstest i sin tolkning av begreppet ömsesidigt erkännande för att på så sätt försäkra medlemsländerna att EU:s rättighetsstadga och den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter alltid utgör minsta gemensamma nämnare för lagstiftning på detta område.

Bokens sjunde kapitel av *Eva Storskrubb* behandlar tillit och förtroendet mellan nationella rättssystem i ljuset av EU:s civilrättsliga samarbete. Särskilt fokus ligger på hur detta förtroende kommer till uttryck när civilrättsliga domar rör sig över gränserna i EU. Frågan om hur principen om ömsesidigt förtroende ska tolkas och vad den *de facto* innebär har under senare år vuxit fram som en av de viktigaste utmaningarna för utvecklingen av EU:s område med frihet, säkerhet och rättvisa och civilrättsliga samarbete. Den övergripande frågan som principen aktualiserar är om enskilda parters rättsskydd kan offras för att upprätthålla (i vissa fall endast) ett antagande om ömsesidigt förtroende. Författaren menar att svaret på den frågan påverkar EU:s legitimitet i ett bredare perspektiv. Kapitlet behandlar den civilrättsliga delen av rättssystemet som berör en mycket bred grupp aktörer i samhället och är fundamental för att EU:s inre marknad ska fungera.

Storskrubb framhåller att det tar tid för rättskulturer att mötas och för förtroende att uppstå mellan berörda aktörer och institu-

tioner. Det tar helt enkelt på tilliten till EU och på EU:s legitimitet om det enbart förutsätts att förtroende existerar, som ett sätt att driva utveckling framåt. För att bana väg för verklig tillit är olika former av stödjande reglering viktig i form av utbildning, samarbete och e-juridik. Dessutom bör rättsaktörerna i EU:s medlemsländer engageras i större utsträckning. Det som krävs är tålamod, resurser, utvärderingar samt att viktiga skyddsmekanismer bevaras i reglerna som gäller rörlighet av gränsöverskridande domar. Storskrubb framhåller att det är viktigt att få till stånd en dialog på EU-nivå om hur man kan uppnå effektiva rättssystem som kan bidra till ömsesidigt tillit, även om länderna inom EU ännu inte är redo för en djupare processrättslig tillnärmning.

Håkan Holmberg, Anna Felländer och Robin Teigland diskuterar i bokens åttonde kapitel utmaningar och möjligheter som digitalisering och delningsekonomin medför för EU och dess medlemsländer. Författarna menar att EU bör stärka sitt engagemang i frågor som rör digitaliseringen av de europeiska samhällena för att på så sätt främja ekonomisk tillväxt i EU och medlemsländernas innovationsförmåga. Därtill anser de att det är nödvändigt att EU utvecklar en ”digital närvaro” för att förhindra att det europeiska perspektivet i frågor som rör demokrati och yttrandefrihet går förlorat i en teknologisk utveckling som i hög grad påverkas av aktörer på andra platser i världen. I detta avseende är det viktigt att EU strävar efter att stärka medborgarnas tillit till digitala miljöer framöver.

Författarna framhåller att utvecklingen av delningsekonomin inom EU och i andra delar av världen erbjuder människor nya möjligheter till värdskapande. Med hjälp av så kallade digitala plattformar kan digitaliseringen bistå delningsekonomin att ersätta traditionella mellanhänder, något som antas möjliggöra att utbytet av varor och tjänster blir billigare. Författarna menar att digitaliseringen gör att fler människor kan konsumera, producera och utnyttja befintliga resurser mer effektivt. Samtidigt tenderar ett ansvarsvakuum att skapas i kölvattnet av digitaliseringen som gör det svårt att upprätthålla såväl arbetsrätt som konsumenträtt inom en rad olika branscher i EU:s medlemsländer. Att skapa tillit till den digitala miljön är därmed en av delningsekonomin största utmaningar. Holmberg, Felländer

och Teigland menar att den så kallade blockkedjeteknologin, en digital huvudbok där alla aktörer har tillgång till en identisk kopia av transaktionshistorik, är en del av lösningen på problemet med bristande ansvarutkrävande som digitaliseringen skapar. De föreslår bland annat att EU:s ”Horizontal Task Force” utvecklas till ett laboratorium där olika blockkedjeaktörer får utrymme att utvecklas för att på så sätt besvara frågan om en standardiserad blockkedja ska gälla inom alla EU:s medlemsländer eller om olika länder och branscher bör utveckla sina egna.

Göran von Sydow beskriver i det nionde och avslutande kapitlet i boken ett EU i kristillstånd där tilliten medlemsländerna sinsemellan å ena sidan och medlemsländerna och EU å andra sidan är satt under stark press. I kapitlet diskuteras huruvida problemen med tillit är kopplade till frågan om lojalitet mellan medlemsländerna och EU. Grundproblemet, enligt von Sydow, är att EU är ett system som på ett genomgripande sätt påverkar EU:s medlemsstater, samtidigt som legitimiteten för överstaten är omtvistad. Frånvaron av fullskalig demokrati på EU-nivå gör att EU allttjämt i huvudsak får sin legitimitet genom medlemsstaternas vilja att förhålla sig lojala till det gemensamma projektet. Frågan är vad som händer när lojaliteten brister. Genom att tillämpa Albert O. Hirschmans klassiska begrepp ”sorti”, ”protest” och ”lojalitet” belyser kapitlet tre olika systemkriser som EU för närvarande genomgår. Det handlar om krisen för den gemensamma valutan (euron), det brittiska utträdet ur EU (”Brexit”) samt motsättningarna mellan medlemsländerna om hur flyktingsituationen bäst ska hanteras. Samtliga dessa kriser berör politiskt mycket omtvistade frågor.

Von Sydow lyfter fram forskning som visar att när integrationsprocessen i EU blir alltmer politiserad ställs också nya krav på legitimering av samarbetet. De lojalitetskrav som EU ställer gentemot medlemsstaterna blir mer kännbara om frågorna är av politiskt känslig natur. Det nationella motståndet mot EU växer tydligt på många platser runt om i Europa som en följd av detta. EU-kritiska partier, oftast i form av högerpopulism, växer sig starkare. Detta bidrar ytterligare till att tilliten i systemet ifrågasätts. I kapitlet diskuteras hur denna framväxande protest kan ses i ljuset av avsaknaden av arenor

för den representativa demokratin att hantera konflikter och motsättningar kring Europapolitiska frågor. Avslutningsvis framhåller von Sydow att detta tillstånd av fallerande tillit kräver 2017 en bred debatt i EU kring den grundläggande frågan om EU nu bör ta ett kliv framåt i riktning mot ett renodlat federalt system eller snarare återgå till en tydligare mellanstatlig form av legitimering där medlemsländerna får förhålla sig friare till vilka delar av samarbetet de vill delta i.

Vad kan då EU göra för att försöka råda bot på det tillstånd av bristande tillit till EU:s institutioner som många medborgare runtom i EU:s medlemsländer ger uttryck för? På vilka sätt kan tillit och förtroende medlemsländerna emellan stärkas, i kölvattnet av ”Brexit”, flyktingkris och eurokris? Hur kan det ömsesidiga förtroendet mellan nationella myndigheter upprätthållas och fördjupas för att på så sätt säkerställa EU:s förmåga att driva igenom gemensamt fattade beslut? Att döma av bidragen i denna bok, som spänner över flera samhällsvetenskapliga discipliner, måste EU framförallt slå vakt om grundläggande demokratiska och rättsstatliga principer. Många av de kriser som EU ställts inför på senare tid innefattar inte enbart motstridiga ekonomiska och politiska intressen utan har i allt högre utsträckning antagit karaktären av kriser för EU:s värdegemenskap. Att återvinna medborgarnas förtroende för EU och dess institutioner handlar inte bara om att EU måste ”leverera” konkreta utfall i termer av ekonomisk tillväxt eller en fungerande europeisk asyl- och migrationspolitik, det handlar lika mycket om att försvara idén om att öppna, demokratiska och samtidigt integrerade samhällen och ekonomier är vad som bäst gagnar gemene man.

Men det framstår också med all önskvärd tydlighet att tilliten inom EU är något av ett tveeggat svärd. Å ena sidan hade EU:s utveckling till dagens politiska flernivåsystem – med avsevärt större ekonomiska och juridiska befogenheter jämfört med vilken annan internationell organisation som helst – inte varit möjlig utan ett förhållandevis stort mått av ömsesidigt förtroende och tillit medlemsländerna emellan. Å andra sidan har denna tilltro till varandra ändå inte varit större än att EU präglas av en rad till synes motsägelsefulla arrangemang inom flera politikområden. De mest iögonfallande exemplen i detta avseende är att EU har en gemensam valuta men ingen gemensam

finanspolitik och en gemensam säkerhets- och försvarspolitik men inga ömsesidiga försvarsgarantier eller någon gemensam armé. Att försöka driva på den europeiska integrationen genom att antingen agera som om det finns ett större mått av ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna och nationella myndigheter än vad som verkligen är fallet, eller att helt sonika bortse från bristande tillit inom olika områden, bäddar för att förstärka EU:s kriser snarare än att lösa dem. Det tar tid att jämka samman nationella ekonomiska och juridiska system som i sin tur vilar på institutioner och praktiker som vuxit fram under lång tid. EU måste hela tiden sträva efter att uppnå rätt balans mellan harmonisering på europeisk nivå och respekt för nationella särarter. Det är inte omöjligt att EU, som en konsekvens av de kriser unionen genomgår, kommer att behöva göra mindre på en rad områden framöver i syfte att återvinna både medborgarnas och medlemsstaternas förtroende. Men i gengäld göra mer inom de områden där medborgarna förväntar sig att EU ska spela en roll, såsom till exempel inom utrikes-, säkerhets- och miljöpolitiken. Att tydligt ange EU:s begränsningar kan paradoxalt nog visa sig vara ett effektivt sätt att stärka tilliten till EU.

Varför sviktar tilliten till EU-projektet i EU:s medlemsländer? En konstitutionell analys av EU:s värdekris

av Joakim Nergelius

EU skakas sedan ett par år tillbaka av en allt mer akut kris, vilken främst är politisk till sin natur men som också kan beskrivas som konstitutionell i vid mening. Denna kris har flera orsaker och tar sig flera olika uttryck; flyktingkris, risk för ett brittiskt utträde ur EU ("Brexit"), risk för grekisk statsbankrutt eller i vart fall ett framtvingat utträde ur euron ("Grexit") respektive annan ekonomisk oro samt oklarheter kring värdeladdade frågor som sanktioner mot Ryssland och, på det juridiska planet, de mänskliga rättigheternas osäkra ställning inom EU-rätten till följd av EU:s uteblivna anslutning till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Rena värdekonflikter mellan medlemsländerna har också utlösts av Ungerns och Polens agerande på senare år, inte minst i relation till försöken att nå en uppgörelse om flyktingmottagandet inom EU.

Det är naturligtvis av intresse att diskutera orsakerna till dessa mångförgrenade kriser. Varför uppstår alla dessa tydliga kristendenser och problem just nu? En orsak till några av problemen är sannolikt att EU tagit alltför lätt på medlemskrav och olika kriterier för inträde i samarbetets olika former. Detta gäller till exempel Greklands deltagande i eurozonen, men också länder som Bulgarien och Rumänien, vilka släpptes in i EU 2007 trots att de nog inte uppfyllde alla inträdeskrav avseende rättssäkerhet eller bekämpning av brottslighet och korruption. Även för stater som redan är medlemmar av EU tycks kontrollen härvidlag behöva skärpas, eventuellt genom införande av nya kontrollmekanismer. Detta framstår rentav som en av EU:s ödesfrågor inför framtiden.

Ett annat problem är en utbredd misstro mot hela EU-projektet från stora delar av befolkningen i flera av EU:s medlemstater, vilket i några fall också påverkat hur staternas politiska ledning agerar. Hit hör den brittiska folkomröstningen om utträde ur EU som hölls i juni 2016. En variant på detta är naturligtvis att nyvalda regeringar genom sin retorik exploaterar nationalistiska känslor, varvid kritik mot EU-projektet och dess mål passar in i och blir en del av ett auktoritärt, nationalistiskt politiskt program. Detta har varit tydligt i Ungern och Polen och blir särskilt bekymmersamt när sådana stämningar leder till nya grundlagar, med åtföljande maktkoncentration till sittande regering och minskat oberoende för domstolar. I stora delar av EU, inklusive Frankrike, går det nu att tala om en pågående värdekonflikt mellan en liberal samhällsmodell och konservativa, auktoritära, nationalistiska ideal vilka länge ansågs ha förpassats till historiens sophög. Nationalistiska partier är på frammarsch även i Holland, Österrike och Sverige, för att ta några exempel. Dessa utnyttjar och kan sägas exploatera den bristande tillit till EU som i dag finns inom breda folkgrupper. Här kan man tala om en folklig misstro både mot politiska eliter i allmänhet, vilka finns på nationell likväl som på EU-nivå, och om misstro mot det i grunden överstatliga, rättsstatliga och kosmopolitiska EU-projektet som sådant (om mellanmänsklig tillit och tillit till politiska institutioner i Europa se Andreas Berghs och Linda Bergs respektive kapitel i denna volym).

Denna djupa värdekonflikt, som står i fokus för detta bidrag, kan sägas ha sitt epicentrum i men är således inte begränsad till östra Europa. Den flyktingkris som eskalerade under 2015 har emellertid förstärkt konflikten och skapat en tydlig klyfta mellan (nord)västra EU och flertalet av EU:s östliga medlemsländer (se Bo Peterssons kapitel i denna volym). De senare vägrar i stort sett att ta emot flyktingar från Afrika och Mellanöstern. Slovakien och Ungern har överklagat ett EU-beslut om fördelning av flyktingkvoter till EU-domstolen (mål C-643/15 resp. 647/15). Förslag från EU-kommissionen om ekonomiska konsekvenser för de länder som vägrar ta emot flyktingar är mycket kontroversiella och har ännu inte kunnat genomföras. EU:s avtal med Turkiet från mars 2016 om återsändande av flyktingar från Grekland är av flera skäl djupt problematiskt, både juridiskt och politiskt.

Alltjämt tycks dock en majoritet av EU:s medlemsstater liksom av allt att döma även EU-kommissionen och Europaparlamentet förespråka fortsatt flyktningmottagande, om fungerande fördelningsmekanismer går att finna. Denna i grunden liberala majoritet av stater är också kritisk mot mer auktoritära styrelseformer som i Polen och Ungern och tycks även vara enig om behovet av fortsatta sanktioner mot Ryssland. Frågan är nu om de mer liberala staterna bör utnyttja EU-fördragets mekanismer, som kvalificerad majoritet i rådet och skärpt övervakning av fri- och rättigheterna i ”problematiska” medlemsstater, för att så att säga tvinga på motspänstiga stater, som i grunden tycks önska en helt annan samhällsmodell, en mer liberal politik avseende flyktingar, fri- och rättigheter och vidgad tolerans i allmänhet. Är detta rätt väg att gå? Vilka möjligheter ger fördragen en kvalificerad majoritet av stater att ”tämja” motspänstiga medlemsstater, som tycks ifrågasätta EU:s grundläggande ideal? Vilken linje främjar i längden tillit mellan EU:s stater respektive mellan dessa, medborgarna och EU:s institutioner?

Med anknytning till denna sista fråga bör redan från början klargöras att när det här nedan talas om hur EU bör agera eller förhålla sig inför olika slags frågor så åsyftas dels EU:s institutioner såsom EU-kommissionen, EU-domstolen, Europaparlamentet eller Europeiska centralbanken (ECB), dels EU:s medlemsländer, som kanske inte alltid tycker likadant men vars samlade vilja brukar manifesteras genom beslut i ministerrådet eller Europeiska rådet. Båda dessa råd är ju för övrigt också EU:s institutioner, om än sammansatta av representanter för medlemsstaternas regeringar (se artikel 15–16 i EU-fördraget).

Nedan genomgås först de nu gällande och centrala regler och överenskommelser som råder inom EU beträffande flyktningmottagning samt mänskliga rättigheter i allmänhet. Därefter analyseras den nu rådande krisen och dess orsaker djupare. Slutligen ges förslag till lösningar, vilka bygger på premissen att det är bättre för EU att hålla fast vid sina demokratiska, rättsstatliga och humanitära grundvärden än att tillåta medlemsländerna ett stort handlingsutrymme och godtycke i de värdeladdade frågor som här berörs.

Gällande regelverk och överenskommelser

En anledning till att här fokusera på den ovan antydda värdekonflikten mellan EU:s västliga och östliga medlemsländer samt de uttryck denna tagit sig inte minst inom flyktingpolitiken är att denna fråga som framgått ovan rymmer tydliga juridiska konflikter, vilka behöver klargöras. Här märks en skillnad mot diskussionen om ”Brexit”-omröstningen och dess konsekvenser; även om Storbritannien skulle komma att lämna EU till följd av folkomröstningsresultatet så har detta i så fall skett inom ramen för gällande EU-regelverk. Den juridiska diskussion som i skrivande stund, hösten 2016, förs om hur resultatet ska hanteras handlar om aktiveringen av den så kallade utträdesmekanismen i EU-fördragets aldrig förut tillämpade artikel 50; vem kan begära att utträdesförhandlingar ska inledas (premiärministern eller parlamentet?) och när kan respektive bör detta ske? Vad kommer utträdesförhandlingarna i slutändan att leda till? Vad händer om de inte hunnit avslutas efter de två år som föreskrivs i artikel 50? Hur länge kan de egentligen pågå?

Flykting- och värdediskussionen rymmer dock ett antal andra och faktiskt än mer komplicerade juridiska aspekter. Som exempel kan nämnas att Ungern under 2015 tydliggjorde sin avsikt att inte delta i någon av EU beslutad, gemensam flyktingpolitik. Som nämnts ovan har man därefter, tillsammans med Slovakien, överklagat rådets beslut om fördelning av flyktingkvoter till EU-domstolen. Och inte nog med det: den 2 oktober 2016 anordnades en folkomröstning, där befolkningen i Ungern tog ställning till EU:s förslag om att landet i framtiden ska ta emot flyktingar från olika delar av världen. Lagligheten i denna folkomröstning kan från EU-rättslig horisont ifrågasättas och den lär av omvärlden inte ses som något annat än en opinionsyttring (vilket den ungerska regeringen torde vara väl medveten om). Möjligen är tanken också att ett tydligt nej-resultat till flyktingar i folkomröstningen ska kunna fungera som argument och påtryckningsmedel gentemot EU-domstolen i det där pågående målet, trots att valdeltagandet var så lågt (39 procent) att resultatet inte blev formellt bindande. Tillvägagångssättet visar under alla omständigheter hur tätt sammantvinnade juridiska och politiska aspekter på denna flyktingproblematik nu blivit.

Mot denna bakgrund finns det all anledning att granska de olika beslut, regler och dokument som denna tvistefråga utgår från och kretsar kring lite närmare. Här märks då till en början rådets formellt alltjämt gällande beslut av den 22 september 2015 om provisoriska åtgärder till stöd för Italien och Grekland "in the area of international protection" (beslut 2015/1601, se även 12098/15, ASIM 87, Rådet för rättsliga och inrikesfrågor samt det "förberedande" beslutet 2015/1523 av den 14 september 2015). Detta beslut, som fattades på förslag av EU-kommissionen med kvalificerad majoritet i rådet i enlighet med artikel 16 i EU-fördraget och med stöd av Europaparlamentet, samt med rättslig grund i artikel 78(3) i funktionsfördraget, var så att säga EU:s medlemsländers svar på den akuta flyktingkris, med rötter främst i Syrien, som då sedan någon månad skakat Europa. Det omfattar 120 000 flyktingar som då sedan någon tid befann sig i Grekland och Italien och innebar konkret att 66 000 av dessa omedelbart och ytterligare 54 000 inom ett år skulle omfördelas från de båda hårt drabbade Medelhavsländerna till övriga medlemsländer enligt en särskild omfördelningsmekanism (och mot ersättning av 6 000 euro per omflyttad person från EU:s gemensamma budget till alla deltagande länder).

Men detta ekonomiskt mycket generösa beslut visade sig vara utomordentligt svårt att genomföra i praktiken, på grund av många medlemsländers motstånd mot det; detta gäller långtifrån endast medlemsländer i östra Europa, utan också bland annat Danmark och Storbritannien. Motviljan mot att ta emot flyktingar var uppenbarligen på många håll betydligt starkare än önskan att mot en rimlig ersättning bidra till en gemensam lösning. Det faktum att stora mängder flyktingar fortsatte komma till Europa under hösten 2015, samtidigt som ett flertal av EU:s medlemsländer i praktiken stängde sina gränser, ledde sedan också till en omsvängning av Sveriges flyktingpolitik i november 2015. Allt detta hindrade alltså dock inte Slovakien och Ungern från att väcka talan mot det enligt dem regelvidriga beslutet i EU-domstolen i december 2015. Utgången i det målet får betecknas som mycket osäker.

Vad vi ser här är en tydlig utmaning mot EU-rättens överhöghet och därmed ett tydligt uttryck för den rådande bristen på tillit inom EU-systemet, här närmast mellan medlemsländerna och i någon mån

mellan medlemsländer och EU:s institutioner. Ett antal medlemsländer vägrar att följa ett majoritetsbeslut från EU:s ministerråd, vilket till yttermera visso fattats till stöd för två hårt drabbade medlemsländer och ytterst för att bistå människor på flykt från krig. Detta kan utan tvekan ses som ett brott mot lojalitets- och solidaritetsprincipen i EU-fördragets artikel 4(3).

Detta agerande från flera medlemsländer försatte hela EU i en kris-situation beträffande flyktigmottagandet, vilket var bakgrunden till EU:s omdiskuterade avtal med Turkiet från den 18 mars 2016. Turkiet åtog sig här som bekant att ”återta” en mängd migranter – av alla nationaliteter – från Grekland och hindra fortsatt massmigration dit, genom återupprättad gränskontroll vid Egeiska havet, samtidigt som EU förutom ekonomiskt och humanitärt stöd åtog sig att i motsvarande mån ta emot i Turkiet ”bosatta” syriska flyktingar. Mängden flyktingar som vistas i Turkiet skulle på så sätt bli konstant, varjämte EU även åtog sig att fortsätta de delvis strandade medlemsförhandlingarna med Turkiet och att under vissa villkor införa visumfrihet för turkiska medborgare. För att konkretisera detta något så erbjuder EU Turkiet stöd med 3 miljarder euro, i utbyte mot att de migranter som kommit från Turkiet till Grekland utan att söka asyl, eller som fått avslag på sina asylansökningar, ska skickas tillbaka till Turkiet. De som söker asyl i Grekland ska få sina asylansökningar prövade där i enlighet med EU:s asyldirektiv, vilket kräver en gigantisk insats av tolkar och andra handläggare från EU:s sida (till en beräknad kostnad av 280 miljoner euro enbart för de första sex månaderna). EU bekostar också själva återsändandet av ”irreguljära migranter” från Grekland till Turkiet.

Avtalet har förutom ovan nämnda skäl även motiverats med humanitära argument som behovet av att minska antalet döda och olycksdrabbade flyktingar i Medelhavet samt att motverka flykting-smuggling. Det är emellertid inte särskilt svårt att hitta brister i detta avtal, som också genast blev mycket hårt kritiserat i stora delar av Europa. Avtalet är mycket ekonomiskt fördelaktigt för Turkiet, som i förhandlingarna kan sägas ha utnyttjat sitt överläge gentemot ett EU som knappast hade någon annan möjlighet att få stopp på en till följd av medlemsstaternas ökade flykting skepsis ytterst svårhanterlig

flyktingtillströmning, än att förlita sig på skärpt turkisk gränskontroll. Tankarna på fortsatta medlemsförhandlingar med Turkiet och visumfrihet var redan från början hårt kritiserade till följd av det hårdnande politiska klimatet i Turkiet – en kritik som knappast minskat efter det misslyckade kuppöversöket i juli 2016. Viseringsfrihet till EU för turkiska medborgare har ännu inte införts eftersom inga förbättringar i det turkiska politiska klimatet skett. I skrivande stund, hösten 2016, är det följaktligen oklart om avtalet verkligen kommer att fullföljas (se bland annat kommissionens tredje rapport om Turkiets ”visa liberalisation roadmap”, COM 2016/278). President Erdoğan har exempelvis avfärdat EU:s krav på en uppmjukning av Turkiets definition av terrorism och därtill relaterade aktiviteter som en otillbörlig inblandning i Turkiets inre angelägenheter.

Alldeles bortsett från dessa politiska komplikationer rymmer emellertid avtalet några uppenbara svagheter i förhållande till flyktingsituationen som sådan. Här åsyftas då inte ett flertal i sak helt motiverade påpekanden om bristande rättssäkerhet vid asylprövning och dylikt som kommit från olika mänskliga rättighets- och frivilligorganisationer, utan på tanken att de syriska flyktingar som återvänder från Grekland till Turkiet ska ersättas med en lika stor mängd syriska flyktingar som lämnar Turkiet för EU, vilket kan sägas vara avtalets kärna. För att detta ska fungera krävs alldeles uppenbart att den ovan nämnda, av EU i september 2015 beslutade omfördelningsmekanismen ska fungera, men så är alltså inte fallet.

Siffror presenterade av EU-kommissionen i juni 2016 – således före den normalt sett ökade flyktingströmmen under sommaren – visar hur trögt arbetet med eller implementeringen av avtalet går. Medan tillströmningen av flyktingar från Turkiet till Grekland förvisso minskat betydligt, i enlighet med avtalets intentioner (från 1740 till 47 per dag), så hade efter tre månader endast 462 flyktingar återvänt från Grekland till Turkiet och 511 syriska flyktingar lämnat Turkiet för andra medlemsländer i EU. Med tanke på att cirka tre miljoner syriska flyktingar befinner sig i Turkiet och att den siffran dessutom kan förväntas öka framöver så säger det sig självt, enligt min mening, att avtalet i grunden är felkonstruerat. Åtminstone förutsätter det, alldeles oavsett hur den för närvarande dystra politiska situationen

i Turkiet kommer att utvecklas, att EU:s beslut om omfördelning av flyktingar från september 2015, som då avsåg situationen under ett drygt år framåt i tiden, eller en liknande lösning, börjar gälla inom EU och respekteras och efterlevs av alla medlemsländer. Ett mottagande av cirka tre miljoner flyktingar, under en följd av år, i ett EU med svag befolkningstillväxt är knappast i sig någon omöjlighet, men det förutsätter i praktiken att alla medlemsländer drar sitt strå till stacken.

I avtalet saknas till yttermera visso tydliga kriterier för hur de syriska flyktingar som ska lämna Turkiet för EU ska väljas ut och i vilken ordning de ska få åka. Tanken tycks vara att de mest lidande ska åka först, enligt en *Standard Operating Mechanism* som ska etableras av några nyckelaktörer som EU-kommissionen, Turkiet och FN:s flyktingorgan (UNHCR), men hur det ska avgöras vilka dessa verkligen är tycks vara oklart. Frågan kan också ställas om det överhuvudtaget är förenligt med internationell rätt att på detta sätt särbehandla syriska flyktingar i relation till andra flyktinggrupper som uppehåller sig i Grekland eller Turkiet och därför direkt eller indirekt berörs av avtalet. EU måste därför lösa upp knuten kring själva formerna för flyktingmottagandet innan flyktingavtalet med Turkiet kan få någon betydelse eller ens tas på allvar. Dess enda reella betydelse så här långt, utöver att det tillfälligt minskat mängden anländande flyktingar till EU, är sannolikt att det stärkt president Erdoğan's inrikespolitiska ställning samt att Italien fått ta över Greklands position som det för flyktingtillströmning mest utsatta landet.

Till den fulla bilden bör också läggas EU-kommissionens förslag om ett nytt asylsystem inom EU från 6 april 2016 (COM (2016) 197). Där föreslås en gemensam asylpolitik för hela EU, vilken skall uppnås bland annat genom en ändring av Dublinförordningen och genom att en ny, bindande EU-förordning ersätter det nuvarande direktivet om hur asylprocessen sköts (vilket sannolikt skulle minska de juridiska problemen väsentligt). Syftet är inte minst att tydliggöra vilken medlemsstat som i det enskilda fallet ska ansvara för hanteringen av en viss enskild ansökan om asyl. I anslutning till detta förslag har EU-kommissionen senare också föreslagit ekonomiska sanktioner för medlemsländer som vägrar ta emot flyktingar, vilket som väntat

lett till hårda protester från länder som Polen och Tjeckien. Detta gäller också kommissionens förslag, i anslutning till Turkietavtalet, om en kompletterande omfördelningsmekanism omfattande ytterligare 54 000 flyktingar, utöver dem som omfattas av det ursprungliga omfördelningsbeslutet från september 2015. Det tycks för närvarande vara en lång väg kvar innan något av dessa förslag kan komma att förverkligas.

Analys av rådande situation: en värdekonflikt utan slut?

Bilden av att det ända sedan sensommaren 2016 råder ett slags kaos inom EU:s flyktingpolitik är sålunda tydlig. Det är också tydligt att mycket litet härvidlag i grunden förbättrats eller blivit enklare genom det nämnda avtalet med Turkiet, trots att flyktingtillströmningen till Grekland dämpats. Samtidigt är det dock viktigt, inte minst för att ge frågan rätt proportioner och se den i dess rätta kontext, att slå fast att denna intrikata situation bara är en del av ett större mönster, där en av de kriser som nu skakar EU handlar om fundamentala värdekonflikter mellan olika medlemsländer och, kanske än mer, mellan olika ideologiska inriktningar i hela EU (och i snart sagt hela (väst) världen). Konflikten går alltså inte bara mellan utan också inom flera av EU:s medlemsländer. Misstron mot EU och dess institutioner är dock på flera håll ett centralt inslag i konflikten, samtidigt som det tycks ligga i flera aktörers intresse att ytterligare underblåsa denna misstro.

Denna värdekras är egentligen inte ny, utan kan sägas ha inletts och utlösts av det ungerska regeringspartiet *Fidesz*s agerande efter dess stora valseger 2010. *Fidesz* fick då 2/3 majoritet i det ungerska parlamentet och utnyttjade denna majoritet bland annat till att utnämna nya domare i de högsta instanserna, att utse nya chefer för en mängd myndigheter, att anta en ny kontroversiell grundlag samt att pensionera alla domare över 62 års ålder. Även den nya medielagen från 2011 var mycket kontroversiell, vilket jag analyserar inom ramen för en Sieps-rapport. Forskarna Armin von Bogdandy, vid

Max Planck-institutet i Heidelberg, och Pál Sonnevend, vid Eötvös Lóránd-universitetet i Budapest, har också analyserat situationen i Ungern i en nyligen utkommen antologi.

Dessa tydliga utmaningar mot rättsstatsprincipen och mot de värden som enligt artikel 2 samt 6–7 i EU-fördraget ska styra EU-samarbetet (mänskliga rättigheter, rättsstat, mänsklig värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet) ledde naturligtvis till motreaktioner från EU. Särskilt uppmärksammas blev den talan som EU-kommissionen väckte mot Ungern inför EU-domstolen rörande tvångspensioneringen av domare. Domstolen fann 2012 att denna var olaglig (varefter den upphävdes), men inte för att den stred mot något av de nämnda värdena utan för att den utgjorde otillåten åldersdiskriminering (C-286/12). Kommissionen hade medvetet valt denna mer rättstekniska inriktning på sin talan, vilken utformades som en ”vanlig” fördragsbrottstalan enligt artikel 258 i fördraget om EU:s funktionssätt och inte som en fråga om kränkning av den grundläggande rättstatliga principen om domares oavsätlighet. EU har ännu så länge avstått från att gentemot Ungern eller någon annan obstruerande medlemsstat åberopa den omtalade artikel 7 i EU-fördraget, enligt vilken en medlemsstat som bryter mot något av de nämnda värdena tillfälligt kan mista vissa av sina rättigheter som medlem i EU (till exempel rösträtt i rådet eller ekonomiskt stöd). En sådan åtgärd vore förvisso kontroversiell av flera skäl, men kan kanske i längden inte undvikas om en eller flera medlemsstater vid upprepade tillfällen närmast provokativt visar att man inte respekterar dessa grundläggande värden. En fördragsbrottstalan enligt artikel 258 måste däremot av allt att döma bygga på att någon materiell EU-regel kränkts, snarare än att unionens i artikel 2 beskrivna grundvärden är i fara. EU:s roll som garant för demokrati och rättsstat i dess medlemsstater är något som framhålls av statsvetaren Jan-Werner Müllers, vid Princeton University.

Här kan skjutas in att en diskussion om tillämpning av nuvarande artikel 7 (då artikel 6) uppstod redan 2000, då en majoritet av medlemsländer tycktes vilja införa en form av milda och snarast informella sanktioner mot Österrikes dåvarande regering på grund av att ett högerpopulistiskt parti ingick i regeringen. Av flera olika

skäl – främst för att ingen gjorde gällande att Österrike verkligen bröt mot dessa värden – upphörde dock snart dessa något bisarra åtgärder (i form främst av vägran att fotograferas med österrikiska regeringsledamöter eller ta dessa i hand). Senare års diskussioner rörande Ungern och senare även utvecklingen i Rumänien samt Polen har dock en bistrare och mer allvarlig bakgrund. I dessa och andra medlemsstater (inte minst Slovakien) har sittande regeringar vid flera tillfällen uttryckt tveksamhet inför EU:s ovan nämnda grundvärden. Mest uppmärksamhet fick kanske Ungerns premiärminister Viktor Orbán när han sommaren 2014 sade sig föredra och sträva efter en ”illiberal demokrati”, vilken på ett bättre sätt än den mer traditionella, liberala varianten ansågs kunna möta vår tids krav (se även Petersson i denna volym). Ungerns efterföljande agerande i flyktingkrisen från sommaren 2015 och framåt får sägas passa väl in i denna bild.

Denna värdekris inom EU kan mot ovan angiven bakgrund sägas ha eskalerat alltsedan 2011. Den har således utvecklats samtidigt med eurokrisen, men fått något mindre uppmärksamhet än denna. Samtidigt har dock frågan om rättighetsskyddet inom EU-rätten i vid mening diskuterats livligt, inte minst i anslutning till frågan om EU bör ansluta sig till europakonventionen om mänskliga rättigheter (EKMR) och EU-domstolens ifrågasatta avisande av det förslaget i december 2014 (Yttrande 2/13). Denna diskussion löper dock parallellt med den egentligen betydligt större frågan om när det blir aktuellt för majoriteten av EU:s medlemsstater att ingripa mot en eller flera medlemsstater som inte respekterar grundläggande fri- och rättigheter; här kan man kanske rentav tala om en mikro- respektive en makrokris avseende mänskliga rättigheter inom EU-rätten, av vilka endast den senare behandlas nedan.

Ett eventuellt beslut om ingripande mot en medlemsstat enligt artikel 7 sker i två steg, där rådet först med en majoritet av fyra femtedelar av (övriga) medlemsstater ska slå fast att det finns en klar risk för att en medlemsstat kränker de värden som anges i artikel 2, varefter rådet enhälligt (men utan deltagande av den ”skyldiga” staten) kan slå fast att medlemsstaten i fråga ”allvarligt och ihållande” åsidosätter dessa värden. Sedan konflikten mellan EU och Ungern om grundvärdena och utvecklingen i Ungern under *Fideszs* styre inleddes

2011 har det även diskuterats när smärtgränsen för övriga EU kan sägas vara nådd, så att artikel 7 helt enkelt måste aktualiseras om den överhuvudtaget ska fylla någon funktion. Under det senaste året har så Ungern och ett flertal övriga östliga medlemsstater satt sig över EU:s beslut om flyktingpolitiken, samtidigt som utvecklingen i Polen, under den nya konservativa regeringen, visar oroväckande tecken på att ta efter vad som redan skett i Ungern. Smärtgränsen avseende artikel 7 tycks dock vara hög, åtminstone i relation till Ungern; beträffande Polen inleddes däremot en dialog från kommissionens sida i januari 2016, vilken mynnade ut i ett kritiskt yttrande av den 1 juni 2016 och åtföljande rekommendationer om lämpliga åtgärder, att införas inom tre månader, den 27 juli.

EU-kommissionen har sedan tidigare, i mars 2014, utformat en särskild *Rule of Law Framework* för att i denna typ av situationer underlätta dialog med berörda stater (COM 2014/158), utan att de skarpare åtgärderna i artikel 7 ska behöva vidtas i första taget. Den övervakningsmekanism som där lagts fram bygger på att EU-kommissionen gör en bedömning av läget i den medlemsstat där problem konstaterats, följt av rekommendationer till förändringar och senare en uppföljning av vilka åtgärder staten i fråga vidtagit. Detta är alltså en mildare form av övervakning, som tycks syfta till att lösa mänskliga rättighets- eller rättsstatsproblemen i en viss medlemsstat på ett tidigt stadium, utan att artikel 7 ska behöva tillgripas. Möjligen har kommissionen därför gjort den bedömningen att den nya regeringen i Polen är mer mottaglig för denna typ av dialog än regeringen i Ungern, som ju suttit vid makten sedan 2010, men det återstår att se om denna taktik kommer att fungera gentemot Polen. Det är i dagsläget svårt att avgöra om dessa konflikter mellan EU och några av dess medlemsländer kommer att kunna lösas eller avvecklas i ordnade former och inom en någorlunda snar framtid. Detta gäller både flyktingfrågan och den vidgade mänskliga rättighets- och rättsstatsproblematiken.

Det bör dock understrykas att dessa konflikter utan större svårighet kan ses som delar av en större internationell idékonflikt mellan konservatism och liberalism, som i dag faktiskt präglar det politiska skeendet i stora delar av världen, särskilt västvärlden. Inom statsvetenskapen talas ofta om att den gamla höger-vänsterkonflikten i

politiken håller på att ersättas av en värdebaserad konflikt mellan vad som kallas GAL (gröna, alternativa och liberaler) respektive TAN (traditionalister, auktoritetsbundna och nationalister). Statsvetarna Liesbet Hooghe, Gary Marks (båda vid University of North Carolina), med flera pekar på att detta har skett också i en europeisk kontext. Jag menar att det även går – i ett läge då socialismen globalt sett knappast är ett gångbart alternativ – att uppfatta det hela som en närmast klassisk fortsättning på en mycket gammal konflikt mellan liberalism och konservatism, vilken i förlängningen går tillbaka till diskussionen mellan Thomas Paine och Edmund Burke på 1790-talet om konsekvenserna av den franska revolutionen och legitimiteten i revolutionärernas krav, inte minst gällande tanken på universella mänskliga rättigheter.

Ekon ur denna gamla debatt hörs på nytt sommaren och hösten 2016, exempelvis från de många som menar att omvärlden inte bör bry sig om hur Turkiets regering väljer att reagera på det misslyckade kuppförsocket. Donald Trump i USA och flera östeuropeiska regeringar förenas i sin beundran för auktoritära styrelsesätt och styrformer, liksom i sin motvilja mot flyktingar i allmänhet och muslimer i synnerhet. Även misstron mot EU, manifesterad inte minst i den brittiska ”Brexit”-kampanjen, rymmer en misstro mot internationalism och överstatlighet (även om ”Brexit”-sidan förvisso också inrymde en del ultraliberaler och globalister). Denna typ av misstro mot EU och mot globala handelsavtal som *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) mellan EU och USA eller *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) mellan EU och Kanada kan vidare antas få stor betydelse i den franska valkampanjen 2017.

Så vad lär vi oss då av detta – bara att inget är nytt under solen eller kanske något mer? Min tes är att även om mindre är nytt än vi kanske tror, rent idéhistoriskt, så utspelar sig den nuvarande diskussionen i en helt annan kontext än motsvarande debatt gjorde låt säga 1793, då EU som bekant inte existerade. Helt cyklisk är faktiskt inte världsutvecklingen. EU:s svar på den nuvarande krisen måste därför i högsta grad vara tidsanpassade. I nästa avsnitt diskuteras först krisens orsaker och därefter de åtgärder som bör kunna bota eller lindra den, med särskilt fokus på mänskliga rättigheter men möjligen med vidare effekter än så.

Vad beror EU:s värdekris på?

En första förutsättning för att kunna rekommendera och sätta in rätt motåtgärder mot en kris är, som antydde i inledningen till detta bidrag, att det finns en klar uppfattning om vad krisen beror på. Som framgått ovan finns det naturligtvis ett flertal orsaker till de tre eller fyra allvarliga kriser som just nu skakar EU i dess grundvalar, men några är här värda att lyfta fram och skärskåda särskilt.

Den bristande tilliten från medborgarnas sida gentemot EU är naturligtvis en viktig faktor (se även Berg i denna volym). Traditionellt brukar sådana fenomen, som tenderar att variera kraftigt över tiden, av experter förklaras med att tilliten ökar om medborgarna känner och upplever att EU ”levererar”, till exempel genom att bidra till god ekonomisk utveckling och en fungerande inre marknad. Det finns dock faktiskt åtskilliga tecken på att den nu rådande misstron från breda medborgargrupper runtom i Europa riktar sig minst lika mycket mot de nationella politiska företrädarna som mot EU, något som populistiska partier i flera medlemsländer skickligt utnyttjat. Detta är således knappast ett renodlat EU-problem, även om det upplevda avståndet mellan väljare och beslutsfattare möjligen är större i relation till EU-organen än beträffande nationella politiska organ. Just detta problem är dock knappast helt nytt och kan i grunden, såvitt gäller EU, knappast sägas ha fördjupats under de senaste årens kriser (med viss reservation för eurokrisen, där ökat inflytande från grupper som den så kallade trojkan (ECB, internationella valutafonden (IMF) och EU-kommissionen) kanske kan uppfattas som ett tidigare aldrig skådat politiskt inflytande för teknokratiska ämbetsmän) (se även Göran von Sydows kapitel i denna volym).

En faktor som däremot tycks vara lite underskattad i diskussionerna om krisens ursprung, och som dessutom manar till försiktighet från EU:s sida inför framtiden, är den inledningsvis nämnda överdrivna optimismen om nya medlemsländers goda framtidsutsikter. Detta är såvitt gäller eurokrisen ganska välkänt, särskilt för Greklands del. Grekland anses ha skönmålat sina ekonomiska bedömningar för att kunna införa euron, men en del av ansvaret för att detta lyckades faller rimligen också på ansvariga EU-organ, främst EU-kommissionen och

ECB, som inte undersökte siffrorna närmare utan till synes godtog de grekiska uppgifterna utan någon närmare prövning.

Problemet med överdriven optimism avseende enskilda medlemsländers utveckling har emellertid haft minst lika stor betydelse för värdekrisens framväxt, om än på ett helt annat sätt. Här är situationen nämligen den, att EU-kommissionen faktiskt gör en ganska ingående prövning av blivande medlemsländers framsteg bland annat med avseende på demokrati, rättsstatlighet, rättssäkerhet och skydd för minoriteter. Enligt Köpenhamnskriterierna från 1993 åläggs de länder som ansöker om EU-medlemskap ganska strikta krav härvidlag, liksom vad gäller korruptionsbekämpning och den nationella administrationens allmänna förmåga att behärska EU-rätt och kunna tillämpa denna. När ett land sedan väl blivit medlem i EU upphör däremot helt denna kontroll. Uppenbarligen förlitar sig EU då på att landet i fråga, i egenskap av nybliven medlemstat, enligt någon slags allmän hederskodex kommer att fortsätta uppföra sig väl. Detta har dock tyvärr visat sig vara om inte en total felsyn så i vart fall en alltför sangvinisk bedömning, vilket inte minst Petersson visar i denna volym. Här finns kanske anledning till en mer grundläggande pessimism beträffande utvecklingen i Östeuropa, men möjligen också vägen till en ljusare framtid.

Sedan utvecklingen i Ungern fick oroväckande drag i början av 2011 har intresset härvidlag främst riktats mot den ungerska regeringens ständigt ökande maktanspråk och dess många provocerande utspel. En liknande utveckling märks alltså sedan slutet av 2015 även i Polen. Detta är dock egentligen bara ena sidan av myntet. Även tendenser till traditionell korruption eller till att vissa makteliter egentligen ogärna lämnar ifrån sig makten ens efter allmänna val, liksom allmänt auktoritära tendenser bland politiker eller höga poliser och andra ämbetsmän tycks ha underskattats kapitalt från EU:s håll. Här är exemplen från länder som Bulgarien, Rumänien, Slovakien, Slovenien och Tjeckien lite för talrika för att situationen för EU i dess helhet numera kan anses vara betryggande. Ovanpå detta har så flyktingkrisen mer än förut tydliggjort trista drag av xenofobi, inte bara inom den politiska ledningen utan även bland befolkningsmajoriteten i flera av de nu nämnda länderna. Även inställningen till

hbtq-personer tycks vara en vattendelare, liksom synen på auktoritära regimer i Europas omedelbara närhet eller behovet av pluralism i samhällsdebatten i största allmänhet. På många sätt framstår därför värdeklyftan mellan väst och öst inom EU nu som större än kanske någonsin förut.

Vägen ut ur nuvarande lösningar hittas bara om EU slår vakt om sin värdegrund

Den enda egentliga, konkreta lärdom inför framtiden som EU lär kunna dra av nuvarande beklagliga situation är dock att undvika att göra liknande misstag i framtiden. EU måste med andra ord ställa betydligt högre krav på de nuvarande kandidatländerna Albanien, Serbien och Turkiet än man gjorde inför utvidgningarna 2004 och 2007. (Kroatien, som kom med i EU i juli 2013, har enligt min mening varit med lite för kort tid för att kunna bedömas på samma sätt som övriga här nämnda länder.) EU:s ganska skarpa tonläge under de periodvis helt avbrutna förhandlingarna med Turkiet lovar härvidlag gott.

Aldrig så hårda krav under förhandlingarna räcker samtidigt dock uppenbarligen inte om inte någon slags effektiv övervakningsmekanism införs för de stater som faktiskt blivit EU-medlemmar. För tydlighetens skull bör klargöras att detta ska gälla lika för alla EU-stater, oavsett när de kom med. Här återstår då att se om tröskeln för användning av artikel 7 i EU-fördraget mot problematiska medlemsstater kan sänkas i framtiden, eller om kommissionens ovan nämnda men i skrivande stund, innan utfallet av dialogen med Polen kan analyseras, ännu praktiskt oprövade *Rule of Law Framework* från 2014 kan visa sig bli ett verksamt instrument. Om inte så sker måste sannolikt EU:s arsenal av möjliga åtgärder här ökas.

I ett vidare perspektiv anknyter det nu sagda till vad som kanske är en verklig och än viktigare nyckelfråga för EU inför framtiden, nämligen *behovet av att hålla fast vid unionens grundvärden* även i besvärliga tider. Det finns i och för sig goda argument för varför EU och dess institutioner inte omedelbart bör ge sig in i en principiellt laddad

konflikt med en nyvald regering i ett medlemsland om det landets styrelseskick, även om den nya regeringen önskar förändra detta i en för omvärlden önskad och svårsmält riktning. Samtidigt måste dock EU visa att det finns vissa gränser för vad som kan accepteras eller, mer juridiskt uttryckt, för vad fördragen medger. En regering som likt den ungerska under fem års tid successivt och till synes målmedvetet monterar ner rättsstaten måste kunna räkna med att EU till slut som motåtgärd överväger att dra in landets rösträtt i rådet. Detta är en konsekvens inte bara av att rättsstat och mänskliga rättigheter är några av unionens grundvärden, utan också av EU:s allmänt legalistiska kultur och traditioner, där respekten för skrivna rättsregler i allmänhet och fördragen i synnerhet sedan gammalt är mycket stor. Och eftersom de nämnda grundvärdena är inskrivna i några av fördragens inledande och mest vägledande regler så ska det helt enkelt inte vara möjligt för en medlemsstat att utan sanktioner strunta i eller sätta sig över dem. Både etiska och legalistiska skäl talar så att säga för detta.

Det sagda gäller också rådets med kvalificerad majoritet enligt artikel 16 i EU-fördraget fattade beslut om flyktingpolitiken (eller om andra frågor som avgjorts med majoritetsbeslut för den delen). Naturligtvis kan det i och för sig ha ett egenvärde, inte minst från juridiskt perspektiv, att ett viktigt beslut i en så kontroversiell fråga som flyktingpolitiken blir prövad i EU-domstolen, men själva signalen från ett flertal av EU:s medlemsstater om att man inte har någon som helst avsikt att följa EU:s beslut i flyktingpolitiken går faktiskt emot allt vad EU-samarbetet står för och bör innebära. Dels handlar detta medlemskap inte bara om att få förmåner utan också om att bidra till det för unionen och dess medlemmar gemensamma bästa. Dels anger lojalitetsprincipen i artikel 4(3) och flera andra genom samarbetet utvecklade regler och principer (se artikel 80 i funktionsfördraget) att EU bygger på att medlemsländerna följer gemensamt fattade beslut. Vad Ungern och andra medlemsländer här gjort går därför långt utöver att endast begära en kvalificerad juridisk prövning av ett omstritt beslut. Man har i själva verket utmanat några av EU-samarbetets grundläggande förutsättningar, både innehållsmässigt och formellt.

Kritiken mot att EU inte håller fast vid sina grundvärden är emellertid än mer central och fundamental såvitt gäller flyktingavtalet med Turkiet. Här kan man faktiskt tala om att EU svikit dessa värden dubbelt, både genom att ingå ett avtal som stärkt och gynnat den auktoritära regimen i Turkiet och genom att man inte hållit fast vid en gemensam flyktingpolitik. För att börja med den senare frågan, som är något mer juridisk till sin karaktär, kan man bara konstatera att när ledande medlemsländer med Tyskland i spetsen i början av 2016 konstaterade att det i vart fall för tillfället inte gick att samla EU kring en gemensam flyktingpolitik, samtidigt som det inte gick att övervältra allt praktiskt ansvar för flyktingkrisen på Grekland och Italien, så försökte man i stället finna en *minsta gemensam nämnare*, som hela EU kunde godta. Denna uppenbarade sig då i en överenskommelse med Turkiet, vilken innebär att Turkiet stänger gränsen mot EU för flyktingar i utbyte mot ekonomiska och andra förmåner (löften som kan bli svåra för EU att infria). EU betalar med andra ord Turkiet svindlande summor för att ett *status quo* i flyktingfrågan ska bevaras. Nu är kanske inte detta agerande från EU som sådant värre än mycket annat som sker i politikens värld, även om det förvisso drabbar världens flyktingar hårt. Politik är det möjligas konst och ansvariga politiska ledare måste ständigt anpassa sig efter ändrade förutsättningar.

Vad som emellertid skiljer ut detta avtal från många andra tveaktiga eller ljusskygga beslut i världen på senare tid är dock att förutsättningar för avtalets fullföljande tycks ha saknats från början, vilket parterna rimligen måste ha insett. Den del av avtalet som stadgar att syriska flyktingar ska lämna Turkiet i exakt samma takt som andra flyktingar återsänds från Grekland till Turkiet är helt enkelt inte möjlig att genomföra förrän EU:s omfördelningsmekanism för flyktingar finns på plats och respekteras av samtliga medlemsstater, antingen genom att dessa delar på mottagandet eller genom att de som avstår från att ta emot flyktingar på ett eller annat sätt tvingas betala för detta. Ett viktigt skäl för EU att ingå detta i sak mycket diskutabla avtal tycks faktiskt ha varit att unionen därigenom inte behövt fatta och genomdriva beslut om en gemensam flyktingpolitik eller, alternativt, att man åtminstone lyckades skjuta detta kontrover-

siella och besvärliga beslut på framtiden. Men detta innebär ju också att om avtalet med Turkiet skulle falla senare under 2016 eller 2017, vilket mycket tyder på och även EU-kommissionen (liksom president Erdoğan) varnat för, så är EU i flyktingfrågan tillbaka ”på ruta ett”. Dessutom, av allt att döma, med en förvärrad situation i Italien och en betydande prestigeförlust på halsen.

Då måste ju också frågan ställas, om det inte hade varit bättre att från början samla EU bakom en gemensam, realistisk och anständig flyktingpolitik, innan det både moraliskt och politiskt tveksamma köpslåendet med Turkiet inleddes. Misslyckandet med att uppnå en gemensam flyktingpolitik är på sitt sätt större än det misslyckande som själva avtalet av allt att döma innebär. I en sådan gemensam flyktingpolitik kan och bör naturligtvis också vissa ”hårda” element, som en förstärkt extern gränskontroll i Medelhavet, förekomma tillsammans med regler om omfördelning, rättssäkra asylprocesser med mera. Även avtal med tredjeländer om begränsningar i migrationen till EU i utbyte mot ekonomisk hjälp är naturligtvis tänkbara, men de bör då utformas på ett annat och bättre sätt än avtalet med Turkiet.

EU måste med kraft stå upp för sina värderingar

Mitt råd till EU och dess olika ledare kan mot denna bakgrund formuleras ungefär så här; för att lösa värdekrisen måste EU hålla fast vid sina grundvärden, både i flyktingpolitiken och i relation till medlemsstater som inte tycks vilja respektera dessa värden. Vad mera är så måste detta ske även om risken för inre splittring därigenom på kort sikt kan tänkas öka och även om denna linje lär utmana betydande väljargrupper i flertalet medlemsländer. Åtminstone så länge en kvalificerad majoritet av medlemsländerna – vilket alltså i artikel 16(4) i EU-fördraget definieras som 55 procent av medlemsstaterna, vilka ska representera minst 65 procent av EU:s samlade befolkning – alltså tror på och bekänner sig till dessa grundvärden så bör EU enligt min mening, i en turbulent värld, mer ”hökaktigt” än förut slå vakt om dem, även om detta naturligtvis lär kosta på. På lång sikt lär ändå en mer konsekvent och konsistent hållning i dessa frågor löna

sig. En sådan leder nämligen, förutom till ökad respekt i omvärlden, sannolikt till att EU inför framtiden lättare ”finner sig själv”. EU tjänar så att säga på att finna sin själ. Troligen ligger det åtskilligt i vad Pettersson i denna volym anför om att EU:s framtida attraktionskraft helt enkelt kan ligga i det faktum att det finns ”motsvarigheter till Gollum, i form av auktoritära ledare där ute i världen, att ta avstånd ifrån”. Vetskapen härom kan också, om den omsätts i handling, faktiskt på sikt stärka EU:s inre sammanhållning.

Därutöver ska något sägas om ytterligare två, något mer tekniska aspekter på den nuvarande krisen och dess eventuella botemedel. Den första gäller företeelsen kvalificerad majoritet i rådet som sådan. Historiskt har denna beslutsform, som ersatt tidigare vetomöjlighet för enskilda medlemsstater, ytterst sällan använts. Dess egentliga betydelse har i stället ansetts ligga däri att själva dess existens och ända sedan sent 1980-tal vidgade, om än latent, tillämpningsområde främjat konsensus bland EU:s medlemsstater, vilka allt som oftast tvingats agera ”in the shadow of the vote” i stället för som tidigare alltid ”in the shadow of the veto”. Omröstningar i sig tycks få medlemsländer emellertid vara förtjusta i. Frågan är dock om de inte i framtiden, i ett EU med sannolikt ökade motsättningar, kommer att bli vanligare. Detta behöver i så fall inte nödvändigtvis vara av ondo; under ett övergångsskede kan det tvärtom bidra till en lösning på några av EU:s värsta problem. EU kan faktiskt vinna på att motsättningarna mellan olika medlemsländer blir mer synliga, i stället för att döljas bakom intetsägande kompromisser. Fördelarna med överstatliga majoritetsbeslut torde i en komplicerad värld kort sagt överväga nackdelarna.

Avslutningsvis ska även något nämnas om en svensk paradgren i sammanhanget, nämligen offentlighetsprincipen och insynen i EU:s institutioner. Det råder ingen som helst tvekan om att denna insyn ökat sedan Sverige och Finland blev medlemmar av EU 1995, till följd av en mängd domar och regeländringar för vilka Sverige faktiskt kan ta åt sig en del av äran. Enskilda medborgare har nu betydligt lättare än före 1995 att från EU:s institutioner få tillgång till handlingar som berör dem. Media har fått det lättare att följa EU-arbetet. Detta torde i själva verket vara det enskilda rättsområde där Sverige som

medlem mest konstruktivt bidragit till förändringar inom EU-rätten. Bland framsteg på senare år kan nämnas införandet av ”rätten till god förvaltning” i artikel 41 i EU:s rättighetsstadga från 2009. Denna nämner rätten att ta del av akter hos EU:s institutioner, även om den kanske inte helt lever upp till svenska krav. Inför framtiden bör det dock understrykas att ytterligare steg mot ökad insyn i EU:s förvaltning, bortsett från andra goda effekter, också i någon mån kan bidra till att öka tilliten från EU:s medborgare gentemot EU:s institutioner och EU-projektet i stort. Utan att på något sätt vara någon patentmedicin mot dessa problem bör därför inte denna pusselbit glömmas bort i den viktiga, praktiskt och konstitutionellt inriktade framtidsdiskussionen om hur några av EU:s centrala problem ska kunna lösas.

Källor och litteratur

Denna artikel spänner över ganska breda ämnesområden, varför det för ovanlighetens skull är ganska lätt att ge litteraturreferenser. Vad gäller mer specifika frågor som nämns här så ligger det nära till hands att nämna att jag behandlade frågan om majoritetsbeslut i ministerrådet i *Europaperspektiv 2001: Östutvidgning, majoritetsbeslut och flexibel integration* (i kapitlet ”Majoritetsbeslut i EU:s ministerråd – en konstitutionell nyckelfråga”). Bland egna alster kan också nämnas tre rapporter för Sieps, två om situationen i Ungern ”Pressfriheten i Europa och EU – Ungerns medielag i ett rättsligt sammanhang” (*European Policy Analysis 2*, 2011) samt ”The Hungarian Constitution of 2012 and its Protection of Fundamental Rights” (*European Policy Analysis 3*, 2012) respektive en om EU-domstolens yttrande 2/13 om EU:s anslutning till Europakonventionen om mänskliga rättigheter ”The accession of the EU to the European Convention of Human Rights – A critical Analysis of the Opinion of the European Court of Justice” (*European Policy Analysis 3*, 2015).

Bland andra svenska bidrag om värdekrisen bör nämnas Annika Ström Melins bok *Europas svaga hjärta – Från Haag 1948 till Budapest 2014* (Dialogos Express, 2014) där frågan om de mänskliga rättigheternas ställning inom EU belyses i ett brett historiskt perspektiv.

En särskild antologi redigerad av Göran von Sydow om vad som kan kallas EU-krisens första fas, då eurokrisen och dess konsekvenser stod i fokus, är *EU efter krisen – perspektiv på demokrati och inflytande i ett förändrat EU* (Sieps, 2014). Till samma genre hör Nils Karlson (red.) *Vilket EU vill vi ha?* (Ratio, 2014) där även vissa frågor om rättssäkerhet behandlas.

Från ett mer renodlat akademiskt perspektiv ges en mycket bred bild av krisen i Ungern och Rumänien i en antologi redigerad av Armin von Bogdandy och Pál Sonnevend *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area – Theory, Law and Politics in Hungary and Romania* (Hart, 2015). I den mer breda, politiskt-filosofiska europeiska debatten från senare år märks två böcker från 2016 av fransmannen Jacques Attali, *Cent jours pour que la France réussisse* (med Angélique Delorme) samt *La crise revient* (Fayard, 2016 i båda fallen) samt tidigare inte minst *The Crisis of the European Union: A Response* (Polity, 2012) av den kände tyske filosofen Jürgen Habermas. Av Habermas ska också nämnas artikeln ”Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy is Necessary and How It Is Possible” (*European Law Journal* 21:4, 2015). En mer juridiskt inriktad analys från samma tidskrift är Jan-Werner Müllers artikel ”Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?” (*European Law Journal* 21:2, 2015). Slutligen kan även Christophe Hillions rapport för Sieps ”Overseeing the rule of law in the European Union: Legal mandate and means” (*European Policy Analysis* 1, 2016) nämnas. Det kan också nämnas att behovet och nyttan av en vidgad offentlighetsprincip inom EU nyligen behandlats av Carol Harlow i en ledarartikel ”Editorial: Transparency, Accountability and the Privileges of Power” (*European Law Journal* 22:3, 2016). I samma nummer av denna tidskrift återfinns för övrigt även Kelly M. Greenhills artikel ”Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis” där bland annat EU:s avtal med Turkiet granskas kritiskt.

Perspektiv på östutvidgningen: EU:s triumf eller fröet till dess undergång?

av Bo Petersson

EU:s östutvidgning 2004, när tio länder på ett bräde anslöt sig, utgjorde i mycket kulmen på den eufori som då rått i Europa alltsedan kalla krigets slut. Även om fundamentala bakslag hade skett, framför allt i samband med krigen på Balkan i början av 1990-talet, vittnade denna EU-utvidgningens "Big Bang" om tron på att Europa nu äntligen var enat eller åtminstone var på god väg att bli det. Flertalet av de nya medlemsländerna tillhörde det gamla östblocket. Nu skulle de bäddas in i en struktur som en gång för alla skulle läka de gamla motsättningar som förstärkts eller genererats av kalla kriget. Samtliga skulle de nu ingå i en gemenskap som präglades av samling kring EU:s centrala värden: demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer, såsom de hade formulerats i Europeiska rådets Köpenhamnskriterier från 1993. Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Slovenien, Estland, Lettland, Litauen, Cypern och Malta blev fullvärdiga medlemmar av EU-familjen. Detta var EU:s stora triumf. Eller var det inte så? När detta skrivs hösten 2016 och mer än tio år förflutit sedan östutvidgningen finns det möjlighet att diskutera frågan med distans och perspektiv. Var således utvidgningen EU:s gyllene ögonblick eller var den snarare början till slutet på EU:s framgångssaga? Vad innebar den egentligen för utvecklingen av gemensam identitet och tillit inom unionen? Det är åt dessa frågeställningar som detta kapitel ägnas.

Kapitlet är disponerat som följer. Efter en kortfattad bakgrundsdiskussion om östutvidgningens dilemman behandlas frågan om en gemensam identitet för EU och vari denna kan tänkas bestå. Argu-

mentet är att förekomsten av en gemensam identitet byggd på gemensamma värden är nödvändig för tilliten inom unionen, liksom för dess inflytande och anseende i världen. Därefter diskuteras de utmaningar som nu riktas mot EU:s gemensamma värdegrund: från de ”illiberala” demokratierna Ungern och Polen, från auktoritära stater utanför EU som Ryssland och Turkiet samt från populistiska strömningar över hela EU-området. Kapitlet avslutas med en summering och handlingsrekommendationer för hur en gemensam värdegrund, identitet och tillit kan värnas inom unionen.

Östutvidgningens dilemman

Inför EU:s östutvidgning 2004 fanns det på sina håll förvisso en medvetenhet om att fundamentala problem återstod att lösa. Bland EU:s gamla medlemsländer fanns framför allt en oro för att alltför många medborgare i de nya medlemsländerna skulle utnyttja den fria rörlighet som EU medgav för att söka sig till en bättre tillvaro i just deras länder. Farhågorna var emellanåt stora att de etablerade medlemsländernas sociala trygghetssystem skulle överutnyttjas. Bekant är exempelvis den dåvarande svenske statsministern Göran Perssons uttalade oro för så kallad social turism. Det befarades också att låglönekonkurrens från de nya medlemsländerna skulle snedvrída arbetsmarknaderna i de gamla. I Frankrike uppstod en lika intensiv som infekterad debatt om det som benämndes polska rörmokare, där oro spreds för att billig arbetskraft från de nya EU-länderna skulle tränga ut de egna ländernas befolkningar från jobben på hemmaplan (om migration och mellanmänsklig tillit i Europa, se Andreas Berghs kapitel i denna volym).

Emellertid fanns det även de som uppmärksammade andra problem som på sikt kunde uppkomma. Bland dem som uttryckte sig mest klarsynt fanns Tjeckiens dåvarande president Vaclav Havel. I ett tal inför Europaparlamentet i Strasbourg någon månad innan östutvidgningen blev ett faktum uttryckte han farhågor om konsekvenserna av de otillräckligt utvecklade civilsamhällena i de nya medlemsländerna:

När Europeiska unionen inom kort skall öppna upp sina portar för de nya demokratierna – vilket enligt min mening är ett centralt intresse för EU – är det mycket viktigt, om inte avgörande, att unionen hjälper till med att återuppbygga och utveckla det civila samhället i dessa länder (...). Den spontana strukturen av ett samhälle kan självklart inte föreskrivas ovanifrån. Men man kan skapa en miljö och villkor som gynnar dess utveckling. Stödet till de nya demokratierna bör därför ingå i ett större sammanhang, nämligen en varaktig fördjupning och förstärkning av det civila samhället i hela Europa.

Ju mer varierade, differentierade och sammanflätade de olika europeiska civila strukturerna är, desto större beredskap får de nya demokratierna för att ansluta sig till dessa, och desto fortare etableras principen om förtroende för medborgarna och subsidiaritetsprincipen, vilket möjliggör en förstärkt stabilitet i de här länderna. Men det är inte allt: grundvalen för Europeiska unionen som överstatlig gemenskap kommer också att befästas.

Vaclav Havel var framsynt som få. I ett efterhandsperspektiv framstår det tydligt hur berättigad hans appell om stöd till civilsamhällena i de nya demokratierna var. Lite annorlunda uttryckt menade Havel att det var nödvändigt att stimulera och konsolidera uppslutningen kring gemensamma värden i de nya medlemsstaterna för att uppnå en ökad tillit inom EU som helhet. När detta skrivs tycks vi befinna oss i en situation där uttolkningen av de centrala värden som länge ansetts självklara samlingspunkter inom EU – demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer – inte längre ter sig given. EU-kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker gick under hösten 2016 så långt som till att säga att EU befinner sig i en existentiell kris. Frågor uppkommer i ett sådant sammanhang naturligen om EU:s gemensamma identitet, det idémässiga och känslorelaterade kitt som ytterst håller unionen samman.

Identitet, kärnvärden och normativ makt

Relationen mellan identitet och tillit är kanske inte helt rätlinjig, men enligt socialpsykologisk forskning befrämjar en gemensam identitet framväxten av tillit inom den egna gruppen eller kollektivet. Tillit, som Svenska Akademiens ordlista förklarar med förtroende eller förtrostan, kan med ett mera fyrkantigt språkbruk beskrivas som en beroende variabel skapad i kontakter mellan individer eller grupper vilka upplever att de har något gemensamt och känner samhörighet med varandra. Om en sådan identitetsbaserad tillit finns, ligger det närmare till hands för individer att engagera sig eller ta risker för gemensamma projekt eller ganska abstrakta mål, trots att vinsten långt ifrån är garanterad. Sambandet låter sig intuitivt förstås: som individer litar vi hellre på dem som vi upplever oss ha något gemensamt med än på dem som tycks oss helt främmande eller likgiltiga. Tilliten kan också utsträckas uppåt, exempelvis till politiska ledare som åtnjuter legitimitet i kraft av att de anses befrämja, värna och bevara centrala gemensamma värden och samhörighetsgrunder (se Linda Bergs och Göran von Sydows respektive kapitel i denna volym).

Varför och om en gemensam EU-identitet bör eftersträvas kan diskuteras i det oändliga och svaret beror på ens allmänpolitiska uppfattning. Alltsedan 1970-talet har EU-kommissionen drivit ett arbete inriktat på att frammana och förstärka någon slags gemensam identitet inom EU. Ofta har dock arbetet kritiserats för att alltför mycket fastna i ytliga attribut, såsom en EU-flagga, en gemensam hymn, eller symboler på en för flertalet medlemsländer gemensam valuta. Men för dem som ser EU:s handlingsförmåga och hållfasthet på sikt som positiva ting står det klart att dessa egenskaper förutsätter en gemensam vision av något slag, eller åtminstone en gemensam föreställning om vilka värden som allmänheterna och de politiska ledarna tillsammans är beredda att stå upp för och försvara. Om dessa förutsättningar finns befrämjas även framväxten av tillit inom EU.

De nationella identiteterna förutsåddes i globaliseringslitteraturen i slutet av 1990-talet vara på väg ut, detta eftersom nationalstaternas era enligt samma förutsägelser närmade sig sitt slut. Utvecklingen ansågs vara en konsekvens av globaliseringens allomfattande kraft

vilken gjorde territoriella gränser allt mera irrelevanta. Ekonomiska transaktioner, kulturyttringar, internetkommunikation, pandemier och naturkatastrofer var alla krafter som inte respekterade några nationella gränser utan rörde sig fritt över dem. Samtidigt, och som en reaktion på flödet över gränserna, förstärktes lokala identiteter och gemenskaper, vilket utsatte de nationella identiteterna för stark press. Begreppet ”glokalisering” avsåg just detta korstryck där globala och lokala identiteter blev allt viktigare på de nationellas bekostnad. Gemensamma regionala identiteter såsom de som representeras av EU ansågs däremot ligga mera i tiden än de gamla nationella.

Men de nationella identiteterna visade dock vara motståndskraftiga. Detta har inte minst gällt i kristider, vare sig det rört sig om terroristattacker, ekonomiska kriser i eurozonen eller om den migrationskris som under 2015 utsatte EU:s medlemsstaters gränser för ett hårt tryck i samband med den rekordstora ankomsten av flyktingar och asylsökande från Mellanöstern, Afrika och Asien. Det är ett omvittnat fenomen att det i turbulenta tider finns en tendens att samlas kring invanda värden som de som nationalstaterna representerar. Detta tycks vara ett sätt att så gott det går bibehålla den personliga tryggheten. EU-identiteten är däremot inte lika invand och uppfattas istället lätt som en pappersprodukt.

I skrivande stund, hösten 2016, tycks därför en gemensam EU-identitet vara väldigt långt ifrån att ersätta eller övertrumfa de nationella identiteterna inom medlemsländerna. Dock kvarstår problemet att något gemensamt idégods bör finnas för att motivera de enskilda medlemsländerna och deras befolkningar att stanna kvar i unionen och även göra vissa uppoffringar för gemensamma mål. Föreställningar om det goda som kan uppnås tillsammans måste finnas där för att ge medlemsländernas politiska ledningar legitimitet i väljarnas ögon, framför allt i tider då ekonomiska tillväxtmotorer hackar. Ytterst handlar det om tillit, mellan ländernas regeringar och de allmänheter de är satta att representera. Frågeställningen har fått förnyad aktualitet efter Storbritanniens folkomröstning i juni 2016 om ”Brexit”, då en väljarmajoritet röstade för att landet ska lämna EU. Av den efterföljande debatten har framgått att det finns en risk att andra länder kan komma att följa efter om inte incitamenten för att

stanna kvar blir klara och tydliga. Om det inte finns någon gemensam vision för vad man vill uppnå och de ekonomiska fördelarna inte är omedelbart skönjbara, vilka anledningar finns då att stanna? Hösten 2016 hade dylika frågeställningar förvärvat akut relevans. När EU-kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker i sitt linjetal som nämnts uttryckte att EU befann sig i en existentiell kris satte han ord på den bristande känsla av samhörighet som tycktes dominera efter ett år av slitningar i samband med migrationskris och folkomröstning om "Brexit".

Det finns förvisso ingen, och har heller aldrig funnits någon, enighet inom EU om att utveckla unionen till en superstat eller något som liknar en stat i konventionell bemärkelse. Tvärtom har motsättningen mellan överstatlighetsivrare federalister och förespråkare för ett EU som ett samarbete mellan nationernas Europa utgjort en konstant spänningsskälla under hela EU:s utveckling. Men vad kan då få befolkningsmajoriteterna att tycka att unionen är värd att ingå i? Den berömde och 2015 bortgångne amerikanske antropologen Benedict Anderson påpekade på sin tid att nationalismen har en sällsynt motiverande kraft, som kan förmå annars rationella individer att i tider av väpnad konflikt och krig offra sina liv för den abstrakta princip som nationalismen utgör. Det handlar med Andersons ord om en föreställd gemenskap, men dess föreställningsvärld upplevs som så stark att den blir högst verklig i sina konsekvenser. Någon sådan emotionellt mobiliserande kraft kan inte EU generera och det är knappast heller önskvärt att så är fallet. EU-kommissionens förre ordförande Jacques Delors suckade dock en gång i ett ofta citerat uttalande att det inte går att få folk att bli förälskade i en gemensam marknad. En annan tidigare ordförande i EU-kommissionen, Romano Prodi, utpekade det judisk-kristna historiska arvet och ett i vid mening gemensamt historiskt förflutet med rötter i Karl den stores 800-tal som grundstenar i en gemensam identitet inom EU. Den historien synes dock väl avlägsen och även för omstridd för att på allvar kunna mobilisera befolkningarnas känslor på ett positivt och konstruktivt sätt.

Däremot kan säkert den närmare historien ena genom den avskräckande effekt som 1900-talets katastrofer i Europa med två världs-

krig, nazism och Förintelse fortfarande har, men detta förblir en negativ definition, en gemensam identitet definierad utifrån den samfälliga viljan att aldrig tillåta en upprepning av det förflutnas fasor. Vill man däremot inom EU bygga en identitetsgemenskap utifrån en positiv definition av vad som förenar i nuet, bortsett från en strävan att utesluta en upprepning av det gamla och onda, hamnar man i slutsatsen att det är gemensamma värderingar avseende dagens politiska och sociala verklighet som utgör den naturliga grunden för EU:s fortsatta utveckling. Någon gemensam etnicitet, religion eller kultur i vid bemärkelse finns ju inte att bygga på.

Enligt sin självbild är EU, med den vid universitetet i Leeds verksamma sociologen Roxana Barbulescus ord, en politisk union av demokratier som verkar som en fyrbåk för mänskliga rättigheter på den globala arenan. Det är en sammanfattning så god som någon. Uppslutningen kring demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer har länge ansetts utgöra en självklar normativ bas för EU:s verksamhet. Dessa normer finns inskrivna i de tidigare nämnda Köpenhamnskriterierna, fastställda av Europeiska rådet 1993. De har sedan dess sagts utgöra ett oeftergivligt krav för att förhandlingar om medlemskap med nya stater ens ska kunna inledas. Den mer exakta formuleringen av det inledande portalkriteriet – som anger förutsättningen för att förhandlingar om medlemskap ska kunna föras – är att det för nya kandidatländer erfordras ”stabla institutioner som garanterar demokrati, rättsstatens principer, mänskliga rättigheter samt respekt för och skydd av nationella minoriteter”.

Dock är inte detta kriterium fullt lika inbjudande och respektingivande om tolkningarna av honnörsbegreppen börjar svaja. Om olika meningar företräds inom EU beträffande den rätta uttolkningen av begreppen förtas deras slagkraft. Ett annat dilemma är att även om uppfyllande av Köpenhamnskriterierna således utgör en förutsättning för att påbörja medlemsförhandlingar med EU, innebär inte ett bristfälligt efterlevande av kriterierna från befintliga medlemsländers sida att dessa riskerar att uteslutas. När ett land väl har blivit medlem upphör kontrollen. Det finns visserligen, som Joakim Nergelius beskriver i sitt kapitel i denna volym, instrument för att tillfälligt beröva felande medlemsländer vissa rättigheter, men de är trubbiga

och används sällan. Häri ligger onekligen en svaghet, inte minst på ett moraliskt plan.

I den amerikanske statsvetaren och Harvardprofessorn Joseph Nyes efterföljd har det blivit populärt att tala om mjuk makt. Utan tveivel var det normdimensionen (grundad på det som uttrycktes i Köpenhamnskriterierna) som, tillsammans med en stark ekonomi, utgjorde grunden för EU:s internationella inflytande och anseende efter kalla krigets slut. EU hade ”normativ makt”, för att använda det uttryck som myntats av den vid Köpenhamns universitet verksamme statsvetaren Ian Manners. Hans ofta citerade artikel ”Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” publicerades 2002, under en tid som i många hänseenden var mycket framgångsrik för EU. De normer som EU framför allt förespråkade var enligt Manners fem huvudnormer och fyra något mera underordnade dito. De fem, mera generella, huvudnormerna, vilka följdriktigt utgick från Köpenhamnskriterierna, var fred, frihet, demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer, medan de fyra underordnade var social solidaritet, icke-diskriminering, hållbarhet och principer för god styrelse (*good governance*). För att exemplifiera EU:s positiva normmakt diskuterade Manners i sin artikel EU:s i många avseenden framgångsrika kampanj för dödsstraffets avskaffande, vilken samlade och symboliserade normerna i värdegrunden.

Manners förstod normativ makt som en maktform bortom den gamla dikotomin kring militärt och civilt. Denna normativa makt utövades genom ett antal mekanismer, såsom kontakter, information, institutionaliserade överenskommelser som exempelvis om villkor för närmande till EU, och fysisk EU-närvaro som till exempel vid observatörsmissioner. Ytterst handlade EU:s normativa makt om dess möjligheter att få gehör för sina tolkningar av vad kärnvärdena innebär, och vad som ska anses vara normalt och rekommendabelt att göra i en given situation, såväl i inrikes som i utrikes relationer. Den handlade om övertygelser och förgivettaganden vilka inte kan tvingas fram utan snarare utvecklas genom de goda exemplens makt. Övertygelser vägleder, inte sanktioner och tvång. Manners artikel utkom något år innan östutvidgningen blev ett faktum, men hur relevant är föreställningen om EU:s normativa makt mer än halvvägs in på 2010-talet? Har den positiva bilden fog för sig?

Fyra utvecklingsvägar för EU

I en bok som utkom under 2015 hade jag tillsammans med två medförfattare, de i Danmark verksamma historikerna Hans-Åke Persson (Roskilde universitet) och Cecilie Stokholm Banke (Dansk Institut for Internationale Studier), anledning att resonera kring fyra tänkbara visioner om EU:s framtida utveckling. Dessa fyra var: EU som det förlovade landet; EU som skrämspöke; EU som anakronism; och EU som ett ifrågasatt ideal. Det första scenariot syftade på EU:s fortsatta attraktionskraft i världen: dels hos kandidatländerna på västra Balkan eller länder som till exempel Georgien, vilka önskar bli kandidatländer; dels på individplanet hos migranter som söker sig till EU från andra delar av världen. Här bär 2015 års migrationskris syn för sägen då visionen om EU-Europa som det förlovade landet har knappast minskat i styrka under de senaste åren. Detta är fortfarande smärtsamt tydligt. Enligt *International Organization of Migration* (IOM), hade bara under de första tio månaderna år 2016 mer än 4 200 individer dött på Medelhavet i sina försök att ta sig till EU-Europa för att uppnå en bättre tillvaro utan krig, konflikt, förföljelser och armod.

Den radikalt motsatta visionen om EU som skrämspöke syftar å sin sida på risken för upprepningar inom EU av delar av Europas dystra förflutna. Detta förflutna härbärgerar ett fasansfullt 1900-tal med två världskrig och Förintelse, liksom, inte att förglömma, en dunkel historia av kolonialism. Det var de nattsvarta erfarenheterna från 1900-talet som under 1950-talets början fick framsynta statsmän i Europa att komma samman och lägga grunderna till dagens EU. Det gällde att till varje pris undvika en upprepning av det förflutnas katastrofer. Denna strävan har förvisso länge varit synnerligen framgångsrik, vilket fick sitt starkt symboliska erkännande då EU tilldelades Nobels fredspris 2012 för sitt arbete med fred, försoning, demokrati och mänskliga rättigheter i Europa. Dock är inte allt frid och fröjd. I skrämspökevisionen ligger extrapoleringar av inslag i nuet, där många människor alls inte tycks skygga för det förflutnas misstag. Tvärtom finns det utvecklingstendenser som ter sig minst sagt oroande. Här ligger aspekter som ett ökat Vi-och-Dem-tänkande

inom de enskilda medlemsländerna, tilltagande främlingsfientlighet, ett större antal hatbrott och ett växande inflytande för högerextrema nationalistiska rörelser. Från att ha varit ett förlovat land håller kanske EU eller delar därav på att utvecklas till en kall och ogästvänlig plats där det är farligt för dem som utpekats som främlingar att vistas.

Utsikten att EU ska framstå som en anakronism är en förutsägelse om stagnation. Den syftar på att Europas inflytande i stor utsträckning blivit otidsenligt, att EU-Europa i sin invanda självsäkerhet vilar på gamla lagrar och att EU utifrån flera ekonomiska indikatorer riskerar att bli omsprunget av exempelvis BRICS-länderna (Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika), och därför allt oftare relegeras till positionen att spela andrafiolen efter dessa och USA. Bedriften att ena större delen av Europa och att utesluta krig mellan de gamla arvfienderna Tyskland och Frankrike räcker inte längre som grund för globalt erkännande och inflytande. Den långvariga freden mellan EU:s kärnländer efter andra världskrigets slut tas för given och inspirerar inte på samma sätt som förr. När EU drabbades av konsekvenserna av den globala finanskrisen 2007–2008 och eurokrisen 2010 och framåt bortföll mycket av den ekonomiska grunden för unionens globala inflytande (om tillit och EU:s ekonomiska och monetära samarbete, se Clas Wihlborgs kapitel i denna volym). Även om tillväxten avstannat också i BRICS-länderna kunde EU inte riktigt svara på den ekonomiska utmaning som dessa mera dynamiska delar av världen stod för. Under 2016 har ”Brexit” ställt problematiken kring EU som möjlig anakronism på sin spets. Ett av EU:s absolut ledande länder lämnar: vad händer härnäst?

Det sista scenariot, slutligen, är EU som omstritt ideal. Det avser det som detta kapitel mera specifikt diskuterar, nämligen risken för urholkning av EU:s kärnvärden genom att dissonanta röster ansluter sig till den europeiska kören om vad som är centrala värden eller rentav försöker överrösta den. Under senare år har det funnits en allt starkare tendens för länder såväl inom som utom EU att göra anspråk på att tala i Europas namn. Den brittiske politologen och Rysslandsspecialisten Richard Sakwa, vid universitetet i Kent, har diskuterat denna utveckling i relation till begreppet Större Europa (*Greater Europe*), vilket således rymmer väsentligt mer än EU. Här är EU inte

ens längre det självklara navet. Uttolkningen av EU:s invanda värdegrund runt Köpenhamnskriterierna utmanas av utomstående länder som Ryssland och Turkiet. Samtidigt kommer allt mera högljudda utmaningar inifrån EU självt. Det är inte längre självklart i vilken riktning utvecklingen ska gå. Att tilliten inom unionen minskar när medlemsstaterna drar åt olika håll i värdefrågor och att dess anseende utanför EU:s gränser därigenom avtar blir troliga konsekvenser. Den normativa makten minskar påtagligt i styrka i relation till omvärlden.

Varje kollektiv identitet bygger på vad den egna gruppen är och, kanske framför allt, vad den inte är. EU:s sammanhållning vilar ytterst, vare sig vi vill det eller ej, på fysiska såväl som psykologiska gränsdragningar. EU:s inflytande som normativ makt bygger i hög grad på att klara och tydliga skiljelinjer kan dras gentemot den del av omvärlden som inte omfamnar Köpenhamnskriteriernas principer. Demokratins kärnvärden lyser som klarast när de kontrasteras mot auktoritära synsätt. EU-identiteten, såsom en identitet att vara stolt över i positiva termer, bygger då mera brutalt uttryckt på att EU inte är Ryssland med dess auktoritära utveckling och bristande respekt för folkrättsligt erkända gränser. Den bygger även på att EU inte är Turkiet med dess massarresteringar, utrensningar och hot om dödsstraffets återinförande i kölvattnet efter den misslyckade militärkuppen 2016. Kanske är det så, som jag uttryckt i en artikel tillsammans med Cecilie Stokholm Banke, att EU:s framtida attraktionskraft ligger i att det finns motsvarigheter till Gollum, i form av auktoritära ledare där ute i världen, att förfäras över. Köpenhamnskriteriernas kärnvärden, det öppna samhällets goda, lyser starkt även i relation till utmaningarna från Islamiska Statens terrorism och religiösa fanatism. Här är kampen hård. Dock kan den normativa maktens lyster avta om EU:s medlemsländer går för långt i sin strävan att bemöta hoten utifrån. De franska lokala initiativen 2016 att förbjuda muslimska kvinnor att bära "burkini" på badstränder riskerar exempelvis att bli en belastning för upprätthållandet av de gemensamma kärnvärdena och den normativa maktens slagkraft. Det är vitalt för den gemensamma identiteten, och därmed även tilliten, att Vi är oanfrätta av de icke-demokratiska drag som Vi annars hävdar utmärker Dem.

Det kidnappade Väst åter eller från fisksoppa till akvarium?

Utmaningarna inifrån mot EU:s kärnvärden kommer vid 2010-talets mitt främst från det som vi vid tiden för kalla krigets slut vande oss vid att kalla för Centraleuropa. Som den norske statsvetaren Iver B. Neumann (*London School of Economics*) noterat var bruket av termen då bemängt med spänningar. Det fanns tre huvudsakliga tolkningar. Den vanligaste användningen av termen Centraleuropa avsåg tre länder i Europas geografiska mitt: Tjeckoslovakien (som då fortfarande bestod), Ungern och Polen. Dessa utgör den så kallade Visegradgruppen. Den andra användningen av termen Centraleuropa propagerades av ett antal stater, från Estland, Lettland och Litauen i norr till Bulgarien och Rumänien och länderna i forna Jugoslavien i söder, vilka också gjorde anspråk på att rymmas inom den politisk-geografiska begreppsram som benämningen Centraleuropa angav. För det tredje stod begreppet Centraleuropa i ett spänningsförhållande till termen *Mittleuropa* där Tyskland, snarare än Visegradgruppen, på ett självklart sätt stod i centrum. Neumanns tolkning är att det under perioden runt kalla krigets slut var den förstnämnda användningen som hade vunnit störst anklång. Detta hade viktiga effekter. Diskursen om ett Centraleuropa som framför allt bestod av Tjeckien, Slovakien Ungern och Polen var så inflytelserik att det framstod som självklart att det var dessa stater som skulle prioriteras vad gällde medlemskap i EU och även i militäralliansen NATO. Att de ansågs böra stå först i kön hängde samman med att de förutsattes ha kortast väg att gå för att omforma sina stater i linje med demokratins och marknadsekonomins krav.

Den tjeckiske författaren Milan Kunderas essä om det kidnappade Väst, vilken publicerades 1984, fick starkt genomslag bland västeuropeiska politiker och allmänhet. Enligt hans resonemang representerades Västeuropa av EU, medan Centraleuropa hade kidnappats av Sovjetunionen. Dock var det i kulturellt hänseende fritänkande och potentiellt dynamiskt, och på så sätt väsensskilt från det stagnerade och statiska Östeuropa. Centraleuropa var och förblev därför något helt annat än Ryssland och Sovjetunionen. Resonemanget blev en

viktig del av de centraleuropeiska ledarnas självuppfattning, och kom också att omfattas av tongivande politiska ledningar i Västeuropa vid denna tid.

Att återinlemma Centraleuropa med övriga Europa i EU blev en symboliskt viktig strävan. Genom att få begreppet Centraleuropa vedertaget i allmänt språkbruk, tillsammans med tolkningen att området bestod av Tjeckien, Slovakien, Polen och Ungern, fick de politiska ledarna i Visegradgruppen gehör för tanken att deras länder utgjorde en central del av det europeiska projektet. De var delaktiga i en större europeisk identitet, vilken i sin tur i betydande mån definierades utifrån de centraleuropeiska ländernas medverkan. Den stora och viktiga missionen vid EU:s östutvidgning 2004 var därför att äntligen göra EU-Europa helt igen, att ge Centraleuropa full tillgång till det europeiska arv och den europeiska gemenskap som det så länge hade förvägrats tillträde till. Som Neumann påminner oss om var det dock inte givet att Centraleuropa måste tolkas som EU-Europas mitt. Snarare är Centraleuropa logiskt sett den plats där influenser från det europeiska Väst och det europeiska Öst möts och bryts. Det var därför en från början felaktig slutsats att EU i värderingsmässigt hänseende skulle förbli detsamma efter östutvidgningen som det var före den.

En tankegång som apropå förenandet av Europa ofta tillskrivs Oxfordhistorikern Timothy Garton Ash är att det visserligen är lätt att göra fisksoppa av ett akvarium, men att förvandla fisksoppa till ett akvarium är väsentligt svårare. Utvecklingen har visat att hans målande beskrivning inte var alltför drastisk. Mer än tio år efteråt utgår divergerande uppfattningar om hur EU:s kärnvärden ska uttolkas just från Centraleuropa. Det kan tolkas som en ödets ironi eftersom EU genom åren satsat så mycket politisk prestige på att få med dessa stater i det EU-europeiska projektet. New York Times-skribenten Sylvie Kaufmann menar att omformningen till en fungerande marknadsekonomi tog så mycket av de nya demokratiska ledarnas energi i anspråk att utvecklingen av en ny politisk kultur kom på mellanhand. Havels varning hade fog för sig.

Illiberal demokrati

Termen ”illiberal demokrati” brukar tillskrivas den indisk-amerikanske skribenten Fareed Zakaria som myntade den 1997 i en artikel i tidskriften *Foreign Affairs*. Han avsåg där regimer som visserligen regelbundet höll allmänna val men inte fäste någon större vikt vid rättsstatens principer och vidlyftigt tolkade vad landets konstitution skrev om maktindelning mellan statsmaktens grenar. Framför allt antydde termen att det liberala inslaget i demokratin, vad avsåg minoriteters rättigheter och individens frihet, tillmättes mindre betydelse av regimerna i fråga.

Den illiberala demokratins tillväxt inom EU är av ganska sent märke. Det är Ungern som har gått i bräschen. Dess populistiskt influerade ledare, premiärministern Viktor Orbán, kom till makten efter de nationella valen 2010, i spetsen för en koalitionsregering ledd av hans nationalkonservativa parti *Fidesz*. Denna regering kunde efter valen stödja sig på två tredjedelars majoritet i parlamentet, vilket möjliggjorde grundlagsändringar. Som även Nergelius beskriver i sitt kapitel har en rad inskränkande förändringar av rättsväsendets oberoende skett sedan dess. Pressfriheten har kringskurits i takt med att den statliga politiska kontrollen över media har ökat och konstitutionsförändringar har initierats. Lagstiftning har införts där förolämpande eller åsidosättande av nationella symboler kan ge fängelsestraff.

Orbán går till och med så långt att han förespråkar återinförande av dödsstraffet i Ungern. Han förde frågan på tal redan våren 2015 men förslaget utsattes då för stark kritik från bland annat Europaparlamentet. Att seriöst ta upp denna fråga är i princip det symboliskt längsta man kan gå ifall man vill distansera sig från EU:s kärnvärden. När Turkiets president Recep Tayyip Erdoğan efter den misslyckade militärkuppen 2016 tänkte högt och angav att dödsstraffet kanske kunde komma att återinföras i Turkiet eftersom, som han sade, folket krävde det, reagerade ledande politiker inom EU, däribland Sveriges utrikesminister Margot Wallström, hårt och underströk att i så fall hade landets medlemskapsförhandlingar nått vägs ände. Dödsstraffet utgjorde ett Rubicon som under inga villkor fick överskridas. Här är det igen en uppenbar skillnad mellan medlemsländer och kandi-

datländer. Gentemot befintliga medlemmar är sanktionsmöjligheterna, som ovan omtalats, avsevärt mer begränsade.

Under sensommaren 2016 meddelades i media att Ungern ensidigt vägrat att motta asylsökande utifrån oavsett om dessa kommer till Ungern som första asylland inom EU eller inte. Detta är ett flagrant åsidosättande av landets åtaganden enligt EU:s Dublinförordning och en tydlig markering av att samarbete i enlighet med gjorda överenskommelser inom EU inte prioriteras. Den svenska regeringen har genom justitieminister Morgan Johansson protesterat ljudligt. Effekterna på den ungerska motparten verkar dock ännu så länge vara ringa. Ju flera de negativa kommentarerna blir i omvärlden desto mera tycks regeringen Orbán stärkas i sin föresats att vara EU:s *bête noire*. I oktober 2016 anordnades en folkomröstning i Ungern kring flyktigmottagandet. Den ledande fråga som ställdes var om EU skulle kunna tvinga Ungern att acceptera placering av "icke-ungrare" i landet. Anledningen till folkomröstningen var EUs föreslagna kvot-system för fördelning av flyktigmottagande inom unionen, vilket är en princip som den ungerska regeringen, liksom för övrigt även den slovakiska, starkt motsatt sig. En förkrossande majoritet av de röstande gick på regeringens linje, men utfallet lär ändå ha varit en misräkning för Orbán, då folkomröstningens resultat ogiltigförklarade på grund av för lågt valdeltagande.

I sin nationalistiska retorik utpekar premiärminister Orbán såväl yttre som inre fiender som vill Ungern illa. Det är hoten från dessa krafter som enligt hans uttalanden får rättfärdiga de auktoritära inslagen i regeringens politik. Hans utspel såväl under migrationskrisen 2015 som inför folkomröstningen 2016, där han länkar samman migration med terrorism, utgör tydliga exempel på detta. Orbán svarar därvid för det som i litteraturen kallas "säkerhetsisering" (*securitization*) av migrationsfrågorna i den politiska debatten, där han söker legitimera de kraftfulla åtgärder mot migranter vilka han anser vara nödvändiga för att värna landets säkerhet mot yttre och inre hot. Han förespråkar en nollvision på migrationsområdet: Ungern ska inte ta emot några flyktingar överhuvudtaget, oberoende av vad som händer i omvärlden. De som inte håller med premiärministern i hans politik sågs i retoriken inte vara några riktiga ungrare. Den hårda linjen gil-

las av en folkopinion som uppenbarligen tycks förespråka en mycket restriktiv hållning i flyktingfrågan. Orbán försöker även balansera mot det högerextrema partiet Jobbik som normalt går längre än hans eget parti Fidesz i retorik och policyrekommendationer.

Orbán tycks närmast vara stolt över den utmaning han riktar mot EU:s normativa värdegrund. I ett programtal sommaren 2014 uppmanade han sin publik att förstå ”system som inte är västerländska, inte är liberala, inte är liberala demokratier, kanske inte ens är demokratier, och ändå lyckas göra sina nationer framgångsrika”. Kontentan var, menade han, att Ungern nu undersöker hur landet kan frigöra sig från ”västerländska dogmer” och på bästa sätt organisera ett samhälle som är konkurrenskraftigt ute i världen. Han antydde att länder som Ryssland, Kina, Indien, Turkiet och Singapore är stater som förtjänar att stå modell för Ungerns politiska och ekonomiska utveckling. Detta är onekligen ett gott stycke från vad som hände vid kalla krigets slut, då Ungerns ledare som de första i östblocket klippte hål i de stängsel som utmärkte järnridån, och därmed på allvar öppnade upp landet för demokratiska värderingar och andra influenser från väst.

Samtidigt bör det kanske framhållas att Orbán i sitt programtal egentligen aldrig gav någon definition av vad illiberal demokrati innebär. Illiberalism framstod bara som negationen av liberalism, vilken Orbán menade medförde ”korruption, sex och våld”, men premiärministern gick inte mera konkret in på vilka liberala fri- och rättigheter som borde dras in. Han underströk dock att ”kristna värderingar, frihet och mänskliga rättigheter” fortsatt skulle respekteras i ett illiberalt Ungern, samtidigt som han inte särskilt framhöll EU:s kärnvärden demokrati och rättsstatens principer i det sammanhanget. Möjligen var detta en fingervisning om fortsatt politikinriktning för ungerskt vidkommande. I vart fall torde referensen till kristna värderingar ha givit muslimer i landet anledning att känna sig utpekade.

Ungern är inte längre ensam om att framstå som en illiberal demokrati inom EU. Parlamentsvalen i Polen 2015 förde det nationalkonservativa *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS) under den tillträdande premiärministern Beata Szydło, uppbackad och lanserad av partiordföranden Jarosław Kaczyński, till regeringsmakten med en kva-

lificerad majoritet bakom sig i parlamentet. Kaczyński framstår på många sätt som den verkliga ledaren för den polska rörelsen i riktning mot illiberal demokrati. Redan 2011 uttryckte han sin önskan att ”skapa ett Budapest i Warszawa”. I kraft av valresultatet 2015 kunde regeringen, liksom i Ungern, genomföra grundlagsändringar. Den genomdrev snabbt en inskränkning av författningsdomstolens makt. Urtima domarutnämningar gjordes i strid med befintligt regelverk, och regeringen slog fast att två tredjedelars majoritet hädanefter skulle krävas för beslut i domstolen. Europaparlamentet reagerade under våren 2016 på regeringens åtgärder. Det uttryckte i en resolution oro över att hämmandet av domstolens arbete skulle vara till men för demokrati, mänskliga rättigheter och tillämpningen av rättsstatens principer i Polen. Motsvarande deklARATIONER hade, som tidigare nämnts, gjorts beträffande utvecklingen i Ungern, även där med begränsad effekt.

Det var också andra åtgärder som genomfördes i Polen efter regeringsskiftet. Press- och yttrandefriheten snävades in genom en ny massmedielag som gav regeringen makt att tillsätta ett 20-tal chefspositioner i statsägda radio- och tv-kanaler. Mest uppmärksammat av omvärlden blev det dock när kulturministern i november 2015 försökte stoppa uppsättningen av Nobelpristagaren Elfriede Jelineks pjäs *Döden och flickan* på en teater i Wrocław med motiveringen att dess öppningsscen hade pornografiskt innehåll. Censuren, som hade lyfts bort från det polska kulturlivet i och med frigörelsen från östblocket, tycktes därmed vara på väg tillbaka.

Öar av Öst i Väst

Fram till dess att Ungern och Polen blev banerförare för den illiberala demokratin inom EU kom utmaningarna mot EU:s tolkningsmonopol i fråga om vad som konstituerar europeiska värden utifrån, framför allt från Ryssland. Redan tidigt under president Vladimir Putins första mandatperiod i början av 2000-talet lanserades tanken om Rysslands ”suveräna demokrati”, där grundbulten var att ingen utomstående stat hade rätt att lägga sig i hur Ryssland valde att

tolka och tillämpa vad begreppet demokrati är och innebär. Det var stormaktens suveräna rätt att själv välja tolkningar och staka ut sin egen väg, vilken inte nödvändigtvis behövde harmoniera med USA:s eller EU:s tolkningar. Motsättningen mellan Ryssland och Väst blev tydlig i samband med dumavalet 2011 och presidentvalet i Ryssland 2012. Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) avstod då, för första gången sedan Sovjetunionens fall 1992, från att skicka valobservatörer eftersom dessa skulle ha belagts med sådana restriktioner att deras aktiviteter skulle ha blivit meningslösa. Bland annat skulle de inte ha fått granska oppositionella kandidaters möjligheter att komma till tals i massmedia, vilket varit en oundgänglig del i OSSE:s mera långtidsinriktade observatörsinsatser alltsedan kalla krigets slut.

Putin har trots, eller kanske tack vare, sin hårdföra nationalism, sin kompromisslösa ton och hållning mot upplevda säkerhetshot internt och externt, sin centralisering av makten, sina inskränkningar av pressfriheten och sina begränsningar av politiska opponenter manöverutrymme och fysiska frihet på ett bestickande vis lyckats bibehålla sin popularitet i den ryska väljarkåren. De tre gånger han hittills har kandiderat till president, 2000, 2004 och 2012, har han valts redan i den första valomgången. Hans popularitetssiffror är förbluffande höga och har endast mycket sällan sjunkit under 65 procentstrecket, vilket är noteringar som hans politikerkollegor i väst bara kan drömma om. De ryska väljarna tycks tilltalas av Putins hårdhänta betoning av den ryska stormaktstanken och hans införande och upprätthållande av ordning och reda efter 1990-talets politiska kaos och ekonomiska svaghetstillstånd. Arrangemanget av de olympiska vinterspelen i Sotji 2014 blev en symbolisk manifestation av Rysslands återkomst som global stormakt. Åtgärder som annekteringen av Krim samma år och de hårda tagen i inbördesstriderna i Ukraina och kriget i Syrien verkar också vara populära. I samband med dessa händelser har Putins popularitetskurva stigit brant uppåt och stannat där. I det Moskva-baserade *Levada Centers* månatliga mätningar uttryckte sommaren 2016 kring 85 procent av respondenterna sitt gillande för presidentens politik. Förvisso kan vissa reservationer vara på sin plats rörande tillförlitligheten i dessa mätningar, och måhända

gör de tilltagande auktoritära strömningarna i Ryssland att intervjupersonerna tänker sig för en eller annan gång innan de svarar på opinionsundersökningarnas frågor. Klart är dock att siffrorna efter Putins och dåvarande presidenten Dmitrij Medvedevs impopulära maktväxling 2011/2012, men före de militära interventionerna 2014 och framåt, visade på en helt annan verklighet, med väsentligt lägre opinionsstöd. Redan då var de auktoritära politiktendenserna påtagliga, och därför indikerar svängningarna i popularitetssiffrorna sedan dess något intressant. Hösten 2016 klassades för övrigt *Levada Center* som "utländsk agent" av de ryska myndigheterna. Detta försvårade centrets verksamhet på ett avgörande sätt, men bedömare i omvärlden bör efter detta ha kunnat dra slutsatsen att det fram till dess åtminstone inte gått i den styrande maktens ledband.

Mera förvånande än stödet hos de egna väljarna är emellertid den popularitet som Putin åtnjuter bland populistiska högerkretsar i Väst. Denna utveckling är särskilt betänklig om man sätter den i relation till det som vi tidigare benämnt som europeiska kärnvärden. Bland europeiska högerpopulister har Putin med sin hårda retorik, sitt machoideal och sin auktoritära framtoning och politik kommit att bli något av en idol. Av ungerska *Jobbiks* partiledning har han beskrivits som en garant för de europeiska värderingarna, i kontrast med ett påstått degenererat EU. Politiker som Marine Le Pen i Frankrike och Nigel Farage i Storbritannien har vid upprepade tillfällen uttryckt sin beundran för hans politik och stil. Det grekiska ultranationalistiska Gyllene Gryning ser på sin hemsida fram emot en rysk-grekisk allians mellan de båda ortodoxa staterna inom områdena handel, energi och nationell säkerhet. En annan politisk ledare, Slovaekiens socialdemokratiska premiärminister Robert Fico, har dömt ut EU:s sanktioner mot Ryssland i Krim-annexeringens spår som meningslösa.

Med tanke på dessa på förhand ganska oväntade sympatyttringar kan, som den tidigare nämnde Neumann så målande har uttryckt det, det politiska Öst framöver komma att dyka upp lite varstans på Europas politiska karta, och även utanför densamma. Detta inkluderar i högsta grad den västliga liberala demokratins tidigare förgivettagna högborg, USA. Den tillträdande amerikanske populistiske presidenten Donald Trump har i flera uttalanden uttryckt sin beundran för sin

ryske motpart Vladimir Putin (och vice versa), och gett uttryck för vad som tycks vara en högst grumlig demokratisyn. Hans nominering av oljebolaget Exxon Mobils förre VD Rex Tillerson till posten som utrikesminister har väckt betydande uppmärksamhet på grund av dennes affärsintressen i Ryssland och omvittnat vänskapliga relationer med Putin. Tydligt är hur som helst att det var den av Moskva föredragna kandidaten som gick segrande ur det amerikanska presidentvalet 2016. Den tillträdande Trumpadministrationens kommande politiska kurs är när detta kapitel går i tryck ännu höljd i dunkel. Det är ännu för tidigt att säga i hur stor omfattning det politiska Öst verkligen sträckt ut sig ända till Washington DC. Effekterna på det politiska klimatet i världen och Europa av utgången i det amerikanska presidentvalet kan dock bli lika djupgående som oförutsägbara.

Som om Europa inte hade nog med sina egna problem. Avogheten mot flyktingar och asylsökande gör sig påmind över hela Europas politiska karta. Liknande avståndstaganden från dessa grupper som de som Orbán och Kaczyński står för i spetsen för sina illiberala demokratier i Visegrad görs av högerpopulistiska partier inom hela EU-området. Migranterna utmålas reflexmässigt som ett hot mot den nationella säkerheten, en allvarlig belastning på välfärdssystemen och ett allmänt hot mot förment nationella kulturer och värden. I flera medlemsländer, såsom exempelvis i Danmark, har också de etablerade partierna rört sig i riktning mot populisternas perspektiv och synsätt för att vinna över deras väljare och opinionsstöd. Detta är ytterligare en manifestation av den alltmera bristfälliga uppslutningen kring EU:s kärnvärden. Att migrationskrisen ställt tilliten inom EU, och framför allt mellan EU:s invånare och nyanlända migranter, på hårda prov, framstår som alldeles klart.

En delvis annorlunda utmaning mot de europeiska kärnvärdena kommer från EU:s kandidatland Turkiet. När president Erdoğan i mars 2016, fyra månader före den misslyckade militärkuppen i landet, bemötte kritik mot Turkiets bristande respekt för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer, sade han enligt citat i *The Guardian* att ”för oss har dessa fraser absolut inget värde längre”. Dylika uttalanden till trots bibehålls från EU:s sida ambitionen att fortsätta medlemskapsförhandlingarna med Turkiet. Efter den

misslyckade kuppen har tiotusentals människor avskedats från sina arbeten inom förvaltning, militär, media och utbildningsväsende. 15 privata universitet har stängts, förment på grund av kopplingar till den oppositionella Gülenrörelsen. Turkiet styrs av undantagslagar, massarresteringar sker, rikliga uppgifter om tortyr förekommer och en diskussion förs om att återinföra dödsstraffet. Man behöver inte vara speciellt dramatiskt sinnad för att fundera över om inte EU sätter sin värdegrund på spel genom att under sådana förhållanden fortsätta förhandlingarna med Turkiet. Tanken infinner sig att Turkiets nyckelroll i fråga om att minska migrationstrycket på EU måhända verkar dämpande på EU:s kritik av den inrikespolitiska utvecklingen i landet. Denna nyckelroll visar sig främst i det avtal om flyktinghantering mellan EU och Turkiet vilket slöts våren 2016 och som närmare beskrivs i Nergelius kapitel i denna volym.

Illiberalism, kanariefåglar och legitimitet

Utifrån exemplet Ungern varnar Princetonprofessorn och statsvetaren Jan-Werner Müller för en utbredd och accepterad användning av begreppet illiberal demokrati. En sådan kan bidra till att befästa och legitimera auktoritära regimers makt. Han menar att tanken kan ledas fel och att ett oberättigat positivt intryck kan ges av att det som dessa regimer främst motsätter sig är marknadsekonomins materialism och själviska individualism. Därmed skulle det faktum döljas att de också verkar mot minoritetsskydd, åsiktspluralism och yttrandefrihet, vilka alla ligger mitt i demokratiens kärna. Politikens inriktning är inte så mycket illiberal som den är anti-demokratisk. Saker och ting bör benämnas med sina rätta namn.

Det är illa nog att länder som Ungern och Polen tycks ha gjort illiberal och antidemokratiskt tankegods till sitt, därtill påtagligt influerat av dagens allt mera auktoritära Ryssland. Ännu mera alarmerande är dock den tankegång som den vid London School of Economics verkamma sociologen Abby Innes ger uttryck för, nämligen att utvecklingen i Ungern och Polen kanske är ett varsel för Europa i stort. Hon

menar att den pressade demokratin i Ungern kan jämföras med forna tiders kanariefåglar i kolgruvorna. När giftig gruvgas började välla upp i gruvgångarna var kanariefågarna de första som dog. De gav på så sätt varsel till gruvarbetarna som kunde sätta sig i säkerhet. Vad Innes antyder är att Ungern, med de ekonomiska problem som landet haft att genomgå under sin omställning till demokrati, marknadsekonomi och godtagbara sociala välfärdssystem, på många sätt och i ett förstärkt format legat före det övriga EU i spåret när det gäller nödvändigheten att ta sig an en djup ekonomisk kris. För Ungern uppkom behovet efter kalla krigets slut, medan euroländerna har haft sin kris att bemästra först på senare år. Det finns därför enligt Innes skäl att studera de ungerska varningstecken noga: demokratin i Ungern kan vara EU:s kanariefågel. Populism, nationalkonservatism och illiberala strömningar kan lätt uppkomma i länder närmare EU:s kärna, menar hon, och demokratins väsen kan bli det första som dör. Föga subtila strategier att upprätthålla väljarnas beivring kan bli lockande och enkla sätt för politiska eliter att uppnå den legitimitet de behöver för att hålla sig kvar vid makten. Utpekandet av syndabockar, som till exempel flyktingar, är ett klassiskt recept.

Redan på sin tid konstaterade den store tyske sociologen Max Weber att det finns olika sätt för de politiska eliterna att skaffa sig mera långsiktigt och hållbart stöd, legitimitet, från väljarna. En vanlig definition på legitimitet är att det finns en utbredd övertygelse om att ledarnas maktinnehav är rättmätigt, riktigt och i enlighet med folkets vilja. Weber urskilde tre huvudformer av legitimitet: karismatisk legitimitet (grundad på ledarens utstrålning och personliga egenskaper), traditionell legitimitet (när makten ligger hos någon person, gruppering eller släkt som innehaft makten så länge att inga alternativ längre kan skönjas) samt legalrationell legitimitet (den mogna, västerländska typen där förtroendet vinnas genom ett sorgfälligt iakttagande av befintliga lagar och regler). Dilemmat som de illiberala ledarna inom EU aktualiserar är att det på olika håll bland EU:s medlemsstater tycks finnas en rörelse bort från legalrationellt och i riktning mot karismatiskt grundad legitimitet. Istället för ett noggrant iakttagande av bokstav och anda hos befintliga konstitutioner och lagar använder populistiskt influerade ledare ett

karismatiskt tilltal som med sina alltför enkla lösningar – till exempel stopp för all flyktinginvandring – adresserar komplexa samhällsproblem. Eftersom den karismatiska ledarstilen närmast som regel går in för svartvita verklighetsbeskrivningar där ett Vi ställs mot ett hotande Dem är detta en utveckling som inte främjar utvecklingen av tillit inom EU.

Värna EU:s kärnvärden och säkra deras uttolkning

Östutvidgningen år 2004 omfattade tio länder, varav åtta var belägna i östra Europa. När den genomfördes sågs den som en stor landvinning för västerländsk liberal ordning och demokrati, även om vissa problem förutsågs främst i fråga om arbetsmarknader och sociala skyddsnät. Nu skulle det kidnappade Centraleuropa till fullo släppas fritt och Europa göras helt igen. Utvidgningen ledde dock till spänningar inom unionen på ett sätt som få utom den framsynte Vaclav Havel kunde förutse. Den omfattade stater vars politiska liv och civilsamhällen fortfarande var märkta av sina erfarenheter av kalla kriget och sin långvariga tillhörighet till det sovjetdominerade östblocket. Integreringen av Centraleuropa innebar därför inte en enkel utvidgning av EU:s kärna; istället tycks den ha inneburit att kärnan delvis definierades om.

Kring 2010 kom i Centraleuropa, stödda av missnöjda väljarmajoriteter, regeringar till makten vilka hade en lite annorlunda syn på vad som konstituerar EU:s kärnvärden. De dittills förgivettagna tolkningarna av vad Köpenhamnskriteriernas demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer är och innebär utmanades. Dessa regeringar, primärt i Ungern och Polen, tycks mest vara hågade att lyssna till locktoner från auktoritära krafter i Ryssland och kanske Turkiet. När detta skrivs tycks det ingalunda självklart att den demokratiska och liberala modell som företräds av det gamla EU i längden är konkurrenskraftig eller att dess normativa tolkningsföreträdere gentemot omvärlden kan vidmakthållas. EU tycks gå in i en fas där endast andrafiolen är det instrument som finns tillgängligt. Måhända

har EU:s guldålder redan varit; kanske framtonar unionen mest som en anakronism. ”Brexit” tycks kunna tyda på det.

Prövningarna av EU:s värdegrund emanerar alltså från auktoritära medlemsstater utanför dess gränser och från illiberala medlemsstater i dess mitt, men inte enbart därifrån. Det handlar inte bara om ett politiskt Öst som breder ut sig fläckvis över EU-området, det är snarare ett illiberalt lapptäcke som framtonar under inflytande av en långdragen ekonomisk kris. De populistiska partiernas under senare år växande opinionsstöd är ett allvarligt orosmoment och framstår om något som en utmaning mot EU:s kärnvärden. Förespråkandet av enkla lösningar på komplexa problem vinner brett gehör bland medlemsländernas opinioner. Det reflexmässiga utmålet av flyktingar och andra migranter som säkerhetshot, terrorister och allmänna belastningar på nationella resurser och värden sker över hela EU. Kanske är det den populistiska utmaningen som utgör den verkliga framvällande gasen att vara bekymrad för i EU-politikens gruva.

Det behövs en samlande vision för EU:s medlemsstater och deras befolkningar att fortsätta framåt tillsammans, ekonomisk kris och ”Brexit” till trots. Enighet måste råda om hur kärnvärdena ska uttolkas och implementeras. Köpenhamnskriterierna bör därför utökas med en auktoritativ och gemensam uttolkning av vad dess honnörsbegrepp innebär. På så sätt kan kriterierna värnas mot försök att uppställa konkurrerande eller motstridiga uttolkningar, vare sig dessa uppges vara av suverän eller illiberal karaktär. Demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer får aldrig tillåtas bli vackert lydande fraser utan konkret innehåll; EU måste förbli en fyrbåk. Detta innebär i sin tur även att omsorgen om demokrati, rättsstatens principer och mänskliga rättigheter måste genomsyra även relationen med dem som uppehåller sig på unionens territorium utan att vara medborgare.

Kännbara sanktioner mot befintliga medlemmar som bryter mot vedertagen tolkning av kärnvärdena måste framöver kunna komma i fråga. Vad som ska göras i relation till kandidatländer som hävdar att honnörsbegreppen inte har något värde alls är ett annat problem som måste adresseras. Man måste här dra slutsatsen att fortsatta medlemsförhandlingar med Turkiet, som i alla praktiska hänseenden i skydd av undantagslagar förbryter sig mot EU:s kärnvärden, under

nuvarande förhållanden står i strid med Köpenhamnskriterierna. EU skulle förvisso kunna utvidgas men det vore nog till priset av dess själ.

En gemensam identitet skulle underlätta för tillit mellan EU:s medlemsstater och deras befolkningar att vidareutvecklas och konsolideras. En sådan måste dock växa fram organiskt, varvid en uppslutning kring gemensamma värden är den naturliga grunden. En ovillkorlig samling kring uttolkningen av Köpenhamnskriterierna är nödvändig för att främja en hållbar gemensam identitet och ömsesidig tillit.

Källor och litteratur

Illiberal demokrati som begrepp diskuteras av Fareed Zakaria i "The rise of illiberal democracy" (*Foreign affairs*, 1997). En annan fram-synt artikel på temat är Ivan Krastevs "The strange death of the liberal consensus" (*Journal of Democracy* 18:4, 2007). Utvecklingen i Ungern analyseras bland annat av Abby Innes "Hungary's Illiberal Democracy" (*Current History* 3, 2015) och i Peter Krasztev and Jon Van Tils "The Hungarian Patient" (Central European University Press, 2015). Sylvie Kaufmanns artikel om Europas illiberala demokratier stod att läsa i *New York Times* den 9 mars 2016. Jan-Werner Müller kritik av bruket av termen illiberal demokrati återfinns här: <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-problem-with-illiberal-democracy-by-jan-werner-mueller-2016-01>. För kritiska analyser av den suveräna demokratin i Ryssland, se Andrey S Makarychev "Russia's search for international identity through the sovereign democracy concept" (*The International Spectator* 43:2, 2008) och Derek Averre "'Sovereign Democracy' and Russia's relations with the European Union" (*Demokratizatsiya* 15:2, 2007). En grundlig analys av rysk politik under Vladimir Putin tillhandahålls av Richard Sakwa i *Putin Redux: Power and Contradiction in Contemporary Russia* (Routledge, 2014). Sakwas begrepp *Greater Europe* presenteras bland annat i hans bok *Frontline Ukraine: Crisis in the borderlands* (IB Tauris, 2014). Vladimir Putins inflytande på populistiska partier i Europa uppmärksammas i Antonis Klapsis *An Unholy Alliance: The European*

Far Right and Putin's Russia (Wilfried Martens Centre for European Studies, 2015).

Ian Manners klassiska artikel ”Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” återfinns i *Journal of Common Market Studies* 40:2, 2002. EU som normexportör har även diskuterats av Ole Elgström och Christer Jönsson (red.) i boken *European Union Negotiations: processes, networks and institutions* (Routledge, 2004). Den citerade artikeln av Roxana Barbulescu ”Still a Beacon of Human Rights? Considerations on the EU Response to the Refugee Crisis in the Mediterranean” återfinns i *Mediterranean Politics* (publicerad online 13 juni 2016). Joseph Nyes berömda verk om mjuk makt återfinns i ”Soft Power: The means to success in world politics” (*Public Affairs*, 2004).

Relationen mellan kollektiv identitet och tillit diskuteras ur ett socialpsykologiskt perspektiv i Marlene E. Turner *Groups at Work; Theory and Research* (Psychology Press, 2014). Utvecklandet av EU-identitet diskuteras kritiskt i Cris Shore *Building Europe: The cultural politics of European integration* (Routledge, 2013), Gerard Delanty, *Inventing Europe: idea, identity, reality* (Palgrave Macmillan, 1995), Chiara Bottici och Benoît Challand. *Imagining Europe: myth, memory, and identity* (Cambridge University Press, 2013) och Bo Petersson och Anders Hellström ”The return of the kings: Temporality in the construction of EU identity” (*European Societies* 5:3, 2003). Ett inifrånperspektiv erbjuds i Romano Prodis *Europe as I See it* (Polity, 2000). De fyra visionerna kring EUs framtida utveckling diskuteras i Hans-Åke Persson, Bo Petersson och Cecilie Stokholm Banke (red.) *Playing Second Fiddle: Contending Visions of Europe's Future Development* (Universus Academic Press, 2015) vari återfinns kapitlet ”Ukraine and the Disenchantment of Europe” av Bo Petersson och Cecilie Stokholm Banke.

Ett flertal referenser i kapitlet görs till Iver B. Neumanns verk om den östliga dimensionen i den europeiska identitetskonstruktionen. Här bör bland annat nämnas hans bok *Uses of the other: "the East" in European identity formation* (Manchester University Press, 1999) och artiklarna ”Central Europe 1950–2000” (*Slavica Lundensia* 19, 1999) och ”Authoritarian East” (*Global Affairs* 1:1, 2015). Milan Kunderas essä återfanns i ”A kidnapped West or culture bows out” (*Granta* 11, 1984). För Vaclav Havels tal se: <http://www.europarl.europa.eu/>

sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20000216+ITEM-012+DOC+XML+V0//SV. Ett annat tal, av helt annan karaktär är Victor Orbáns programtal om illiberal demokrati, finns tillgängligt här: <http://budapestbeacon.com/public-policy/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/10592>

Medborgarnas tillit till EU som politiskt system

av Linda Berg

När de brittiska medborgarna den 23 juni 2016 röstade för att Storbritannien skulle lämna EU blev det starka och oftast förvånade reaktioner runt om i Europa. Även om kampanjen har kritiserats för osaklighet, på båda sidor, bör resultatet ändå ses som en indikation på att medborgarnas tillit till EU som politiskt system har försvagats i ljuset av de senaste årens ekonomiska och politiska kriser. ”Brexit” kan dessutom ses som bara den senaste i raden av ett flertal stora kriser för EU de senaste åren, där särskilt den långvariga eurokrisen och en fullständig oförmåga att gemensamt hantera den omfattande flyktingströmen över Medelhavet bör nämnas. Det europeiska integrationsprojektet kan därmed sägas stå inför svåra, närmast existentiella utmaningar.

I krisernas spår har vi kunnat se många exempel på folkligt missnöje och protester. Det finns en stark medborgerlig kritik mot vad som uppfattas vara en bristande förmåga att hantera växande sociala, ekonomiska och kulturella klyftor i Europa. EU:s medlemsstater har diametralt olika uppfattningar om hur problem ska kunna lösas, vilket innebär att det är svårt att få till ett enat agerande när medlemsstaterna drar i olika riktningar. Många europeiska länder har en fortsatt mycket tuff ekonomisk situation och konsekvenser av kraftiga nedskärningar inom framförallt offentlig sektor har lett till stora utmaningar, protester och misstro bland de medborgare som drabbats värst. Det har märkts genom allt från torgkampanjer, massdemonstrationer mot nedskärningar, till valframgångar för politiska partier som utmanar den befintliga eliten – ofta med en kraftigt EU-kritisk agenda.

I ljuset av missnöje och osäkerhet har politiken radikaliserats. Spänningar och motsättningar mellan olika grupper har ökat och tonen i samtalsklimatet har hårdnat. Känslan av sammanhållning mellan länder och grupper inom länder försvagas, vilket också används som argument i diskussioner om det egna landets medlemskap i EU. Den folkliga tilliten till EU och dess institutioner har med andra ord fått sig en rejäl törn. Det bör naturligtvis också konstateras att den här utvecklingen inte är unik för EU. Det finns en långsiktig trend av en generellt minskad tillit till politiska institutioner och aktörer, globalt och nationellt i de flesta länder, där denna utveckling passar in.

Det här kapitlet fokuserar på medborgarperspektivet och undersöker hur medborgarnas tillit till EU som politiskt system och dess institutioner har förändrats över tid, samt hur tilliten varierar mellan olika medlemsländer och samhällsgrupper. Kapitlet tar sin utgångspunkt i teori och tidigare forskning om inställningar till europeisk integration, tillit, politisk legitimitet och förtroende. Med hjälp av data från europeiska och svenska samhällsvetenskapliga attitydundersökningar analyseras och diskuteras olika förklaringar till skillnader i uppfattningar om EU; det handlar dels om hur vi kan förstå variation mellan individer och dels variation mellan länder. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion om vad vi kan dra för lärdomar om medborgarnas tillit till EU utifrån forskningen samt en uppsättning handlingsrekommendationer för EU.

Medborgares tillit, identifikation och den europeiska integrationsprocessen

Tillit är ett viktigt men inte alldeles lättdefinierat begrepp inom samhällsvetenskaplig forskning. Även om vi fokuserar på människors egna uppfattningar om tillit finns det olika uppfattningar om vad tillit egentligen är och hur det kan studeras. En vanlig översättning är till engelskans *trust*, det vill säga 'förtroende'. Men begreppet har inte minst på svenska även mer omfattande möjliga innebörder, som förtröstan och tilltro. Det går att se det som en fråga om förtroende som inte bara behöver vara rationellt betingat utan även kan förlitas på en hoppfullhet.

Lite förenklat kan vi inom samhällsvetenskaplig forskning skilja mellan två huvudsakliga former av tillit: mellanmänsklig tillit respektive medborgares tillit till det politiska systemet. Mellanmänsklig tillit kan beskrivas som en horisontell relation mellan olika individer som inte känner varandra, men som ändå hyser tillit till varandra. Den mellanmänskliga tilliten ses som central för ett välfungerande samhälle eftersom det minskar transaktionskostnader och människor kan lägga mer energi och kraft på ett produktivt samarbete istället för att kämpa mot bedrägerier och korruption (för en diskussion om mellanmänsklig tillit se även Andreas Berghs kapitel i denna volym).

I jämförelse kan människors tillit till det politiska systemet ses som en vertikal relation mellan medborgare och det politiska systemet och dess institutioner. Det här kapitlet fokuserar på den vertikala versionen av tillit, och då specifikt på den tillit som medborgare kan känna – eller inte – gentemot europeisk integration och EU:s politiska institutioner. Även om det är vanligt att forskare väljer att fokusera på antingen mellanmänsklig tillit eller tilliten till det politiska systemet är det viktigt att komma ihåg att det också finns en relation dessa två emellan. Det finns studier som visar att människor som i hög utsträckning litar på andra människor också tenderar att ha ett högt förtroende för politiska institutioner och beslutsfattare. I relation till EU har tidiga integrationsteoretiker som Karl Deutsch och Ernst Haas resonerat i liknande termer om att ökat samarbete och kontakt mellan människor i olika europeiska länder på sikt skulle bidra till att öka en gemensam ”vi-känsla”, en europeisk identitet, och därmed också öka tilliten till det europeiska integrationsprojektet som sådant.

I teorier och forskning om medborgares tillit till det politiska systemet och dess institutioner är det mer vanligt förekommande att använda begreppet förtroende (eller politiskt stöd) än begreppet tillit. Det hänger delvis samman med att medborgarnas politiska förtroende antas ha såväl rationella utvärderande aspekter så väl som mer känslomässiga aspekter, och att dessa båda kan samspela på olika sätt. Grundprincipen är att all form av politisk styrning fyller två syften: att leverera politisk nytta (inte sällan förstått som önskvärda resultat i ekonomiskt och socialt hänseende), och samtidigt vara ett uttryck

för samhällelig gemenskap. Statsvetarna Liesbet Hooghe och Gary Marks (båda vid University of North Carolina) har introducerat vad de kallar en ”postfunktionalistisk” teori om europeisk integration. De menar att identitet är en nyckelaspekt för att förstå flernivåstyre i allmänhet och inställning till europeisk integration i synnerhet. De menar att människor helt enkelt bryr sig om vilka som styr över dem. Problemet är att den skalnivå där beslut behöver tas för att vara effektiva sällan överensstämmer med den territoriella indelning som människor känner samhörighet och identifikation med. Den bristande överensstämmelsen mellan effektivitet och befintlig samhällsstruktur kan i så fall leda till politiska konflikter, som i sin tur kan triggas av samhälleliga identitetsuppfattningar.

Starka identitetsuppfattningar kan leda till såväl stöd som motstånd till europeisk integration. Det som är mest avgörande är om identiteten är exklusiv, och om den underblåses av EU-skeptiska partier. Identitet antas ha störst betydelse när politiskt omdebatterade EU-frågor inte enbart handlar om ekonomi utan anknyter till politiska värderingar. Till skillnad från nationella identiteter som formats utifrån nationella påtryckningar och socialiseringsprocesser saknar den europeiska integrationsprocessen en sådan påtryckningsfunktion och europeisk integration kan därför ses som ett experiment i identitetsformering där den huvudsakliga kraften som format identitetsuppfattningar, historiskt sett, är frånvarande (se även Bo Petersson kapitel i denna volym).

Vem känner tillit till EU som politiskt system?

Enkelt beskrivet kan förklaringar till variation i åsikter om EU delas in i två breda huvudgrupper: sådana förklaringar som har att göra med egennytta, och sådana som har att göra med kulturella faktorer, oftast förstått som uttryck för identitet. Dessa två huvudgrupper av förklaringar hänförs vanligen tillbaka till den kanadensisk-amerikanske statsvetarprofessorn David Eastons banbrytande forskning om politiskt stöd och legitimitet för politiska system på 1960- och 1970-talen. Easton klargjorde en skillnad mellan vad han kallade *spe-*

cifikt respektive *diffust* politiskt stöd. Den första varianten grundas i utilitaristiska (eller egennyttiga) uppfattningar, och handlar kortfattat om att medborgares stöd för de politiska auktoriteterna och institutionerna är relaterat till dessas prestationer och effektivitet, politikens utfall med andra ord. Den andra varianten, det diffusa stödet, handlar däremot mer om en känslomässig grund för politiskt stöd. Detta kan enligt Easton liknas vid en reservoar av förtroende (*goodwill* på engelska) som bidrar till att medborgare kan fortsätta att acceptera statens och det demokratiska systemets legitimitet, även under (i alla fall kortare) perioder av missnöje med den förda politiken eller det politiska ledarskapet.

Easton tydliggjorde också en viktig skillnad mellan vad han kallade det politiska systemets olika *objekt*. Han menade att för att förstå politiskt stöd och tillit så måste vi också förstå att det handlar om ett mångdimensionellt fenomen, där det politiska stödet (både diffust och specifikt) kan riktas mot tre olika objekt i det politiska systemet: det politiska samhället, den politiska regimen (styrelseformen), och de politiska auktoriteterna.

Flera andra forskare, bland annat Pippa Norris (Harvard University) och Russell Dalton (University of California, Irvine), har vidareutvecklat Eastons modell och särskiljer istället mellan fem olika objekt, eller komponenter. I dessa senare teoretiska modeller ses de fem komponenterna i olika hög grad ge uttryck för ett diffust eller ett specifikt stöd, i en fallande skala från den första till den femte: 1) *den politiska samhälligheten* handlar framförallt om en känsla av samhörighet med det egna politiska systemet eller nationen, och uppfattas vara den mest diffusa formen av stöd; 2) *den politiska regimen principer* handlar om medborgarnas principiella stöd för demokratin och acceptans av grundläggande demokratiska värden; 3) *den politiska regimen effektivitet* avser medborgarnas utvärderingar av hur väl det demokratiska politiska systemet fungerar i praktiken; 4) *regimens institutioner* syftar på attityder till olika politiska institutioner, så som regeringen och parlamentet; 5) *politiska aktörer* berör framförallt stöd för enskilda auktoriteter och politiker, och kan ses som den mest specifika formen av stöd.

Om vi applicerar den här uppdelningen på medborgarnas tillit

till EU så handlar den första komponenten om känslor av samhörighet med Europa eller EU, det vill säga en europeisk identitet. Den andra komponenten handlar om det principiella stödet för demokrati, medan den tredje istället avser bedömningar av hur väl medborgarna uppfattar att demokratin fungerar just i EU. Den fjärde komponenten fångar det direkta förtroendet för EU:s olika institutioner, såsom EU-kommissionen, medan de enskilda ledamöterna (och partigrupperna) i Europaparlamentet kan ses som exempel på den femte komponenten av legitimitet.

I likhet med andra forskare som studerar vertikal tillit med hjälp av surveydata kommer jag att i huvudsak använda mig av begreppet politiskt förtroende eller politiskt stöd. Det ligger också närmare så som frågorna oftast ställs i de attitydstudier som utgör mitt empiriska material. Två olika komponenter av politiskt stöd kommer att undersökas: dels det mer specifika förtroendet för EU:s institutioner (särskilt Europaparlamentet) och dels den vidare frågan om medborgarnas allmänna inställning till EU och det egna landets medlemskap i unionen. Med hjälp av dessa två aspekter är tanken att belysa och diskutera en skillnad mellan å ena sidan en tillit som befinner sig ”längre ner” i skalan över politiskt stöd, och därmed antas vara mer specifik och alltså också förväntas variera mer över tid; och dels en mer diffus form av stöd, en form av tillit till EU som politiskt system och det egna landets medlemskap i unionen.

De olika komponenterna (eller objekten, för att använda Eastons ord) kan alltså variera oberoende av varandra. Inte minst antas de lägre formerna (förtroende för institutioner och politiker) kunna variera ganska mycket på kort tid, medan de högre nivåerna ses som mer långsiktigt stabila. Men Easton menade också att det finns en relation och möjlighet till påverkan (*spill-over*) från en nivå till en annan. Tanken om det diffusa känslomässiga stödet som en reservoar av *goodwill* illustrerar en sådan uppfattning om relation mellan de olika komponenterna. Samtidigt var Easton tydlig med att mer långsiktiga problem med tillit för de lägre nivåerna skulle kunna urholka även stödet för såväl demokratin som princip som det politiska systemet i stort. Det är med andra viktigt att undersöka medborgarnas uppfattningar om både politiska institutioner och systemet i stort,

och i vilken mån detta har förändrats över tid. En jämförelse dem emellan ger oss en grund att diskutera hur allvarlig situationen med medborgarnas tillit till EU är.

I nästa stycke presenteras utvecklingen över tid när det handlar om dels medborgarnas mer allmänna attityder till EU och sitt lands medlemskap i unionen, och dels huruvida de känner förtroende eller inte för EU:s institutioner. Därefter kommer kapitlet att visa variationer i (aggregerade) attityder mellan länder och diskutera de förklaringar till ländervariation (makroförklaringar) som finns i teori och tidigare forskning. Kapitlet fortsätter med en genomgång av forskningen över vilka förklaringar som finns till variationer på individnivå, det vill säga gruppkillnader i åsikter inom samma land.

Medborgarnas tillit till EU över tid

Det kan finnas stor variation i medborgares åsikter om EU beroende på om frågorna handlar om mer allmänna inställningar till EU i stort (och det egna landets medlemskap i EU), eller om det snarare ställs frågor om förtroende för specifika EU-institutioner. Frågor av det här slaget ställs i flertalet av de stora europeiska jämförande attitydundersökningarna. Längst obrutna årliga tidsserier går att ta fram med hjälp av datamängder från *Eurobarometern*. Eurobarometers standardundersökningar genomförs i form av besöksintervjuer två gånger per år med omkring tusen medborgare i varje medlemsland. Utöver frågor om aktuella fenomen och politik finns det varje år med frågor om just förtroende för EU-institutioner och allmän inställning till EU, liksom en stor mängd bakgrundsfrågor. Intervjufrågorna utvecklas av forskare, intervjuerna genomförs sedan av nationella institut på uppdrag av EU-kommission. De sammanställda datamängderna ställs sedan till forskares förfogande för analyser.

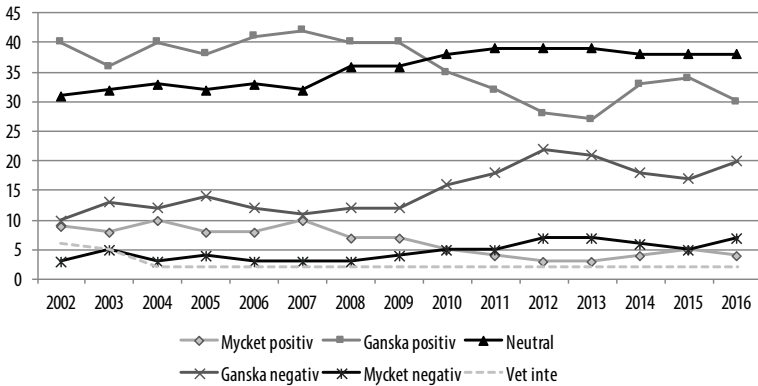
När medborgare i EU:s medlemsländer tillfrågas om medlemskapet i EU i huvudsak har varit positivt eller negativt visar den sammantagna bilden (genomsnitt, viktat efter folkmängd) att det stadigt ända sedan 1980-talet har funnits en klart större andel personer som anser att sitt lands medlemskap varit positivt än negativt.

Det har oftast varit mellan 45 och 55 procent som svarat så, medan andelen som uppfattat medlemskapet som i huvudsak negativt har legat mellan 25 och 35 procent, och resten av de svarande har saknat uppfattning. I samband med den ekonomiska krisen går det att se en viss nedgång bland de som är positiva och en viss uppgång bland de som är negativa, men det handlar om enstaka procentenheter och de som uttrycker positiv uppfattning fortsätter att vara fler. Gällande en mer allmänt hållen fråga om det egna landets medlemskap i EU ser vi med andra ord ingen större förändring över tid, och framförallt inte när svaren som rapporteras är genomsnitt för medborgare i alla medlemsländer.

En något mer synlig förändring sedan krisårens början 2008 återfinns i svaren på frågan om de svarandes bild av EU är positiv, negativ eller neutral. Sedan 2000-talets början har den största andelen (omkring 40 procent) svarat att de har haft en ganska positiv bild av EU, men denna andel minskar till under 30 procent under flera års tid under krisåren. Sedan 2010 är det istället gruppen med neutral inställning till EU som är störst, med omkring 40 procent av de svarande. Även andelen som svarar att de är ganska negativa har ökat från strax över tio procent under 2000-talet till omkring 20 procent de senaste fem åren (se figur 1).

Även om vi kan se en viss nedgång i det allmänna stödet för EU sedan den ekonomiska krisen och eurokrisens inledning, så behöver utvecklingen som syns över tid inte uppfattas som alltför illavarslande ur EU:s perspektiv. En del skulle till och med hävda att det är ett sundhetstecken att de flesta svarande har en neutral inställning till EU i sig, och att fokus istället bör ligga på att diskutera och ha olika uppfattningar om exempelvis vilken politik som bör föras. Det är naturligtvis ett rimligt resonemang, men att nöja sig med en sådan bild och dra slutsatsen att det inte finns anledning att vidare analysera medborgarnas tillit till EU utifrån ett sådant mönster, innebär dock en risk.

Framförallt finns det en risk att förbise att det finns ett mycket mer påtagligt tillitsproblem i form av det mer specifika förtroendet för EU:s beslutsfattande institutioner. Sedan 2010 har förtroendet för de tre viktigaste institutionerna: EU-kommissionen, Europeiska Unio-

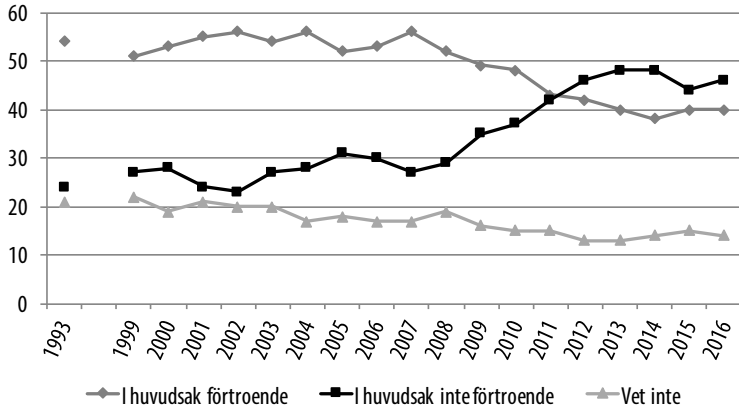


FIGUR 1 POSITIV, NEGATIV ELLER NEUTRAL BILD AV EU 2002–2016 (PROCENT, VIKTAT GENOMSNITT HELA EU)

Källa: Eurobarometern. Kommentar: Frågan som ställs är "Framkallar Europeiska unionen generellt sett en mycket positiv, ganska positiv, neutral, ganska negativ eller mycket negativ bild för dig?" Svartalternativen nämns i frågan; samt vet ej." Procentsatsen har beräknats bland personer som besvarat enkätfrågan, viktat efter folkmängd i de olika medlemsstaterna.

nens råd (Ministerrådet) och Europaparlamentet, minskat påtagligt. Bara omkring 35 procent av de svarande säger sig numera känna förtroende för kommissionen och ministerrådet. Parlamentet har ända sedan mätningarna startade haft ett något högre förtroende än de andra två institutionerna, men även där har förtroendet minskat från omkring 55 procent under större delen av 2000-talet till omkring 40 procent de senaste åren. Som framgår av figur 2 har istället andelen som svarar att de i huvudsak tenderar att *inte* ha förtroende för Europaparlamentet kraftigt ökat under samma period, och ligger numera inte långt under 50 procentstrecket (samma utveckling gäller även för de övriga institutionerna).

När vi ser till genomsnittliga attityder och bedömningar hos medborgare i alla EU:s medlemsländer är med andra ord den sammantagna bilden att det egna landets medlemskap fortfarande kan ses som något positivt; att den allmänna bilden av EU har börjat naggas i kanten sedan krisårens början, även om det ännu inte är någon riktigt oroväckande utveckling; men att däremot förtroendet för EU:s institutioner har rasat rejält. Det är förmodligen extra allvarligt att

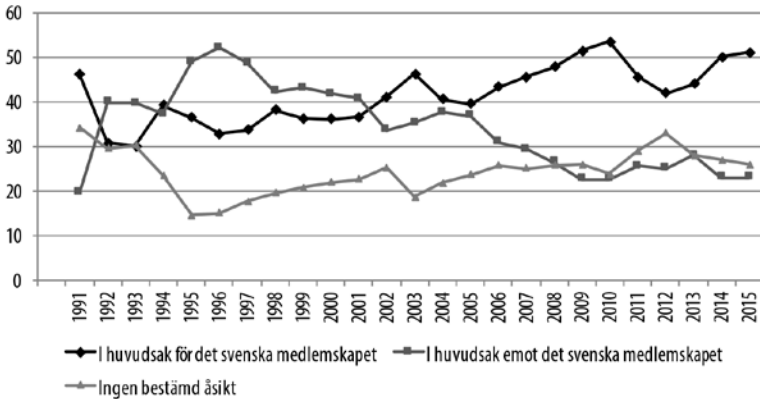


FIGUR 2 FÖRTROENDE FÖR EUROPAPARLAMENTET EU 1993–2016 (PROCENT, VIKTAT GENOMSNIITT HELA EU)

Källa: Eurobarometern. Kommentar: Frågan ställs om flera av EU:s institutioner och frågar för var och en ifall den svarande i huvudsak har förtroende eller inte förtroende för institutionen. Det finns tre svarsalternativ: "I huvudsak förtroende; I huvudsak inte förtroende; och vet ej." Procentsatsen har beräknats bland personer som besvarat enkätfrågan, viktat efter folkmängd i de olika medlemsstaterna.

just Europaparlamentet har tappat så mycket i medborgerligt förtroende, omkring 15 procentenheter, eftersom det är den institution som ofta lyfts fram som den av EU:s institutioner som bäst ger uttryck för folkets röst. Som den enda direktvalda EU-institutionen, och med tydligt utökade lagstiftande befogenheter de senaste åren, är det särskilt illavarslande att det finns så pass tydliga tecken på minskad tillit.

Även i Sverige kan vi se liknande skillnader i såväl nivåer av stöd och variation över tid, beroende på om vi talar om ett generellt stöd för det svenska medlemskapet i EU, eller ett mer specifikt stöd för EU:s institutioner. I figur 3 visas hur den svenska opinionen med avseende på medlemskapet i EU har förändrats över tid. SOM-institutets mätningar av stödet för det svenska medlemskapet går tillbaka ända till 1991. Under hela 1990-talet var motståndarna till det svenska medlemskapet fler än anhängarna. Först efter millennieskiftet och det svenska ordförandeskapet under våren 2001 ökade stödet för med-



FIGUR 3 FÖR ELLER EMOT DET SVENSKA MEDLEMSKAPET I EU 1991-2015 (PROCENT)

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1991-2015. Kommentar: Enkätfrågan lyder: "Vilken är Din åsikt om det svenska medlemskapet i EU?" med svarsalternativen: "I huvudsak för det svenska medlemskapet i EU (För); I huvudsak emot det svenska medlemskapet i EU (Emot); Har ingen bestämd åsikt i frågan." Procentsatsen har beräknats bland personer som besvarat enkätfrågan.

lemskapet, och andelen som är för ett svenskt medlemskap i EU har därefter hela tiden varit större än den som har varit emot, även om opinionen periodvis har svängt kraftigt.

År 2009 och 2010 var stödet för det svenska EU-medlemskapet som allra störst, strax över 50 procent. Stödet sjönk dock påtagligt de efterföljande åren, i samma veva som konsekvenserna av den ekonomiska krisen blev mer noterbara även i Sverige. Den nedåtgående trenden bröts 2013 och följdes av den uppgång och stabilisering som nu kan ses, där andelen positivt inställda till EU-medlemskapet är tillbaka i samma höga nivå som under den senare halvan av 2000-talet med omkring hälften av de svarande som är positiva, medan de osäkra och de negativa utgör omkring en fjärdedel vardera.

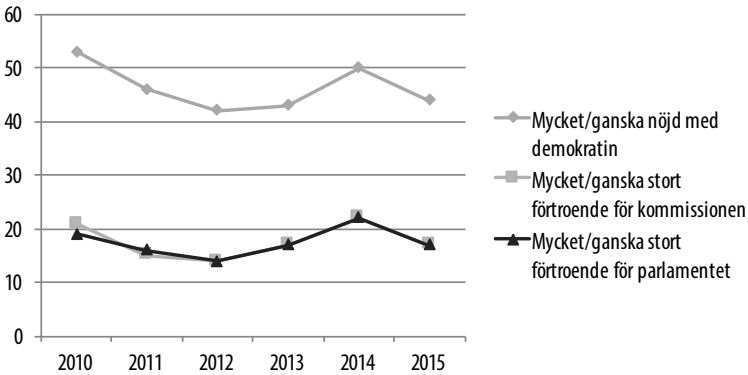
I likhet med utvecklingen av attityder över tid i hela EU ger inte figur 3 någon större indikation på sjunkande tillit. Visserligen sjönk andelen som är för medlemskapet under några år i början av detta decennium, men nu är siffrorna tillbaka på samma nivåer som innan krisåren. Men när det gäller förtroende för EU:s institutioner i hela

EU så ser vi även i Sverige en delvis annan bild av utvecklingen.

Sedan 2010 har svenskarnas förtroende för EU-kommissionen och Europaparlamentet varit förhållandevis lågt, överlag har bara mellan 15 och 20 procent av svenskarna angett att de känner mycket eller ganska stort förtroende för dessa två institutioner (nästan alltid identiska bedömningar av dessa två institutioner). Här ser vi inte heller någon tydlig trend av stabil uppgång i förtroende de sista åren, såsom uppgången i inställningen till medlemskapet. Istället har andelen som har mycket eller ganska stort förtroende för dessa två institutioner minskat något igen 2015. Bilden av att tilliten därmed kan ha fått sig en törn blir mer påtaglig när vi samtidigt i figur 4 kan se att trenden över hur många som är nöjda med demokratin i EU också har minskat något igen 2015.

Det är samtidigt bra att påminna om att de olika frågorna som ställs i attitydundersökningarna är ställda på olika sätt och med olika svarsalternativ. Även jämförelsen av förtroende för institutionerna i alla EU-länder är svår att göra rakt av eftersom frågan i Eurobarometern bara ger de svarande två alternativ. Antingen svarar en person att den i huvudsak har förtroende eller att den inte har det, för respektive institution. I SOM-institutets mätningar erbjuds de svarande däremot en mer fingraderad skala av svarsalternativ, där det dessutom finns ett mittalternativ, att den svarande varken har stort eller litet förtroende för hur arbetet sköts i respektive institution. Detta mittenalternativ är också det vanligaste svaret, mellan 40 och 45 procent av svenskarna brukar svara det.

Så även om det finns vissa tecken på att tilliten, särskilt i form av förtroende för EU:s institutioner, har minskat över tid, så visar utvecklingen i Sverige däremot inte att det handlar om några dramatiska förändringar. Det är däremot viktigt att komma ihåg att krisåren har slagit mycket hårdare i andra delar av EU än i Sverige, och att Eurobarometerens genomsnittliga attityder kan dölja en stor variation mellan olika länder. Det är denna variation mellan medlemsländer som står i fokus i nästa avsnitt.



FIGUR 4 FÖRTROENDE FÖR EU:S INSTITUTIONER OCH NÖJDHET MED DEMOKRATIN I EU, 2010–2015 (PROCENT)

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2010–2015. Kommentar: Enkätfrågorna lyder: "Hur nöjd är du med det sätt demokratin fungerar i EU?"; "Hur stort förtroende har du för hur arbetet sköts i: EU-kommissionen; Europaparlamentet". Svartalternativen är: "Mycket/ganska nöjd; inte särskilt/inte alls nöjd" respektive "mycket/ganska stort förtroende; Varken stort eller litet förtroende; Ganska/Mycket litet förtroende". Procentsatsen har beräknats bland personer som besvarat enkätfrågan.

Tillit till EU i olika medlemsländer

Nivåer av tillit till politiska institutioner och politiska system kan variera både när vi jämför mellan EU:s medlemsländer (aggregerade nivåer av tillit) och mellan individer. Vi börjar med orsaksförklaringar till variationer i graden av förtroende för de politiska institutionerna mellan medlemsländer, något som brukar benämnas makrofaktorer. Dessa förklaringar handlar vanligen om skillnader i länders ekonomiska situation, skillnader i politisk och demokratisk stabilitet, och variationer i nivåer av korruption, fungerande statsförvaltning och politisk kultur.

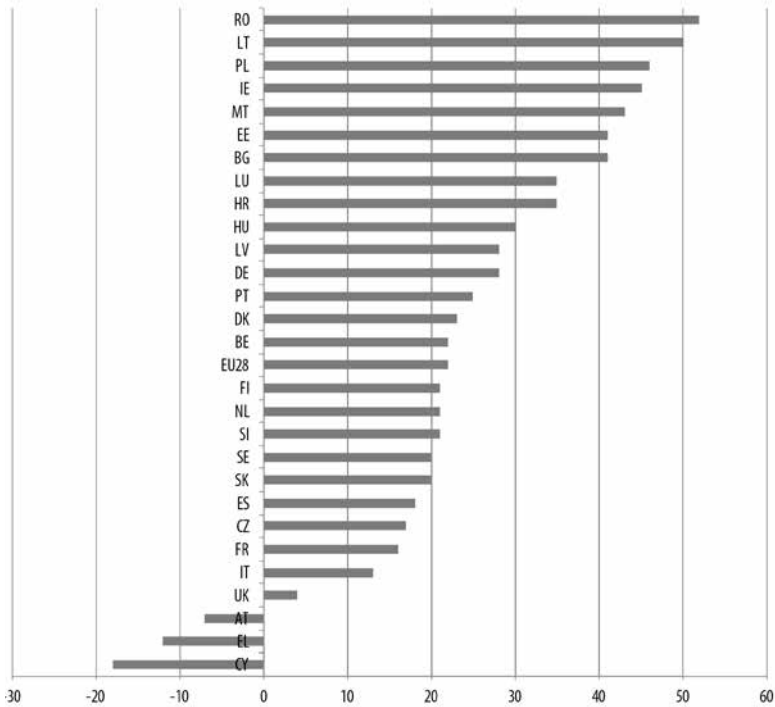
Precis som med förklaringar på individnivå kan vi i grova drag skilja mellan sådana faktorer som har en mer rationell prägel, och sådana som handlar om kultur, tradition och identitet. I fallet med tillit till EU som politiskt system och dess institutioner tillkommer därför makroförklaringar som handlar om i vilken utsträckning ett

land tjänar på ett EU-medlemskap (både direkt genom omfördelningar och indirekt genom att befolkningen uppfattar att det finns en nytta av medlemskapet), hur länge landet har varit medlem, och i vilken utsträckning det finns en känsla av europeisk identifikation hos befolkningen.

I figur 5 visas skillnaden mellan de som har en positiv minus de som har en negativ bild (opinionsbalansen) av EU i respektive land. I likhet med vad vi kunde se ovan i figur 1 om utvecklingen över tid, så ser vi även här att majoriteten av medborgarna i de flesta av EU:s medlemsländer har en positiv bild av EU. Däremot är variationen stor och i vissa länder som drabbats hårt av såväl den ekonomiska krisen som flyktingkrisen (Grekland och Cypern) är det en klar dominans av medborgare som har en negativ syn. Även i Österrike är det fler negativa än positiva, och i Storbritannien är övervikten åt de positiva bara på ett par procentenheter. Störst andel positiva hittar vi i en blandning av länder. Det är dels ursprungliga och jämförelsevis välbeställda medlemsländer som Luxemburg samt de nordiska länderna, och dels nya medlemsländer som Rumänien. Den rationella aspekten kan synas tydlig, men i fallet med Luxemburg finns även en välkänd utbredd europeisk identifikation hos medborgarna.

Figur 6 visar hur förtroendet för Europaparlamentet varierar mellan EU:s olika medlemsstater. Staplarna representerar opinionsbalansen, det vill säga andelen medborgare som har angett att de har förtroende för parlamentet har subtraherats med andelen som svarat att de inte har förtroende. Figuren illustrerar väl flera av de faktorer som lyfts fram som betydelsefulla i tidigare forskning för att förklara variation mellan länder. Bland de länder som har en positiv opinionsbalans hittar vi till att börja med flera stabila demokratier med god ekonomi, såsom de nordiska länderna. I topp ligger Luxemburg, som utöver dessa faktorer också är ett av EU:s ursprungliga medlemsländer med en mycket hög andel medborgare som känner sig som européer. Men vi hittar också länder som avviker från detta mönster, exempelvis Rumänien, Kroatien och Ungern.

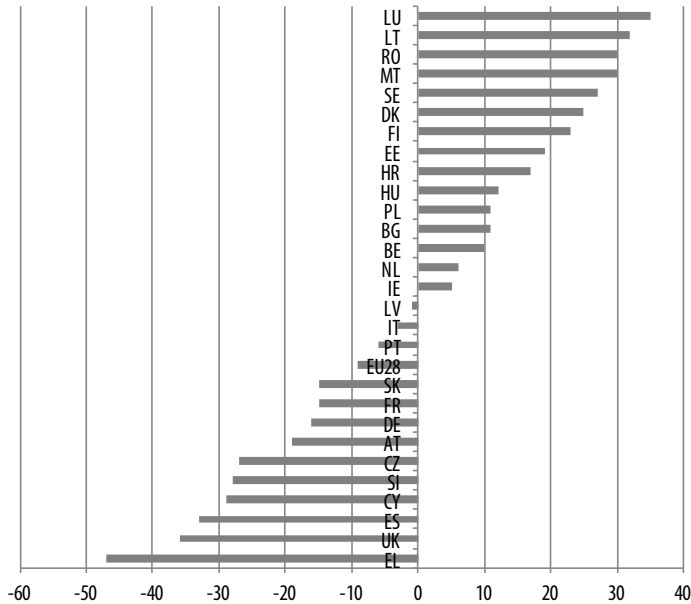
Den förklaring som ofta lyfts fram för att förstå varför dessa länder hamnar relativt högt i förtroende för Europaparlamentet har bland annat att göra med jämförelser med de egna nationella politiska insti-



**FIGUR 5 POSITIV, NEGATIV ELLER NEUTRAL BILD AV EU 2015
(OPINIONSBALANS)**

Källa: Eurobarometern 2015. Kommentar: För frågans formulering och svarsalternativ se figur 1. Opinionsbalansen är beräknad genom att andelen som har svarat att de har en mycket eller ganska negativ bild av EU har subtraherats från andelen som har svarat att de har en mycket eller ganska positiv bild.

tutionerna i dessa länder. I länder som relativt nyligen demokratiserats och där det finns kvardröjande problem med demokrati, brister i statsförvaltning och korruption, kan EU:s institutioner i jämförelse uppfattas som bättre styrda och mer välfungerande. En annan aspekt handlar om nyttoaspekter, att länder som är nettobidragstagare (till exempel de medlemsländer som får tillbaka mer från sitt medlemskap än vad de betalar in genom omfördelningar i form av EU:s strukturfonder) förväntas ha en generellt sett mer positiv inställning till såväl EU i allmänhet som dess institutioner.



FIGUR 6 FÖRTROENDE FÖR EUROPAPARLAMENTET I EU:S MEDLEMS-LÄNDER 2015 (OPINIONSBALANS)

Källa: Eurobarometern 2015. Kommentar: För frågans formulering och svarsalternativ se figur 1. Opinionsbalansen är beräknad genom att andelen som har svarat att de inte har förtroende för Europaparlamentet har subtraherats från andelen som har svarat att de har förtroende.

I den nedre halvan av figuren finner vi de länder där opinionsbalansen är negativ och det alltså finns en klart större andel medborgare som inte har förtroende för Europaparlamentet än som har det. I botten finner vi dels länder som har drabbats mycket hårt under den ekonomiska krisen och eurokrisen och av de olika nedskärningar och besparingar som har genomförts. Inte oväntat ligger Grekland allra längst ned i botten, men även Spanien och Cypern uppvisar påtagligt stora negativa opinionsbalanser. Storbritanniens låga balans kan belysa en annan av förklaringsfaktorerna, att en mycket låg andel av befolkningen känner sig som européer, och dessutom är skeptiska till överstatligt beslutsfattande i allmänhet. Figuren visar siffror från

2015, men i ljuset av hur det gick i den brittiska folkomröstningen i juni 2016 är den låga opinionsbalansen knappast förvånande.

Mer oroväckande ur ett legitimitetsperspektiv är att opinionsbalansen är negativ i flera av de äldsta medlemsländerna. Även i stora länder som Tyskland och Frankrike, som utgör kärnan av dagens EU och driver utvecklingen framåt, är det fler som inte har förtroende för Europaparlamentet än som har det. Det är definitivt en varningssignal om hur det står till med den folkliga tilliten till den av EU:s beslutsfattande institutioner som traditionellt brukar ha åtnjutit störst förtroende jämfört med de övriga institutionerna.

Vem känner tillit? Variation mellan individer i allmän inställning till EU

Utöver att det finns en stor variation mellan olika länder när det gäller tilliten till EU i allmänhet, och förtroendet för dess institutioner i synnerhet, så finns det naturligtvis också en stor variation mellan olika individer och grupper inom ett och samma land. I forskningen talas det om mikrofaktorer som antas påverka vilka individer och samhällsgrupper som är mer eller mindre benägna att vara positiva till EU och sitt lands medlemskap, eller som anser sig ha förtroende för EU:s institutioner.

Även här återvänder vi till de två huvudgrupper av förklaringar till åsikter om EU: sådana som har att göra med egennyttan eller ekonomisk nytta å ena sidan, och sådana som har med kulturella faktorer att göra, som uppväxt och identitet, å andra sidan. Utifrån egennyttan förväntas de medborgare som kan tänkas ha mest att vinna på ett EU-medlemskap vara mest positivt inställda till EU. Forskningen har lyft fram att flera faktorer som ger en hög samhällsstatus antas leda till mer positiva attityder till EU. Den schweiziske sociologiprofessorn Hanspeter Kriesi, vid European University Institute i Florens, och flera av hans kollegor har lanserat tesen om att globalisering och marknadsintegration i EU har skapat en uppdelning mellan de medborgare som kan ses som ”vinnare” och de som kan ses som ”förlorare” i den nya globala världen. Att ha en hög utbildningsnivå,

hög inkomst, och att vara ung eller i arbetsför ålder är faktorer som kan bidra till att en person tillhör vinnarkategorin och därmed också förväntas vara mer allmänt positivt inställd till EU.

Som en variant av liknande faktorer, det vill säga hög utbildning och socioekonomisk status, finns även föreställningar om att personer med hög grad av politisk mobilisering skulle ha lättare att förstå en komplex politisk struktur som EU och därmed ha mindre anledning att vara rädd för den. Flera studier har bekräftat bilden av att socioekonomiska faktorer spelar viss roll för attityder till EU, oavsett land, men det är inte hela bilden och kan variera över tid. I Sverige fanns det exempelvis ett mönster i början av att män och äldre personer var mer positivt inställda till EU. Över tid har dock det förändrats och idag finns inte längre någon signifikant skillnad mellan könen.

Vad gäller ålder har det också förändrats så att det numera istället är den yngsta åldersgruppen som uppvisar den mest positiva inställningen till EU. Det i sin tur illustrerar ytterligare en förklaring, nämligen socialisation, att EU-medlemskapet kan uppfattas vara mer naturligt för personer som inte har minnen från en tid före EU-medlemskapet, samtidigt som det även kan ses i ljuset av nyttoförklaringar då chansen är stor att yngre medborgare i högre utsträckning än äldre kan tänkas se framtida möjligheter av att bo och arbeta eller studera i andra länder. Andra mönster som är förväntade utifrån egennytta har varit mer stabila över tid. Det är till exempel något vanligare att högutbildade, högre tjänstemän och boende i städer är mer positiva till EU. Men forskare som Liesbet Hooghe och Gary Marks påpekar att även om rationella egenintresseargument kan spela viss roll så är det inte hela bilden. Det spelar också stor roll hur den nationella politiska debatten förs om EU. Många väljare anammar de åsikter som förs fram av de politiska partier som de identifierar sig med, och det har betydelse ifall EU-frågor politiseras i den politiska debatten (se även Göran von Sydows kapitel i denna volym). I de fall som frågorna handlar om annat än ekonomi ökar även chansen för att identitetsfaktorer påverkar inställningen till EU.

Detta för oss över till den andra gruppen av förklaringsfaktorer som rör kulturella aspekter. Människor som känner en kulturell när-

het till Europa och identifierar sig som européer tenderar att också vara mer positiva till EU än andra, medan en stark nationell identitet vanligen innebär en mer negativ attityd till EU. Bland de mer kulturella aspekterna ingår att personer som själva eller vars föräldrar är uppväxta i andra europeiska länder antas vara mer positivt inställda till den europeiska integrationsprocessen i stort utifrån ett socialiseringsperspektiv. Forskningen pekar också på att det finns en generellt sett mer positiv inställning till EU hos personer som själva har erfarenheter av att bo och studera i andra europeiska länder (om migration och tillit, se Andreas Berghs kapitel i denna volym).

Ytterligare en aspekt handlar om individers identifikation med Europa. Frågan om en europeisk identitet är omdebatterad i forskningen, och den kan förstås på flera olika sätt. Även om vi avgränsar oss till att enbart fokusera på individers egna identifikationer finns det olika uppfattningar om hur vi kan och bör förstå människors känslor av identifikation med Europa. Utifrån en mer essentialistisk (eller primordial) identitetsuppfattning bör den nationella identifikationen alltid vara starkast, kanske till och med ses som den enda ”riktiga” identifikationen. Det kan jämföras med en mer konstruktivistisk syn på identitet som en form av skapad (eller föreställd) gemenskap. Ur det senare perspektivet är det heller ingenting konstigt att vissa människor mycket väl skulle kunna identifiera sig med flera olika samhällsnivåer. Och likaväl som att en person kan känna sig som Malmöit, skåning och svensk, kan en annan person i likhet med Carl Bildt känna sig som Hallänning, svensk, europé. I vissa delar av Europa är det inte ens självklart att den statliga nivån finns med som en naturlig identifikation. En inte obetydlig andel av befolkningen i Barcelona ser sig exempelvis som Barcelonabor, katalaner och européer – men inte spanjorer.

De flesta studier av identifikation och inställning till EU, såsom till exempel statsvetaren Michael Bruters (London School of Economics) bok *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*, visar att en person som identifierar sig enbart med sin stat oftast är mest negativt inställda till EU, medan personer som har en stark europeisk identifikation ofta är mer positivt inställda till EU – även i analyser där även rationella och egennyttiga faktorer ingår.

Vem har förtroende för EU:s institutioner?

Hittills har genomgången av de individuella förklaringsfaktorerna fokuserat på vad som förklarar variationer mellan olika människors allmänna inställning till EU (och sitt lands medlemskap). Nu lyfts istället frågan om ett mer specifikt förtroende för EU:s institutioner, och då tillkommer ytterligare ett par aspekter som tas upp i tidigare forskning. I och med att det handlar om ett förtroende som befinner sig längre ner i uppställningen av olika komponenter av politiskt stöd, så antas också mer specifika faktorer spela en större roll. Det betyder inte att diffusa faktorer, som exempelvis identifikation med Europa, är oviktigt. Tvärtom menade Easton att en sådan känsla kunde fungera som en dämpande reservoar av goodwill när medborgarna är missnöjda.

Precis som i fallet med allmän inställning till EU finns det ett flertal studier som visar att personer som identifierar sig med Europa är mer benägna att ha förtroende för EU:s institutioner än andra, även under kontroll för alternativa förklaringsfaktorer (se nedan). Betydelsen av identifikation med Europa brukar minska men kvarstå som signifikant när även andra faktorer lyfts in i analysen. Däremot har effekten av identifikation med Europa varit svagare vid analyser av data från de senaste åren, något som skulle kunna ses som en indikation på att idén om identifikation med Europa som en reservoar av goodwill inte är lika stark nu, under krisår, som den var i mitten av 2000-talet.

Det finns också studier som särskilt studerat de individer som identifierar sig lika starkt med alla nivåer samtidigt, från den lokala nivån till Europa. I min avhandling *Multi-level Europeans: The Impact of Multi-Level Attachments on Political Trust and Welfare Attitudes* baserad på europeiska data från 2004 visade sig den här gruppen av personer vara den som hade allra starkast förtroende för politiska institutioner på alla nivåer. Det var till och med starkare förtroende för varje nivåns institutioner än hos de individer som bara identifierade sig med en nivå. Samma samband fanns både när analyser gjordes på bara svenska data och på europeiska data. Däremot ser mönstret annorlunda ut när analyserna görs om år 2015, sambanden försvinner i stor utsträckning när övriga faktorer tillkommer i analyserna.

En skillnad mellan allmän inställning till EU och förtroende för EU:s institutioner rör betydelsen av socioekonomiska faktorer. Exempelvis ser mönstren olika ut för män och kvinnor. Medan män i allmänhet i Europa tenderar att vara något mer positiva till EU än kvinnor, så är kvinnor mer benägna att ha förtroende för de politiska institutionerna, och det gäller även EU:s institutioner. Överlag har de socioekonomiska faktorerna oftast en något svagare förklaringskraft. Medan högutbildade oftast är mer allmänt positivt inställda till EU är mönstret inte likadant när det gäller förtroende för institutionerna. En del forskare menar att det beror på att högutbildade har en större förmåga att förstå och analysera beslut och resultat från institutionerna och därmed i högre utsträckning ha en mer kritisk inställning.

Medan den allmänna inställningen till EU kan stödjas av en mer långsiktig idé om nytta, är förtroendet för enskilda institutioner mer kopplade till bedömningar av politikens utfall, vilket för oss över till en tredje typ av förklaringsfaktorer. Det handlar om betydelsen som medborgare lägger vid uppfattningar om den politiska och ekonomiska utvecklingen i det egna landet, och på vilket sätt det färgar av sig på förtroendet för EU:s institutioner. Det brukar undersökas genom att lägga till ytterligare faktorer i analyserna, exempelvis med frågor om hur den svarande anser att det egna landets ekonomi har utvecklats det senaste året. Det här är förklaringar som brukar vara mycket starka för att förstå variationer i förtroende för nationella politiska institutioner, men det finns alltså forskare som menar att negativa bedömningar av ekonomin nationellt slår igenom även på förtroendet för EU:s institutioner. Inte minst har vi kunnat se det under de senaste årens starka fokus på ekonomiska kriser i EU.

I en fjärde kategori av förklaringsfaktorer står den nationella politiken i centrum. Empiriskt brukar det studeras genom att i den statistiska analysen undersöka betydelsen av huruvida medborgare uppfattar att regeringen har skött sitt jobb, samt var de själva placerar sig på den ideologiska vänster-högerskalan. Befintliga studier har kunnat visa att den egna ideologiska preferensen påverkar bedömningen av hur väl sittande regering sköter sig. En person vars egen ideologi ligger nära regeringens är mer benägen att anse att regeringen har gjort ett bra jobb. Inom forskningen diskuteras detta dels i termer av att väljare

är mer benägna att göra positiva utvärderingar av regeringar vars ideologiska färg de stöder. Ett annat sätt som nationella partipreferenser och partiidentifikation spelar roll är genom att väljare påverkas i sina uppfattningar i sakfrågor de inte kan så mycket om av deras partiföreträdares uppfattningar i frågan. Förekomsten av politiska partier som aktivt politiserar ett missnöje med EU:s institutioner ökar också sannolikheten för att detta partis sympatisörer uttrycker samma uppfattning.

Ska vi ta den teoretiska förväntningen om att det är uppfattningar om den faktiska politiken och dess konsekvenser som leder till minskat förtroende på allvar så måste vi också undersöka uppfattningar om politikens utfall, det vill säga vad det europeiska beslutsfattandet uppfattas ha för påverkan på olika politikområden. Det kan ses som en femte faktor. Vi vet sedan tidigare att det finns en stor variation i uppfattningar om vilken påverkan EU-medlemskapet har beroende på vilka sakfrågor frågan gäller. Exempelvis har svenskar i allmänhet mer positiva uppfattningar om hur EU-medlemskapet påverkar saker som företagens villkor och forskning, medan det finns klart mer negativa uppfattningar om påverkan på brottslighet, invandring och nationellt självbestämmande. Den här sortens bedömningar av den förda politiken brukar också ha en stor och signifikant förklaringskraft i statistiska analyser. Personer som anser att EU-medlemskapet har haft mycket positiv påverkan på de flesta av de tillfrågade politikområdena är också mycket mer benägna att svara att de känner ett stort förtroende för EU:s institutioner. Omvänt innebär detta att personer som är missnöjda med EU:s påverkan inom många politikområden också hyser ett mycket lägre förtroende för EU:s politiska institutioner.

Medborgarnas tillit till EU minskar - och mest där kriserna är påtagligast

I det här kapitlet har den vertikala formen av medborgerlig tillit stått i fokus, det vill säga mellan medborgare och det politiska systemet. Mer specifikt har kapitlet lyft fram två aspekter av medborgares tillit

till EU: dels en mer allmän inställning till EU och det egna landets medlemskap, och dels ett mer specifikt förtroende för EU:s institutioner.

Tidigt i kapitlet diskuterades Eastons klassiska modell av politiskt stöd och de olika objekt, eller komponenter som hans efterföljare har kommit att kalla dem, som detta stöd kan riktas mot. Analyser av attityddata över tid, mellan länder och mellan människor, har visat att det i linje med Eastons förväntningar går att tala om ett mer långsiktigt politiskt stöd i form av allmän inställning till EU (och det egna landets medlemskap). Om vi ser utvecklingen över tid så har inte dessa uppfattningar, som kan ses som mer diffusa, förändrats särskilt drastiskt ens i ljuset av de senaste årens kriser. Däremot är det uppenbart att det finns en mycket mer påtaglig nedgång i det mer specifika förtroendet för Europaparlamentet och övriga EU-institutioner sedan krisårens början, särskilt från 2010 och framåt. Till och med i Sverige som har klarat sig förhållandevis väl genom krisåren kan vi se att förtroendet för EU:s institutioner har gått ner. Omvänt har vi också kunnat se att den ganska påtagliga och stabila uppgången gällande inställningen till det svenska medlemskapet, inte verkar ge upphov till en motsvarande tydlig trend mot ökat förtroende för institutionerna.

Mönstret är liknande när vi tittar närmare på variationer mellan länder. I frågan om den allmänna inställningen till EU är fler medborgare positivt än negativt inställda i de allra flesta medlemsländer, enbart Grekland, Cypern och Österrike avviker med en mer negativ opinionsbalans. Däremot finner vi en klart större variation mellan länder i frågan om förtroende för institutionerna. I europeisk jämförelse är förtroendet för Europaparlamentet tydligast antingen i medlemsländer som är politiskt och ekonomiskt stabila, eller där bedömningen av Europaparlamentet ändå faller hyfsat väl ut i jämförelse med inhemska politiska institutioner, framförallt i länder där övergångsprocessen mot demokrati fortfarande släpar efter. Förtroendet för Europaparlamentet är med andra ord större om medborgarna uppfattar det som en naturlig del, en övre nivå, till ett i övrigt väl fungerande politiskt system som förmår leverera ekonomisk och politisk stabilitet – eller där det kan ses som ett hopp och en garant

för en framtida utveckling i sådan riktning i länder där det nationella politiska systemet brister.

Variation i inställning till EU på individnivå förstås till stor del av de två klassiska förklaringarna, rationalitet (egennyttan) och identifikation. Globaliseringens ”vinnare” och ”förlorare” tycker ofta diametralt olika om den europeiska integrationen. Men utöver detta spelar även identifikation en viktig roll. Betydelsen av identifikation är fortsatt viktig, men det finns forskningsresultat som pekar mot att det framförallt är sambandet mellan att ha en exkluderande nationell identifikation och vara negativ till EU som har ökat.

När det gäller förtroende för EU:s institutioner finns det fler förklaringar på individnivå. En viktig faktor i tidigare forskning har varit sambandet mellan att identifiera sig med Europa och att ha förtroende för EU:s institutioner. I analyser av nyare data kvarstår detta samband i viss mån, men identifikationens förmåga att uppväga andra motstridiga uppfattningar och missnöje med förd politik och dess påverkan inom olika politikområden är mer begränsad.

Hur kan den medborgerliga tilliten till EU stärkas?

Det är viktigt att komma ihåg att trots sjunkande medborgerlig tillit till EU är bilden inte entydig, utan det finns en stor variation mellan länder och individer, och beroende på vad för sorts tillit (riktad mot vad) vi talar om. Sjunkande tillit är dessutom en del av en global trend där även tilliten till nationella politiska aktörer och institutioner minskar.

Men ett par saker är värda att lyfta upp till diskussion. De nationella politiska partierna och aktörerna har en mycket stor roll i att kunna styra och rikta missnöje i olika riktningar. Det är inte ovanligt att nationella aktörer ser det som gynnsamt att framställa en fråga som styrd och beslutad på EU-nivå för att undvika att kritik riktas mot egna beslut. I en komplicerad flernivåstruktur kan det fungera att rikta om kritik på det sättet, men det är ett spel som riskerar att slå tillbaka, något som bland annat visas av ”Brexit”-omröstningen. För

beslutsfattare som trots allt värnar om EU-samarbetet i stort är det av yttersta vikt att inte låta förenklade bilder dominera den allmänna debatten utan att ha förtroende för att många medborgare både kan och vill förstå bättre hur beslut tas och varför. En ärlighet om avvägningen mellan effektivitet och inflytande och en tydlig argumentation för gjorda val, liksom för varför man vill värna det europeiska samarbetet, bör rimligen vara en långsiktigt mer stabil strategi.

Frågan om medborgarnas allmänna inställning till EU och förtroende för EU:s institutioner handlar om mycket mer än bara en befintlig organisation och ett urval institutioner. Den åtstramningspolitik som drevs igenom som villkor för lån till exempelvis Grekland har belyst även för många andra medlemsländers medborgare, att de europeiska ekonomierna är djupt sammanlänkade och att det särskilt i euroländerna finns starka begränsningar och ramar för den nationella politiken. Detta påverkar i sin tur även förtroendet för de nationella politiska institutionerna, särskilt i eurozonen. Förtroende för de nationella parlamenten sjönk dramatiskt under krisåren, och medborgarna har till stor del uppmärksammat att aktörer som EU, men också internationella valutafonden (IMF), har satt ramar för vilka beslut som har varit möjliga, och som en konsekvens har även stödet för demokratin minskat.

Något som det här kapitlet har tagit upp är att även om det fortfarande finns ett samband mellan identifikation med Europa de olika formerna av tillit till EU, så verkar det ha skett en erodering över tid. Det räcker med andra ord inte att förlita sig på identifikation som en möjlig goodwill-reservoar. Tvärtom har krisåren börjat nöta på identifikation med Europa i länder som Italien och Spanien som tidigare ofta låg i toppen av sådana mätningar. Inför framtiden är det absolut nödvändigt att bättre förstå medborgarna, deras oro, ställningstagande, kunskaper och preferenser. Sammanfattningsvis vill jag framhålla dessa handlingsrekommendationer i syfte att förbättra vår förståelse av vad som skapar tillit till EU och dess institutioner samt hur och under vilka förhållanden tilliten förändras eller till och med upphör:

- Grundläggande utbildning i samhällskunskap i alla EU:s medlemsländer behöver fördjupa förståelsen av hur EU

fungerar som ett flernivåsystem, hur beslut fattas och på vilket sätt medborgare kan påverka den förda politiken. Detta är i grunden en demokratifråga.

- Europaparlamentsval och folkomröstningar måste ges ordentlig finansiering som syftar till att erbjuda oberoende kunskap.
- Den förändrade mediesituationen innebär en stor utmaning eftersom sakligt granskande oberoende och kunnig journalistik är en av förutsättningarna för en fungerande demokrati. I relation till EU och medlemsländerna som flernivåsystem där det kan vara svårare att överblicka hur beslut har tillkommit blir detta ännu viktigare. En oberoende europeisk public service hade varit mycket bra.
- Forskning om attityder till EU och europeisk integration bör också försöka utröna vilka aktörer driver och påverkar den allmänna opinionen, och med vilka syften.
- Mätserier av relevanta attitydfrågor i europeiska attitydundersökningar bör ställas regelbundet, och på ett standardiserat och likartat sätt, för att underlätta analyser över tid och rum.
- Mer finansiering av forskning, både på nationell och på europeisk nivå, av dessa frågor behövs, ur flera perspektiv och med olika metoder (exempelvis även intervjuer och fokusgrupper).

Det är också viktigt att ta hänsyn till att människor kan hysa motstridiga känslor om EU. Exempelvis är det skillnad på att ta ställning till vad man tycker om EU-samarbetet så som det ser ut idag, och huruvida man vill att det ska förändras i någon riktning (mer eller mindre integration). En påtagligt stor andel medborgare som vid en första anblick framstår som allmänt positiva till EU är samtidigt klart motståndare till ytterligare fördjupad integration, det vill säga de accepterar det nuvarande läget (*status quo*) men vill inte ha mer. Det är ännu en viktig aspekt att betänka inför framtida reformarbete inom EU. I ljuset av hur den medborgerliga tilliten till EU har förändrats de senaste åren är läget knappast rätt att gå vidare med planer på ytter-

ligare fördjupad integration, eller utvidgning. Att försöka hantera ”Brexit” på så bra sätt som möjligt för alla parter och fokusera på att bevara och stärka det nya EU27 kan vara en fullt tillräckligt ambitiös agenda för de kommande åren.

Källor och litteratur

Som diskuteras i detta kapitel definieras merparten av forskningen om människors tillit till det politiska systemet i termer av engelskans *trust* (’förtroende’). Många forskare som studerar politiskt förtroende bygger vidare på David Eastons klassiska verk *A Systems Analysis of Political Life* (University of Chicago Press, 1965) och artikeln ”A Re-Assessment of the Concept of Political Support” (*British Journal of Political Science* 5, 1975). Hans teorier har vidareutvecklats av flera forskare, se till exempel antologin redigerad av Pippa Norris *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government* (Oxford University Press, 1999). En bra sammanfattning av olika förklaringsfaktorer till politiskt förtroende finns i Willian Mishlers och Richard Roses artikel ”What are the origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies” (*Comparative Political Studies* 34:1, 2004).

Inom det breda fältet europeisk integrationsforskning har Liesbet Hooghe och Gary Marks en omfattande forskning om bland annat människors inställning till EU. I artikeln ”Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integration?” (*PS: Political Science & Politics* 37:3, 2004) behandlar de skillnaden mellan egennytta och identitet som förklaringar till attityder om europeisk integration. De har även utvecklat den så kallade postfunktionella teorin om europeisk integration, vilken beskrivs i artikeln: ”A Post-functional Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus” (*British Journal of Political Science*, 39:1, 2009). Eelco Harteveld, Tom van der Meer och Catherine De Vries bygger vidare på denna forskning och utvecklar tre olika förtroendelogiker i artikeln ”In Europe we trust? Exploring three logics of trust in the European Union” (*European Union Politics* 14:4, 2013).

Ett mer specifikt fokus på att förklara euroskepticism återfinns bland annat i Koen Abts, Dirk Heerwegh och Marc Swyngedouws artikel "Sources of Euroscepticism: Utilitarian Interest, Social Distrust, National Identity and Institutional Distrust" (*World Political Science Review* 5:1, 2009). Förtroendet för EU:s politiska institutioner studeras i min avhandling *Multi-level Europeans: The Impact of Multi-Level Attachments on Political Trust and Welfare Attitudes* (Göteborgs universitet, 2007). För den som är intresserad av svenskars attityder till EU, inklusive förtroendet för EU:s institutioner, rekommenderas Sieps årliga rapporter som ger ut i serien "Europapolitisk analys" (se: <http://www.sieps.se/sv/publikationer/europapolitisk-analys>). Den senaste rapporten är skriven av Linda Berg och Klara Bové "Svenskarnas attityder till EU har stabiliserats: Analys av SOM-institutets undersökning 2015" (*European Policy Analysis* 9, 2016). För den som vill fördjupa sig i frågan om europeisk identitet kan Michael Bruters bok *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity* (Palgrave MacMillan, 2005) rekommenderas då den introducerar och analyserar frågan om identitet på flera olika sätt.

Hotas tilliten i Europa av ökad migration?

av Andreas Bergh

Migration är ett globalt fenomen. Drygt 3 procent av världens befolkning lever i ett annat land än det de fötts i och enligt Världsbanken väntas den siffran öka till 5 procent inom en generation. Eftersom jordens befolkning växer, döljer sig stora tal bakom dessa procentsiffror. En av de mest påtagliga utmaningarna för Europa under de kommande åren är att göra det mesta av de möjligheter som kommer av migration mellan länder, och att på bästa sätt hantera de svårigheter samma migration skapar. Detta gäller både den migration som sker inom EU och den som sker mellan EU:s medlemsländer och andra länder. Inte minst skapar ökande migration utmaningar för tilliten i Europa, ett område som om möjligt blivit ännu mer aktuellt sedan Storbritannien den 23 juni 2016 röstade för att lämna EU, enligt många bedömare delvis på grund av folkligt missnöje med invandringen från övriga medlemsländer i EU.

EU:s utvidgningar 2004 och 2007 gjorde migrationen inom EU ännu mer påtaglig. Sedan dess har många Polacker flyttat till Irland och Storbritannien, och Bulgare och Rumäner har i stor utsträckning flyttat till Italien och Spanien. Nyligen har migrationsfrågan blivit ännu mer aktuell, eftersom kriget i Syrien lett till stora flyktingströmmar, främst till Libanon, Jordanien och Turkiet, men även till många av EU:s medlemsländer. Det är viktigt att understryka att migration ofta är ett synnerligen effektivt sätt för den enskilde att förändra sin situation till det bättre. Så har det varit alltsedan människan för länge sedan lämnade Afrika och spred sig över jordklotet. Migration kan emellertid också skapa konflikter och utmaningar, i

synnerhet när människor från ett ställe flyttar någonstans där andra människor redan bor och har byggt upp komplexa samhällsstrukturer. Joakim Ruists kapitel i *Europaperspektiv 2015* diskuterar hur den fria rörligheten för människor inom EU påverkar välfärden och den offentliga ekonomin. Detta kapitel fokuseras på en annan utmaning, nämligen hur migration påverkar den mellanmännsliga tilliten i EU:s medlemsländer.

Mellanmännslig tillit utgör en viktig grund för ett välfungerande samhälle, eftersom ett samhälle där människor litar på varandra fungerar bättre på en rad olika sätt. Hög tillit kan emellertid tänkas vara svår att kombinera med hög migration och ökad heterogenitet. Förhållandet mellan tillit och migration är särskilt viktigt att studera med tanke på att ny forskning visat att migrationsflöden till stor del förklaras av att människor lämnar länder med dysfunktionella samhällsinstitutioner – i synnerhet hög korruption – för att söka sig till samhällen som uppfyller rättsstatens principer, och där är tilliten generellt sett högre. För Europas del har detta nyligen illustrerats inte bara av kriget i Syrien, utan också av de senaste årens migration från Grekland, där det vanligaste skälet som människor anger är Greklands höga korruption och bristande meritokrati.

Eftersom tillit anses vara en avgörande faktor för upprätthållandet av en fungerande välfärdsstat är det av yttersta vikt att utreda frågan huruvida ökad migration inverkar negativt på tilliten och om det på lång sikt kan försvåra förutsättningarna för de europeiska välfärdsstaterna. Om det däremot visar sig vara så att tilliten är robust, kan migration även i framtiden vara ett av de mest effektiva sätten för människor att förbättra sina liv. I detta kapitel utreds vad den senaste forskningen säger om sambandet mellan migration och tillit. Kapitlet inleds med att beskriva vad tillit är och varför det är viktigt för att skapa välfungerande samhällen. Därefter diskuteras tre olika sätt på vilka migration kan tänkas hamna i konflikt med hög tillit. Kapitlet avslutas med ett försök att på basis av forskningen dra slutsatser om hur tilliten kan värnas och stärkas i EU i tider av hög och ökande migration.

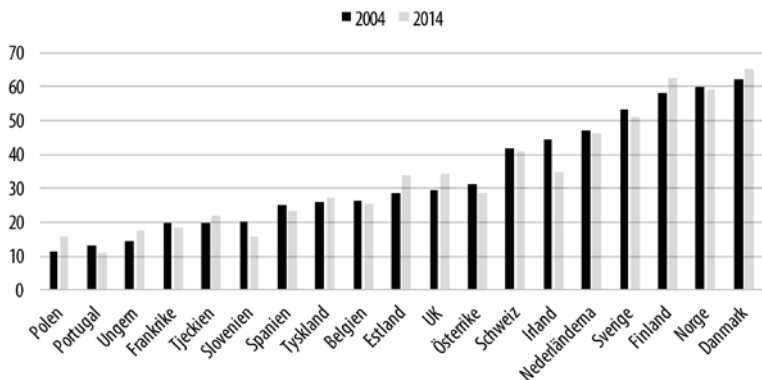
Vad är mellanmänsklig tillit?

Mellanmänsklig tillit kallas också social tillit eller allmän tillit (engelska termer som oftast används i forskningen är *social trust* eller *generalized trust*). I grunden är tillit en individuell attityd. Den kan förstås som individens uppfattning om hur andra kommer att bete sig i situationer när de måste välja mellan att antingen agera pålitligt och ärligt eller att gynna sig själva på kort sikt. Den tillitsfulle är mer benägen att tro att andra människor kommer att välja att agera pålitligt och ärligt. Den som saknar tillit menar att man inte kan vara nog försiktig när man har med andra människor att göra, just eftersom människor är benägna att svika tilliten för att kortsiktigt gynna sig själva.

Tillit spelar därmed stor roll för hur väl ekonomin fungerar. Nästan alla ekonomiska transaktioner rymmer ett betydande mått av tillit. Köparen måste lita på att säljaren är ärlig om varans eller tjänstens beskaffenhet, och att den kommer att överlämnas eller levereras som avtalat. Säljaren, å sin sida, måste lita på att köparen kommer att betala. Om köpare och säljare känner varandra sedan tidigare kan transaktionen ofta underlättas, men en ekonomi i ett modernt samhälle gynnas om människor är beredda att lita på och interagera även med människor som de inte känner. Det är denna tillit som avses med termen mellanmänsklig, social eller allmän tillit. Den är till sin natur annorlunda än tillit till personer man känner eller till särskilda organisationer och myndigheter, även om de flesta som litar på människor i allmänhet också tenderar ha hög tillit till specifika samhällsinstitutioner (se även Linda Bergs kapitel i denna volym).

Det har visat sig finnas ett relativt enkelt men ändå kraftfullt och användbart sätt att fånga in och mäta graden av mellanmänsklig tillit hos en människa, i en stad eller i ett helt land. Tillit kan nämligen mätas genom att ställa frågan "Anser du att det går att lita på människor i allmänhet?" Frågan kan besvaras antingen med ja eller nej, alternativt längs en skala där ändpunkterna är "man kan lita på människor i allmänhet" och "man kan aldrig vara nog försiktig när man har med andra människor att göra." Tillitsfrågan kan tyckas allmänt hållen och svår att besvara, men det är faktiskt tvärtom. Frågan uppfattas i regel som lätt att besvara, den kan lätt översättas

till de flesta språk i världen, och svaren samvarierar starkt med en rad andra utfall både på individ- och samhällsnivå.



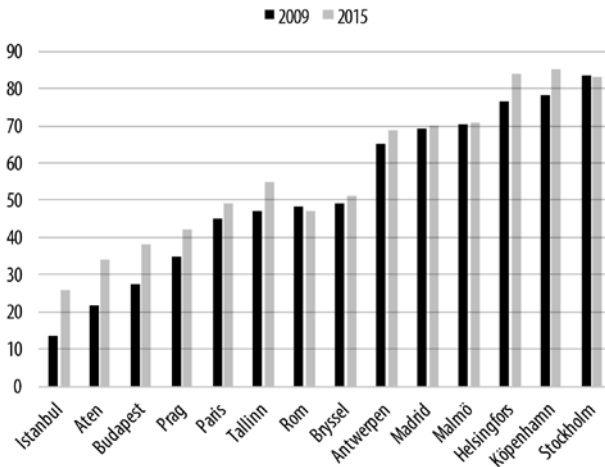
FIGUR 1. ANDEL MED HÖG MELLANMÄNSKLIG TILLIT I EUROPEISKA LÄNDER

Källa: European social survey.

Figur 1 visar andelen i 19 europeiska länder med hög mellanmänsklig tillit i undersökningen *European social survey* vid senaste mättillfället (2014) jämfört med mätningen tio år tidigare. Det syns tydligt att mellanmänsklig tillit är tämligen stabil över tid, samtidigt som skillnaderna är stora mellan de olika länderna. Bland de få förändringar över tid som kan vara värda att notera finns en minskning av tilliten i Irland mellan 2004 och 2014, och en mindre ökning i Estland och Polen. På det hela taget är dock förändringarna över tid små. Detta mönster bekräftas när fler år studeras, och återfinns också i data från andra undersökningar som ställer frågor om tillit.

Figur 2 visar att tillit även kan mätas på stadsnivå, med hjälp av data från *Eurostats Urban Audit* för 14 olika europeiska städer. I diagrammet visas summan av andelen som helt eller delvis instämmer i påståendet att man kan lita på människor i allmänhet. Då hamnar Helsingfors, Köpenhamn och Stockholm på runt 80 procents tillit. Malmö ligger dock lägre, vilket visar att det kan finnas betydande variation inom ett land. Lägst är tilliten i Istanbul och Aten.

Skillnaderna i tillit inom EU är med andra ord stora, både mellan länder och mellan städer. Spannet mellan högst och lägst tillit är



FIGUR 2. ANDEL MED HÖG ELLER GANSKA HÖG MELLANMÄNSKLIG TILLIT I NÅGRA EUROPEISKA STÄDER

Källa: Eurostats Urban Audit.

nästan lika stort inom EU som det är i hela världen. EU hyser de mest tillitsfulla länderna i hela världen (Danmark ligger ofta i topp i tillitsmätningarna) och de länder som har lägst tillit inom EU ligger bara aningen högre än Belize och Kambodja, som ofta hamnar i botten i globala mätningar. Ökad migration inom EU innebär således att människor i allt större utsträckning kommer att flytta mellan länder med olika grad av mellanmänsklig tillit.

Varför är tillit viktigt?

Teoretiskt är det lätt att tänka sig att mycket gott kommer av hög tillit i ett samhälle. Varje ekonomisk transaktion förutsätter att köpare och säljare litar på varandra. Hög mellanmänsklig tillit i en ekonomi fungerar därför som en kraftig sänkning av transaktionskostnaderna. Det blir helt enkelt både billigare och enklare att genomföra ömsesidigt lönsamma ekonomiska transaktioner.

Tillit som under lång tid ligger på hög nivå säger också något

om graden av pålitlighet i samhället. Det ligger nära till hands att människor som svarar på frågan om de anser att det går att lita på människor i allmänhet, i praktiken svarar utifrån sin egen pålitlighet. När vi uttalar oss om människor i allmänhet avslöjar vi nämligen ofta (medvetet eller omedvetet) något om oss själva. Detta har även bekräftats i experiment kring just tillitsfrågan, som säger något om hur angelägna vi är att samarbeta med andra människor. Ytterligare en illustration av att tillitsfrågan fungerar som mått på graden av pålitlighet i ett samhälle är att andelen som uppger hög tillit i enkäter har visat sig samvariera med andelen borttappade plånböcker som återlämnas till ägaren. Bland annat har tidskriften *Reader's Digest* på prov tappat bort 192 plånböcker i 16 olika städer i världen i syfte att undersöka hur många som kommer tillbaka. Även denna mycket enkla övning bekräftar att tillit och pålitlighet i högsta grad hänger ihop.

Mot denna bakgrund är det mindre förvånande att andelen i ett land som har hög tillit till människor i allmänhet samvarierar med en rad faktorer. Tillit gör det lättare för länder att bygga upp gemensamma politiska lösningar såsom socialförsäkringar, och kombinationen av tillit och pålitlighet gör att dessa länder lättare kan förhindra att dessa system råkar ut för fusk och missbruk. Det finns därför ett mycket starkt samband mellan historiska tillitsnivåer och storleken på välfärdsstaten i olika länder. Länder med hög tillit har dessutom visat sig ha en mindre reglerad ekonomi och en bättre långsiktig ekonomisk utveckling. I dessa fall finns dessutom forskning som tyder på att det rör sig om ett orsakssamband från tillit till dessa utfall. Den sammantagna effekten av dessa resultat är att tillit är en helt avgörande faktor för att förklara varför vissa länder lyckas kombinera en stor välfärdsstat som kräver höga skatter med en god ekonomisk utveckling.

Länder med hög tillit tenderar också att vara länder med välfungerande samhällsinstitutioner. Det betyder att de har låg korruption (så långt denna låter sig mätas), effektiv förvaltning och ett opartiskt rättsväsende. Det finns förvisso ingen samsyn i forskningen kring huruvida tilliten förklarar de goda samhällsinstitutionerna eller om det förhåller sig tvärtom. Sambandet på landsnivå är emellertid så

starkt att länder med låg tillit så gott som alltid är länder med hög korruption och sämre samhällsinstitutioner generellt, oavsett i vilken riktning orsakssambandet går.

Även på individnivå finns fördelar av att vara tillitsfull. Det går i genomsnitt bra ekonomiskt för den som vågar lita på andra, och individer med hög tillit har också högre självskattad hälsa och mår bättre. Den individuella vinsten av att lita på andra förutsätter att andra svarar upp mot tilliten och agerar pålitligt tillräckligt ofta. Om den tillitsfulle blir lurad gång på gång överväger de negativa effekterna, men forskningen tyder på att det ofta är det ett större problem att den som saknar tillit går miste om möjligheter som skulle ha varit ekonomiskt gynnsamma.

Tillit och migration: tre skäl att vara på sin vakt

Så till kärnfrågan: på vilka sätt kan tillit och migration tänkas vara svåra att förena? Det finns flera kanaler värda att studera närmare. I synnerhet finns det åtminstone tre olika mekanismer som kan tänkas innebära att hög migration är svår att kombinera med hög tillit:

- Migranter från länder med låg tillit som flyttar till länder med hög tillit kan ta med sig sin tillitsnivå till det nya landet och därmed rent matematiskt bidra till att sänka mottagarlandets genomsnittliga tillit.
- Migranter som flyttar från ett högtillitsland till ett land med låg tillit och dåliga samhällsinstitutioner kan tänkas bli mindre tillitsfulla av sina erfarenheter i det nya landet.
- Den ökade heterogenitet som migration bidrar till kan i sig leda till minskad tillit.

I inget av de tre fallen är det emellertid självklart att migration måste skapa tillitsproblem. Om tillit förklaras av dåliga samhällsinstitutioner kan det mycket väl vara så att invandring från lågtillitsländer till högtillitsländer är ett relativt litet problem eller till och med oproblemiskt. Den som migrerat till en rättstat med fungerande demokrati

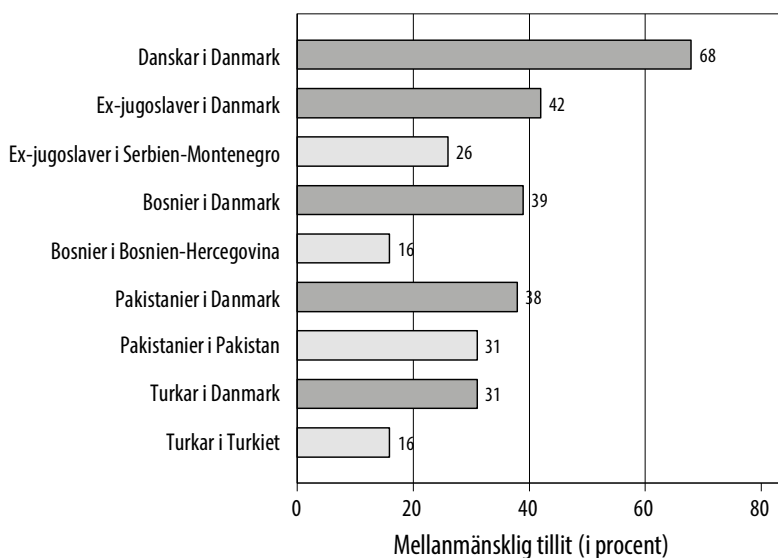
kan mycket väl tänkas uppvisa högre tillit än den som är kvar i ett land med rättströta och korruption. Samma mekanism talar dock för att den som uppvisar hög tillit i ett högtillitsland som exempelvis Sverige och Danmark inte tar med sig den tilliten till länder med sämre samhällsinstitutioner.

När det gäller effekten av etnisk mångfald på tilliten står två teoretiska perspektiv mot varandra. Enligt den så kallade kontakthypotesen leder ökade kontaktytor mellan olika grupper till ökad förståelse mellan grupperna. Mot kontakthypotesen står konflikthypotesen, enligt vilken det förhåller sig precis tvärtom. När fler människor tillhör andra etniska grupper, upplever många en ökad etnisk konkurrens som gör att solidaritet och tillit till den egna etniska gruppen ökar, samtidigt som den minskar gentemot andra grupper. I grunden måste dessa frågor undersökas empiriskt. I följande avsnitt presenteras vad ny forskning har att säga på dessa tre områden.

Migration från länder med låg tillit

Vad händer med den mellanmännsliga tilliten hos människor som flyttar från ett land med låg genomsnittlig tillit till ett land med hög tillit? Teoretiskt finns det flera mekanismer att beakta. Å ena sidan är tilliten en del av personligheten, och således är den något man tar med sig när man flyttar. Det talar för att invandrare som kommer från lågtillitsländer tar med sig den låga tilliten till sitt nya land. Å andra sidan kan tänkas att tilliten påverkas av erfarenheter av och förväntningar om hur andra människor beter sig. Ur det perspektivet är det fullt rationellt att ha låg tillit så länge man bor i ett land där normen är att vara försiktig och inte lita på andra, samtidigt som det är lika rationellt att vara mer tillitsfull i ett land där tillit och pålitlighet är den gängse sociala normen. Många menar vidare att ett lands formella institutioner kan spela en betydande roll. Den som förväntar sig att tjuvar och bedragare straffas rättvist och effektivt har sannolikt lättare att lita på människor i allmänhet än den som tror exempelvis att polisen är lat och att domstolarna är korrumpierade (se till exempel Nicholas Charron och Bo Rothsteins kapitel i *Europaperspektiv 2015*).

Ett antal studier har undersökt tilliten hos invandrare som flyttat från lågtillitsländer (som exempelvis Turkiet) till högtillitsländer (som exempelvis Sverige eller Danmark). Det hade varit idealiskt om tillitsfrågan ställdes både före och efter flytten till samma människor med jämna mellanrum, men några sådana undersökningar har inte gjorts. Däremot kan tillitsjämförelser göras till exempel mellan turkar som flyttat till Danmark och turkar som bor kvar i Turkiet. Det kan då tänkas att turkar som flyttat till Danmark har annorlunda tillit på grund av att de nu befinner sig i ett högtillitsland med låg korruption, men samma skillnad kan naturligtvis också bero på att de turkar som flyttar till länder med högre tillit råkar vara personer med högre tillit än genomsnittsturken. Figur 3 visar tillitsskillnader för några olika invandrargrupper i Danmark och jämför med tilliten hos personer som är kvar i hemlandet.



FIGUR 3. TILLIT HOS OLIKA INVANDRARGRUPPER I DANMARK JÄMFÖRT MED TILLITEN I HEMLANDET OCH JÄMFÖRT MED TILLITEN HOS DANSKAR FÖDDA I DANMARK.

Källa: Nannestad, med flera (2014) samt *World Values Survey*. Kommentar: Jämförelsen mellan invandrare i Danmark och i hemlandet kontrollerar för skillnader i ålder, kön, utbildning samt religiositet.

Eftersom tillit samvarierar med faktorer som ålder, utbildning och inkomst har statsvetarna Peter Nannestad, Gert Tinggaard Svendsen, Kim Mannemar Sønderkov (alla tre vid Århus universitet) och Peter Thisted Dinesen (Köpenhamns universitet) som gjort jämförelsen i figur 3 valt att jämföra turkar i Danmark med turkar i Turkiet som i så många avseenden som möjligt är lika varandra när det gäller ålder, kön, utbildning med mera. På så sätt försvinner de tillitsskillnader som förklaras av dessa egenskaper, och sannolikheten ökar att de eventuella skillnader som finns mellan turkar i Danmark och turkar i Turkiet beror på att Danmark och Turkiet i många avseenden är olika typer av länder.

Som framgår av figur 3 är det ett tydligt mönster att invandrare i Danmark som kommit från lågtillitsländer har betydligt högre tillit än de som är kvar i ursprungslandet. Forskningsdesignen utesluter att skillnaderna förklaras av att de som väljer att flytta till Danmark är exempelvis bättre utbildade och mindre religiösa än de som stannar kvar, men det kan inte uteslutas att de som valt att flytta är annorlunda på något sätt som inte kunnat mätas och som förklarar deras högre tillitsnivå. Till exempel är tillit kopplat till hälsa, och det kan tänkas att de som migrerar till Danmark i genomsnitt mår lite bättre än de som är kvar i hemlandet.

Oavsett hur det ligger till med denna så kallade självselektion i urvalet är det intressant att notera att tilliten hos turkar i Danmark förvisso är högre än hos turkar i Turkiet, men alltså betydligt lägre än hos Danskfödda danskar. Detta mönster går igen hos alla invandrargrupper. Det går inte heller att se några tecken i data på att tilliten ökar ju längre tid man befunnit sig i Danmark. Även för andra och tredje generationens invandrare tycks tilliten gå i arv. Intressant nog verkar det framför allt vara tilliten i moderns hemland som förs vidare till nästa generation (vilket beskrevs närmare i Martin Ljunges kapitel i *Europaperspektiv 2015*).

Invandrare från lågtillitsländer har alltså betydligt högre tillit än de som är kvar i hemlandet, men det är svårt att veta i vilken utsträckning det beror på att de mer tillitsfulla är mer benägna att migrera (vilket är troligt) eller på att människor justerar sin tillit uppåt när de flyttar till ett land med bättre fungerande samhällsinstitutioner

(vilket också är troligt). Samtidigt har invandrare från lågtillitsländer till högtillitsländer generellt sett lägre tillit än de som levit hela sitt liv i högtillitslandet.

Migration från länder med hög tillit

I föregående avsnitt diskuterades tilliten hos invandrare från lågtillitsländer. Det sker emellertid också en betydande migration från länder med hög tillit till andra delar av världen. För utvandrare från exempelvis de nordiska länderna är det ett faktum att de flesta destinationsländer har lägre tillit och sämre samhällsinstitutioner (undantaget här är den migration som sker mellan de nordiska länderna).

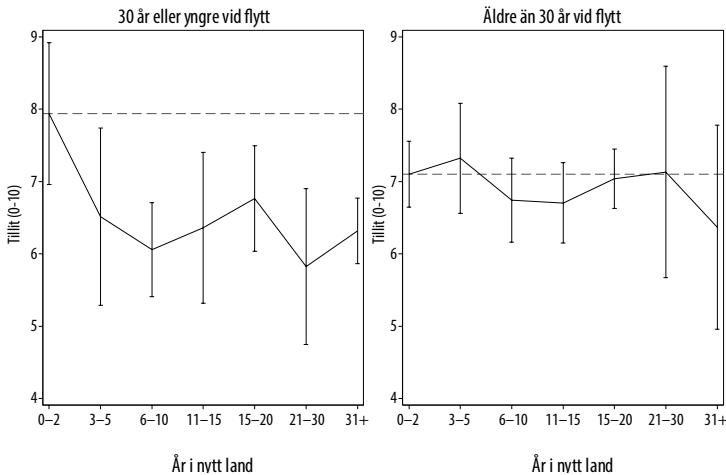
Vad händer med tilliten när någon flyttar från ett högtillitsland till ett land med lägre tillit och som därmed också har högre korruption och sämre institutioner i allmänhet? Den frågan har länge varit utforskad, men efter att SOM-institutet vid Göteborgs universitet gjorde ett specialutskick 2014 till utlandssvenskar (SOM-undersökningen till utlandssvenskar, även kallad U-SOM) finns detaljerad data som kan användas för att studera frågan. Tillsammans med Richard Öhrvall, doktorand i statsvetenskap vid Linköpings universitet, har jag studerat hur dessa utlandssvenskars tillit förändrats beroende på hur länge de bott i sitt nya land.

Till att börja med pekar även dessa data på att de som migrerar tenderar att ha högre tillit än de som inte flyttar utomlands. Trots att svenskar i allmänhet har synnerligen hög tillit, utmärker sig alltså utlandssvenskar genom att vara ännu mer tillitsfulla. Intressant nog kvarstår denna skillnad när man korrigerar för en rad faktorer inklusive ålder, kön, utbildning och politisk uppfattning. Det finns dock en faktor som förklarar så gott som hela skillnaden, nämligen subjektiv hälsa. De som flyttar från Sverige för att bosätta sig i ett annat land självskattar sin hälsa som lite bättre än vad genomsnittssvensken gör, och eftersom god hälsa och hög tillit hänger ihop är detta en huvudförklaring till att utlandssvenskar har högre tillit.

Vad har då hänt med tilliten hos utlandssvenskar som bott länge i ett lågtillitsland med dåliga samhällsinstitutioner? Svaret visar sig

intressant nog bero på vid vilken ålder flytten till det nya landet skedde. Det framkommer i en analys av svaren från utlandssvenskar att utlandssvenskar som var äldre än 30 år vid ankomst till det nya landet har samma höga tillit oavsett hur länge de bott utomlands. Det gäller även om det nya landet hör till den tredjedel av världens länder som har lägst tillit och är mest korrupta (enligt det kanske vanligaste korruptionsmättet från organisationen *Transparency International*). Tilliten hos dessa utlandssvenskar visar alltså inga tecken alls på att mattas av trots lång tids boende i ett lågtillitsland.

Utlandssvenskar som var 30 år eller yngre när de kom till sitt nya land uppvisar däremot ett tydligt samband: I denna grupp har de som bott längre i lågtillitsländer lägre tillit. Fallet i tillit tycks ske de första 10 åren. Därefter stabiliserar sig tilliten, lustigt nog ganska exakt på den nivå som svenskar i Sverige i genomsnitt ligger på (och som varit konstant under åtminstone de senaste 20 åren, och sannolikt ännu längre). Dessa resultat visas grafiskt i Figur 4.



FIGUR 4. TILLIT (MED KONFIDENSINTERVALL) BEROENDE PÅ HUR LÄNGE MAN BOTT I ETT LAND MED LÅG TILLIT OCH HÖG KORRUPTION, SAMT BEROENDE PÅ OM MAN VAR YNGRE ELLER ÄLDRE ÄN 30 VID FLYTTEN.

Källa: Bergh och Öhrvall (2016). Kommentar: Tilliten är korrigerad för individuella egenskaper inklusive ålder, kön och självskattad hälsa.

I länder som inte hör till den grupp av länder där tilliten är lägst och korruptionen högst tycks vistelsetiden inte alls vara kopplad till lägre tillit. Resultaten tyder alltså på att institutioner och erfarenheter kan spela roll för tilliten – men den tillitsförstörande effekten finns bara när människor med hög tillit vid unga år flyttar till de allra värsta länderna. Dessutom bör understrykas att även om effekten är tydlig och statistiskt signifikant enligt gängse kriterier, är den inte påtagligt stor: Den innebär att unga utlandssvenskar som initialt är synnerligen tillitsfulla (8 på en skala från 0 till 10) när de varit tre till fem år i ett det nya landet har en tillit mellan 6 och 7. Därefter syns inga tecken på fortsatt minskning. Dessa resultat stämmer väl överens med det faktum att ättlingar till svenska utvandrare till USA än idag har högre tillit än genomsnittssamerikanen.

Migration, etnisk heterogenitet och tillit

Hittills har vi berört tilliten hos migranterna själva och hur den förändras vid migration mellan olika typer av länder. När invandring förändrar sammansättningen av befolkningen i ett land kan emellertid denna förändring i sig påverka tilliten hos alla, det vill säga även hos de som fötts och är bosatta i det land som blir mer heterogent på grund av invandringen. Detta är utan tvekan den av de tre mekanismerna som varit föremål för flest forskningsstudier. I synnerhet har sambandet mellan etnisk mångfald och mellanmänsklig tillit studerats ingående i USA, och de flesta studier har visat på lägre tillit där den etniska mångfalden är större. I europeiska studier är slutsatserna mindre samstämmiga, och i exempelvis Sverige tycks ökad etnisk mångfald i ett län eller en kommun vara förknippat med lägre tillit till människor i det område där man bor, men inte till människor i allmänhet.

I en länderjämförande studie av 70–80 länder publicerad 2007 visade den danske tillitsspecialisten och ekonomen Christian Bjørnskov, vid universitetet i Århus, att etnisk mångfald förvisso är svagt negativt korrelerat med tillit, men effekten är liten och inte signifikant på de nivåer som vanligen krävs för att en effekt ska anses

vara bekräftad. I samma studie visar Bjørnskov också att tilliten är markant lägre i länder med högre inkomstjämlighet, och att denna effekt är både betydande och robust mot att kontrollera för andra faktorer som påverkar tilliten. Samma resultat har noterats i studier som jämför tilliten inom Sverige på länsnivå. En studie från 2014 av de danska statsvetarna Peter Thisted Dinesen och Kim Mannemar Sønderkov har emellertid visat att när etnisk mångfald kan mätas mer precist tycks det finnas en lokal effekt av etnisk mångfald på social tillit. De visar att de flesta danskar bor i områden som inte präglas av särskilt hög etnisk mångfald, men de som har högre mångfald inom en 80-meters radie från bostaden har något mindre mellanmännisklig tillit. Effekten är dock liten och motsvarar tillitseffekten av ett års utbildning.

Om resultatet står sig kan det alltså vara så att förklaringen till att flera studier i Europa och Norden inte har hittat någon negativ effekt på mellanmännisklig tillit från etnisk mångfald, är att boendesegregationen gör att de flesta inte har någon etnisk mångfald i sin omedelbara boendemiljö. Detta reser naturligtvis en rad frågor av både politisk och vetenskaplig art. Kan det tänkas att politiska ansträngningar att minska segregationen och åstadkomma mer blandade boendemiljöer har den oväntade bieffekten att tilliten minskat? Minskar effekten om människor på något sätt lär känna sina grannar? Tidigare forskning har funnit att människor som pratar med sina grannar har högre tillit, men den troligaste förklaringen till detta är sannolikt att det är den högre tilliten som orsakar samtalandet med grannarna, snarare än tvärtom.

Varför är tillit så trögrörlig?

Hur förvånande är det att tillit är en tämligen trögrörlig attityd? För att få bra svar på den frågan måste vi söka oss bort från den tillitsforskning som görs av statsvetare och ekonomer. Den vanliga beslutsteorin inom samhällsvetenskapen utgår från att människors handlande kan förstås utifrån de konsekvenser som handlandet får. Den egenintresserade konsekventialisten kan förväntas agera tillits-

fullt när andra är pålitliga eftersom att tilliten då också gynnar henne själv. Den mer altruistiska konsekventialisten kan vilja agera tillitsfullt gentemot andra som ett sätt att vara snäll mot dem, oavsett om det gynnar henne själv eller inte.

Ny psykologisk forskning av Thomas Schläsler, Detlef Fetchenhauer (båda vid universitetet i Köln) och David Dunning (Cornell University) gör dock tummen ned för båda dessa sätt att förklara tilliten. Många som agerar tillitsfullt gör det helt enkelt inte av konsekventialistiska skäl. Istället agerar människor tillitsfullt för att det känns rätt inombords, just i stunden och oavsett vilka konsekvenser tillitsbeteendet har och vem eller vilka som gynnas av det. En nyhet i dessa psykologiska studier är att människor tycks vara mer benägna att ta risker när det gäller att lita på en annan människa än när det gäller att ta risker generellt. Samtidigt är det svårt att dra slutsatser om hur politiken bäst främjar tillit då man vet att beslutet att lita på någon annan främst är känslöstyrkt. I nästa avsnitt diskuteras därför den svåra frågan om möjliga politiska åtgärder för ökad tillit.

Värna tilliten genom att stärka rättsstaten och motverka ojämlikhet

Forskningen om tillit och migration är i högsta grad pågående, och nya studier kommer i snabb takt. Samtidigt finns numera ett antal studier av god metodmässig kvalitet och som baseras på robust data, att några samstämmiga resultat är värda att summera och understryka. Till att börja med kan konstateras att mellanmänsklig tillit visat sig vara en beständig och synnerligen trögrörlig attityd. Det sägs ibland att tillit tar lång tid att bygga upp, men att den kan raseras på ett ögonblick. När det gäller så kallad partikulär tillit riktad mot en viss person eller organisation kan detta mycket väl stämma, men det stämmer faktiskt inte för tillit till människor i allmänhet, som är den typ av tillit som diskuterats i detta kapitel. Där tycks lärdomen snarare vara att allmän tillit är svår att bygga upp, men också svår att bryta ned.

En intressant och omdiskuterad fråga är hur den mellanmänskliga tilliten förhåller sig till den tillit medborgarna kan ha till specifika

politiska institutioner och till exempelvis EU som politiskt system (se Berg i denna volym). Om tillit till politiska institutioner i sin tur påverkar och förklarar tilliten mellan människor i allmänhet, är det naturligtvis viktigt att EU:s olika delar lever upp till höga krav på institutionell kvalitet. Det är dock inte självklart att den kopplingen kan göras (se bland annat Clas Wihlborgs och Göran von Sydows respektive kapitel i denna volym).

Förvisso är det tveklöst så att den som litar på ett samhälles politiska institutioner också tenderar att lita på människor i allmänhet. Däremot är det svårt att med säkerhet avgöra om det är den institutionella tilliten som är orsaken till den allmänna tilliten. Många har argumenterat för den tolkningen, men en annan tänkbar möjlighet är naturligtvis att det är benägenheten att lita på människor i allmänhet som orsakar tilliten till de politiska institutionerna. Slutligen finns ett tredje alternativ som är värt att beakta: om den psykologiska forskning som beskrevs i föregående avsnitt är korrekt kan olika typer av tillit ses som en känslomässigt djupt rotad del av personligheten. I så fall är det svårt att ens tala om en viss typ av tillit som orsak till en annan typ av tillit. Snarare är vissa personer mer tillitsfulla i flera dimensioner, medan andra är mer försiktiga av sig.

När det gäller den eventuella motsättningen mellan migration och tillit innebär resultaten som tyder på att tillit är en trögrörlig attityd både goda och dåliga nyheter. Människor med hög tillit som flyttar till lågtillitsländer uppvisar ingen eller bara en liten minskning av tilliten. Människor som flyttar från lågtillitsländer till högtillitsländer har förvisso högre tillit än genomsnittet för hemlandet, men inte ens i nästa generation tycks den ha anpassat sig helt till det nya landets höga tillit. Effekten av heterogeniteten i sig är negativ, men effekten tycks vara problematiskt stor framför allt i USA, medan studier i Norden pekar på att effekten är liten om den alls finns.

Sammantaget kan man knappast hävda att forskningen slår fast att migration och hög tillit är oförenliga, men det vore lika fel att avfärda farhågorna om en konflikt som omotiverade. Den som söker efter handlingsrekommendationer hittar åtminstone två robusta resultat i forskningslitteraturen som är värda att lyfta fram:

- För det första tyder mycket på att korruption och bristande rättstat är skadlig för tilliten (och inga forskningsresultat talar däremot).
- För det andra råder samstämmighet kring att ökad inkomstojämlikhet är förknippad med lägre tillit.

Det är en trolig hypotes att dessa två mönster har en del med varandra att göra, eftersom samhällen med låg korruption och bättre rättsstat också tenderar att ha mindre inkomstklyftor. I många av EU:s medlemsländer ökar inkomstskillnaderna för att toppinkomsterna ökar. Om detta visar sig vara en utveckling som helt eller delvis äger rum på grund av ökad korruption och försämrad institutionell kvalitet är det sannolikt dåliga nyheter för den mellanmännsliga tilliten i EU likväl som tilliten för EU generellt sett.

Om forskningen har rätt i att graden av rättsstat och korruption främst påverkar tilliten hos människor i unga formbara år, blir det än viktigare att värna rättsstatens institutioner och motverka korruption. De senaste årens ökade flyktmigration har inneburit att många unga vuxna hamnat i en ny institutionell kontext som kommer att spela stor roll för hur tilliten utvecklas. Eftersom den tillit människor har vid 30 års ålder ändras mycket lite därefter, finns det goda skäl att försöka stärka tilliten hos unga, eller åtminstone förhindra att den förstörs. Detta är kanske inte den mest akuta utmaning som EU står inför idag, men på längre sikt kan det visa sig vara en av de allra viktigaste.

Källor och litteratur

Detta kapitel knyter an till flera tidigare kapitel i *Europaperspektiv*, framför allt Joakim Ruists och Martin Ljunges respektive kapitel i 2015 års utgåva. Om greker som flyttar utomlands på grund av korruption kan man läsa i *New Diaspora* (se: <http://www.newdiaspora.com/icap-brain-drain-2016/>). När det gäller forskning om tillitens konsekvenser finns få aktuella översikter eftersom forskningen utvecklas snabbt. En bra början är dock Gert Tinggaard Svendsen

och Gunnar Lind Haase Svendsen *Handbook of Social Capital* (Edward Elgar, 2009). Här saknas dock ny forskning som visar att tillit främjar ekonomisk tillväxt, som bland annat Yann Algan och Pierre Cahuc visar i artikeln ”Inherited Trust and Growth” (*American Economic Review* 100:5, 2010) samt idén att historisk tillit förklarar storleken på välfärdsstaten, vilket jag själv och min medförfattare Christian Bjørnskov visar i artikeln ”Historical Trust Levels Predict the Current Size of the Welfare State” (*Kyklos* 64:1, 2011). Forskningen om hur tillit samvarierar med ekonomisk framgång på individnivå har gjorts av Jeffrey Butler, Paola Giuliano och Luigi Guiso, tillgänglig genom artikeln ”The Right Amount of Trust” (*Journal of the European Economic Association* 14:5, 2016). Vidare rekommenderas Ed Glaesers, med flera, artikel om att mäta tillit ”Measuring Trust” (*Quarterly Journal of Economics* 115, 2000).

En läsvärd introduktion till vilka faktorer som samvarierar med tillit på landsnivå har skrivits av Christian Bjørnskov ”Determinants of Generalized Trust: A Cross-Country Comparison” (*Public Choice* 130:1-2, 2007). Tilliten hos invandrare från olika lågtillitsländer till Danmark undersöks av Peter Nannestad, med flera, i artikeln ”Do Institutions or Culture Determine the Level of Social Trust? The Natural Experiment of Migration from Non-Western to Western Countries” (*Journal of Ethnic & Migration Studies* 40:4, 2014). Denna och annan forskningen om migration och tillit sammanfattas av Peter Thisted Dinesen och Kim Mannemar Sønderskov i ett bokkapitel med titeln ”Cultural persistence or experiential adaptation? A review of research examining the roots of social trust based on immigrants” i Eric Uslaner (red) *The Oxford Handbook on Social and Political Trust*. (Oxford University Press, 2016). Thisted Dinesen och Mannemar Sønderskov har även studerat sambandet mellan etnisk mångfald och tillit i ”Ethnic Diversity and Social Trust: Evidence from the Micro-Context” (*American Sociological Review* 80:3, 2015). Resultatet att det spelar roll om man talar med sina grannar har publicerats av Dietlind Stolle, med flera i ”When Does Diversity Erode Trust? Neighborhood Diversity, Interpersonal Trust and the Mediating Effect of Social Interactions” (*Political Studies* 56:1, 2008).

Resultaten om utlandssvenskars tillit bygger på en analys av SOM-

institutets undersökning av utlandssvenskar. En rad resultat på basis av dessa data finns i Maria Solevid (red) *Svenska Utlandsröster* (SOM-institutet, Göteborgs universitet). Resultaten kring hur utlandssvenskars tillit ändras över tid i olika länder återfinns i Andreas Bergh och Richard Öhrvall "The moldable young: How institutions impact social trust" (*IFN working paper*). Sambandet mellan etnisk mångfald och tillit är väl utforskat. En bra introduktion är Robert Putnams föredrag när han mottog 2006 års Johan Skytte Pris publicerat som "E pluribus unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century" (*Scandinavian Political Studies* 30:2, 2007). Den psykologiska forskningen kring varför människor visar tillit finns sammanfattad i två läsvärda forskningsöversikter, dels Thomas Schlössers, Detlef Fetchenhauers och David Dunning's artikel "Trust against All Odds? Emotional Dynamics in Trust Behavior" (*Decision* 3, 2016), dels David Dunning och Detlef Fetchenhauers kapitel "Understanding the Psychology of Trust" i David Dunning (red) *Social Motivation* (Psychology Press, 2010).

Tilliten till euron och EU:s bankunion efter finans- och skuldkriser

av Clas Wihlborg

Folkomröstningar tycks utgöra en Akilleshäla för integrationsprocessen i Europa under 2000-talet. Den föreslagna konstitutionen för EU föll som resultatet av folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna 2005. Irlands väljare gick 2009 emot Lissabonfördraget, som var en något urvattnad version av konstitutionsförslaget, även om de i en andra folkomröstning till slut stödde fördraget. Väljarna i Danmark gick emot deltagande i den Europeiska Monetära Unionen (EMU) 2000 och detsamma gjorde svenskarna 2003. Resultatet av ”Brexit”-omröstningen 2016 i Storbritannien är den största motgången hittills för EU-vänliga politiker och EU-kommissionen, eftersom ett medlemslands utträde helt står i motsatsställning till grundarnas avsikt att integrationen inom EU ständigt fördjupas.

Dessa folkomröstningar utgör ett tydligt tecken på en brist på tillit bland breda befolkningsgrupper till att deras intressen tjänas av den harmonisering av regelverk inom en rad olika politikområden, som många av EU:s direktiv och förordningar innebär. Denna skepsis visade sig främst i Väst- och Nordeuropa innan skuldcrisen inom eurozonen utlöstes i Grekland 2010. Att döma av debatten 2016 har samma brist på tillit nu spritt sig till flera länder i både Öst- och Sydeuropa. Tilliten till integrationsprocessen kan naturligtvis variera inom olika områden. I detta kapitel behandlas monetär integration i form av valutaunionen EMU och finansiell integration, och då främst genom tilliten till EU:s bankunion (om tillit till politiska institutioner samt hur mellanmännisklig tillit påverkas av migration, se Linda Bergs och Andreas Berghs respektive kapitel i denna volym). Finan-

siell integration generellt kommer inte att diskuteras utöver vissa exempel.

Tillit eller förtroende är ett subjektivt begrepp, som inte kan mätas direkt. Det är därför svårt att säga med säkerhet att en utökad harmonisering av lagstiftning och regleringar utgör grunden för bristande tillit. Den svaga ekonomiska utvecklingen inom stora delar av EU kan ha bidragit till missnöje även i de fall integrationsprocessen egentligen inte är förklaringen till svag tillväxt eller till och med kris. Som utgångspunkt för detta kapitel antas dock att tilliten i ett medlemsland till fördjupad integration i olika avseenden gentemot andra medlemsländer kräver påvisbara ekonomiska fördelar för befolkningen som helhet. Tonvikten ligger därför på ekonomiska vinster och på kostnader för enskilda länder av den integration som valuta- och bankunionen representerar. Politiska attityder kan naturligtvis grundas på andra skäl, såsom ren nationalism, och relativt små men lätt identifierbara kostnader kan ha oproportionellt stor inverkan på opinionen. Icke desto mindre är det rimligt att anta att ekonomiska effekter på längre sikt är avgörande.

Huvudfrågan i detta kapitel, som aktualiserats av "Brexit", är om en mer flexibel integrationsprocess med en starkare roll för "institutionell konkurrens" skulle kunna öka tilliten till integrationen inom den finansiella sektorn och då främst inom bankverksamhet och inom valutaunionen. Valuta- och bankfrågorna är i många avseenden olika, eftersom medlemskapet i EMU är en antingen/eller-fråga medan det finns många tänkbara utformningar av en bankunion. Harmoniseringsprocessen inom EU har i ökad utsträckning gått mot användandet av bindande, harmoniserande direktiv för lagar och regleringar i motsats till att en process, som förlitar sig på institutionell konkurrens. En process som däremot förlitar sig på institutionell konkurrens innebär att undergrupper av medlemsländer kan harmonisera med olika hastighet och i olika dimensioner. Med andra ord, flexibel integration med institutionell konkurrens innebär att medlemsländernas institutioner närmar sig varandra med olika hastighet över en lång period (ofta benämnt som *Multispeed Europe*).

I nästa avsnitt diskuteras hur vinster och kostnader av en valutaunion beror på förhållanden i arbets-, varu- och finansiella marknader

såväl som på integration av finanspolitik. Med denna bakgrund belyses EU:s bristande framgångar i hanteringen av skuldkrisen inom EMU sedan 2010. Den Europeiska centralbankens (ECB) expanderande roll och betydelsen av detta för både valutaunionen och bankverksamhet diskuteras. Därefter behandlas den finansiella sektorn och bankunionen. Som bakgrund diskuteras för- och nackdelar med harmonisering av lag- och regelverk i förhållande till institutionell konkurrens gentemot andra länder. De två påföljande avsnitten belyser integrationen av bankverksamhet före och efter besluten om den nuvarande bankunionen fattades som följd av skuldkrisen. Det avslutande avsnittet innehåller slutsatser avseende de reformer som genomförts och handlingsrekommendationer för EU avseende reformer som på sikt skall kunna öka tilliten till både valuta- och bankunionen.

Förutsättningar för tillit till valutaunionen

Monetär och finansiell integration är inte oberoende av varandra. Införandet av den gemensamma valutan – euron – inom EMU har troligen påverkat integrationen av finansiella marknader och den finansiella integrationen påverkar i sin tur fördelarna och nackdelarna av en gemensam valuta. Utformningen av det vi nu kallar EU:s bankunion är en direkt följd av skuldkrisen i den södra eurozonen, som ledde till att en utbredd uppfattning att en valutaunion inte kan fungera väl utan en bankunion med gemensamma regler för bankverksamhet, gemensam översyn och bankkrishantering, och likvärdig inlåningsförsäkring inom unionens medlemsländer. Det EMU och bankunionen har gemensamt är ECB, vars roll har expanderat från att ha varit rent penningpolitisk (med ansvar för inflation) till en bredare finanspolitisk roll med krishantering för både medlemsländer och banker. Detta innebär att ECB:s beslut kan ha direkta konsekvenser för EMU:s och i vissa fall även hela EU:s skattebetalare. Detta var inte avsikten då ECB grundades och gavs stort oberoende från den politiska processen bland medlemsländerna.

Integrationen av bankverksamhet före krisen baserades på det andra bankdirektivet från 1992. Detta innebar rätten för en bank

att bedriva verksamhet i alla medlemsländer med en *single banking licence*. Hemlandets reglering och översynsmyndighet skulle vara ansvariga för kontroll av en bank i både hemland och värdland. Detta innebar att en banks konkurrenskraft blev beroende av regler och översyn i hemlandet såväl som bankens interna effektivitet. Därmed skapade EU:s direktiv utrymme för institutionell konkurrens mellan länders regelsystem och myndigheter för bankverksamhet. Inom det finansiella området utanför traditionell bankverksamhet har en *single licence* accepterats i högre grad. Storbritanniens finansiella sektor har på denna grund dominerat den europeiska marknaden för många tjänster, men frågan är naturligtvis om Storbritannien skall kunna fortsätta erbjuda finansiella tjänster inom EU efter utträdet.

Enligt den franske ekonomen Charles Wyploz gjorde sig valutaunionens grundare skyldiga till ”en ursprunglig synd” då de inte tog den väl utvecklade teorin för optimala valutaområden i beaktande. Denna teori, som i en första version utvecklades av den amerikanske ekonomen Robert Mundell, betonar behovet av arbetskraftsrörlighet mellan länder i ett valutaområde i brist på både nominell och real löneflexibilitet. Olikheter i inflation kan ersätta nominell löneflexibilitet men en fast växelkurs begränsar möjligheterna till skillnader i inflation. Växelkursförändringar kan således sägas vara substitut för antingen arbetskraftsrörlighet eller nominell löneflexibilitet. Utan flexibilitet i något av dessa avseenden kommer olikheter i efterfråge- eller utbudshöjder mellan länderna emellan att leda till arbetslöshet i delar av ekonomierna tills löneanpassning blir en realitet. Finansiella transfereringar mellan medlemsländerna kan under en period ersätta dem som drabbas av bristen på anpassningsförmåga till olika chocker.

Finansiella transfereringar mellan länder eller regioner med samma valuta kan inte utföras utan koordinerad finanspolitik. Sådana transfereringar är betydande i USA men inom EU har det betonats att finanspolitik skall betraktas som en strikt nationell domän. Den koordinering som existerade inom EMU före krisen 2007–2009 bestod av tillväxt- och stabilitetspakten, som satte gränser för de enskilda ländernas statsbudgetunderskott. Motiveringen för denna pakt var att kostnaden för varje land att bedriva underskottspolitik skulle bli alltför liten då valutaunionen begränsade utrymmet för

höjd ränta i ett land som följde av dess budgetunderskott. Pakten var emellertid svag då det saknades mekanismer för att bestraffa de länder, som inte levde upp till paktens krav. Skuldkrisen, med början i Grekland 2010, sågs länge som en finanspolitisk kris och skyldes till stor del på ackumulerade budgetunderskott i krisländerna. Denna syn, som jag ifrågasätter, låg till grund för den betydande åtstramning andra EMU-medlemmar ålade krisländerna. Ett ytterligare krav på en valutaunion enligt teorin är att finansiella marknader bör vara starkt integrerade, eftersom finansiella strömmar mellan länder kan dämpa fluktuationer i konsumtion då inkomsten i ett land varierar. Den finansiella integrationen skall också bidra till att effekterna av en gemensam penningpolitik för medlemmarna i valutaunionen fördelas jämnt.

Då valutaunionen EMU bildades den 1 januari 1999 med ECB som ansvarig för penningpolitiken, var de krav som teorin ställde på en valutaunion långt ifrån uppfyllda. Arbetsmarknaderna i de flesta medlemsländerna var rigida med avseende på både rörlighet och löneflexibilitet. Finanspolitiken var inte koordinerad och tillväxt- och stabilitetspakten var svag. En hög grad av finansiell integration kunde inte förhindra att efterfråge- och utbudschocker kunde få starka effekter på arbetslöshet i de enskilda länderna. Anpassningsförmågan till chocker var svag i många medlemsländer särskilt om man jämför med USA. Hur kunde de ansvariga inom EU motivera skapandet av en valutaunion under dessa förhållanden? Man gick till och med så långt att undantag gjordes för Belgien och Italien från de så kallade Maastrichtkriterierna för medlemskap i valutaunionen. Båda hade statsskulder som vida översteg den överenskomna gränsen på 60 procent av BNP. Dessa länder blev medlemmar i kraft av vaga planer för att sänka statsskulden över tiden. Inställningen inom EU vid denna tid var att så många som möjligt av de då 15 medlemsstaterna i EU också skulle bli medlemmar av EMU. Efter Greklands inträde 2001 var Storbritannien, Danmark och Sverige de enda EU-länderna utanför EMU.

Inom EU var tilliten till valutaunionen stor trots att akademiska ekonomer, i främst USA, var skeptiska. Skeptiska europeiska ekonomer var tysta utom i de tre länder, som höll sig utanför. Svaret

på frågan hur EMU kunde motiveras var att de kriterier som teorin om optimala valutaområden ställde upp betraktades som kortsiktiga. I stället betonade den så kallade Delorsrapporten, som låg till grund för utformningen av valutaunionen, att vinsterna av minskade transaktionskostnader i handeln inom EMU skulle uppväga de makroekonomiska kostnaderna. I ekonomisk terminologi betraktades kriterierna för en valutaunion "endogena." Detta innebar att kriterierna automatiskt skulle uppfyllas med tiden som resultat av utvecklingen av nya institutionella förhållanden när euron introducerats. Löneanpassningen och rörligheten skulle bli bättre eftersom arbetsmarknadens parter skulle förändra sitt beteende då växelkursen inte längre kunde förändras. Finanspolitik skulle likaså koordineras bättre då omständigheterna så krävde. De finansiella marknaderna skulle integreras än mer då växelkursrisk i internationella transaktioner skulle försvinna.

När valutaunionen firades med 10-årsjubileum 2009 var optimismen inom EU fortfarande stor. Slovenien, Malta, Cypern och Slovakien hade blivit medlemmar av EMU. Tilliten till eurons positiva effekter på de enskilda medlemsländerna dominerade inom EU trots att den "endogenitet" man förutspått inte inträffat. Lönestelhet och bristfällig strukturell anpassning inom eurozonen var fortfarande dominerande inslag bland ursprungsländerna. Endast ett fåtal länder som Tyskland och Nederländerna hade genomfört viktiga arbetsmarknadsreformer. De reala växelkurserna, som ofta användes som mått på konkurrenskraft, hade divergerat mer eller mindre kontinuerligt sedan euron infördes. De negativa bytesbalanserna med Tyskland, som från början var det stora överskottslandet, hade heller inte konvergerat. Den finansiella krisen med början 2008 hade bidragit till stora budgetunderskott och bankerna i flera länder visade tecken på stress efter att bostadspriserna börjat falla. Trots detta hade räntorna inte divergerat mycket länderna emellan vid tiden för 10-årsfirandet.

Skuldkris och krishantering

Vändpunkten för valutaunionen inträffade i början av 2010 efter att Grekland reviderat siffran för det beräknade budgetunderskottet för 2009 från omkring sex till 15,7 procent av BNP. Räntan på grekiska statsobligationer rusade i höjden då marknadsaktörerna befarade att Greklands inte skulle kunna klara kontrakterade betalningar och att Grekland skulle tvingas överge euron. Ett alternativ för EU:s makt-havare i denna kris skulle kunna ha varit att låta Grekland skriva ner sina lån. Ett annat skulle ha varit att låta Grekland gå ur EMU och återinföra drachman. En kombination skulle också varit möjlig. Ingetdera alternativet ansågs acceptabelt bland EU:s beslutsfattare. Det ansågs att ett fallissemang kunde äventyra tilliten till andra medlemsländers vilja och förmåga att sköta sina lån och ett utträde ut valutaunionen skulle innebära att medlemskap i euron inte längre skulle betraktas som oåterkalleligt. Räddningsaktioner påbörjades i kombination med villkor för besparingar i den grekiska statsbudgeten.

Till att börja med tog aktionerna formen av bilaterala lån från andra medlemsländer. Dessa visade sig snabbt otillräckliga. Samtidigt spred sig skuldkrisen till Irland och Portugal. *European Financial Stability Mechanism* (EFSM) med kapital på 60 miljarder euro skapades. Denna följdes av *European Financial Stability Facility* (EFSF) med kapacitet att låna ut 440 miljarder euro. Den internationella valuta-fonden (IMF) deltog också i räddningsoperationerna. När skuldkrisen spred sig till Spanien och Italien redan 2010 ansågs de tillgängliga beloppen inte tillräckliga att hantera en allvarlig kris i blott ett av dessa stora länder.

Vid mitten av 2011 låg 10-årsräntan för Grekland på 15 procent, Irland och Portugal 12 procent, Spanien och Italien mellan 5 och 6 procent medan den tyska räntan låg kring två procent. Denna utveckling stod i skarp kontrast mot eurons första decennium då medlemsstaternas statskuldräntor var i stort sett lika. Detta kan ha bidragit till svag finanspolitisk disciplin under decenniet då medlemsländernas regeringar trodde sig kunde låna utan risk för räntehöjningar och tillväxt- och stabilitetspakten heller inte var disciplinerande. Hur

viktig bristen på disciplin var kan emellertid diskuteras. Det är fullt möjligt att den politiska nödvändigheten att bedriva underskottspolitik under finanskrisen för att stimulera ekonomierna och stödja svaga banker lett till en likartad utveckling av statskulden även med en starkare finanspolitisk disciplin.

EU:s krishantering präglades länge av den utbredda uppfattningen att vägen ur skuldkrisen var att förstärka den finanspolitiska disciplinen genom att minska underskotten och till och med skapa överskott i krisländerna. Samtidigt skulle en ny finanspolitisk pakt förstärka tilltron till finanspolitisk disciplin i framtiden. De långsiktiga strukturella problem, som åtminstone Grekland, Portugal, Italien och i viss mån Spanien brottades med fick mindre uppmärksamhet både i debatten och i de lånevillkor, som åtföljde räddningsoperationerna.

Fokuseringen på den finanspolitiska aspekten på skuldkrisen medförde att nya mekanismer för krishantering och finanspolitisk disciplin inom valutaunionen bara gav svag och relativt kortsiktiga lättnad. Under 2011 skapades *European Stability Mechanism* (ESM), som skulle förstärka koordineringen och kapaciteten i krishanteringen för både banker, som hotades av sina innehav av statsobligationer, och regeringar, som måste stödja sina banksystem. I december 2011 ingick euroländerna och ett antal andra EU-länder ett avtal om ytterligare koordinering av finanspolitik och, inte minst, en centralisering av budgetansvar med automatisk bestraffning av länder som bröt överenskommelser. Trots dessa överenskommelser lättade krisen inte märkbart. Den italienska 10-årsräntan nådde 7,12 procent i januari 2012. I maj samma år avslöjade den spanska regeringen att spanska banker var i behov av stöd mellan 30 och 130 miljarder euro. Dessmellan hade Grekland förhandlat fram en överenskommelse om en avsevärd skuldlättnad med privata borgenärer.

ECB bidrog i olika omgångar till att dämpa krisen under 2011 och början av 2012 genom uppköp av statsobligationer eller accepterandet av krisländers obligationer som säkerhet för lån till banker. Men i mars 2012 annonserade ECB:s chef, Mario Draghi, att centralbanken hade gjort tillräckligt och att det måste vara upp till regeringarna att stå för kostnaderna av krishantering. Krisen i flera länder och då speciellt Spanien förvärrades av banker som måste stödjas över statsbudgeten.

Detta minskade tilltron till statsobligationerna, som i hög grad hölls av bankerna. Samtidigt förvärrades den ekonomiska situationen och därmed förmågan att betala räntor på statsskulden. Pressen uppåt på krisländernas räntor fortsatte fram till den 26 juli 2012 då Draghi i ett slag minskade pressen genom uttalandet att ”ECB står redo att göra allt som är nödvändigt för att euron skall kvarleva.” ECB följde upp med aktiva åtgärder som ökade dess trovärdighet. Därmed började räntorna i krisländerna falla. Den omedelbara skuldskrisen var över.

Den ekonomiska situationen i länderna förblev emellertid svår med hög arbetslöshet och svag eller ingen tillväxt. Strukturella problem från krisens början kvarstod. Arbetsmarknadsreformer började få uppmärksamhet men makthavarna inom EU fortsatte att sätta sin tilltro till finanspolitisk disciplin. För att råda bot på problemet med ”zombiebanker” i krisländerna och för att förstärka effekterna av ECB:s penningpolitik påbörjades förhandlingar om en bankunion. Förhoppningen var att en överenskommelse om en sådan union skulle förstärka tilltron till eurozonen som oåterkallelig och bidra till att penningpolitikens stimulerande effekter i krisländerna.

Varför en bankunion ganska plötsligt sågs som ett kriterium för en fungerande valutaunion är inte uppenbart. Ett argument var att penningmarknaderna inom EMU hade fragmenterats efter finans- och skuldskris med åtföljande förluster i bankerna. Kostnaderna för enskilda länder att bygga upp bankernas kapital hade blivit så höga att krisländerna, som var högt skuldbelastade, inte på egen hand hade tillräcklig kapacitet att rädda krisbankerna. En bankunion skulle flytta översynsansvaret och ansvar för krishantering till central nivå inom valutaunionen. För att minska den gemensamma kostnaden för krishantering skulle mekanismer skapas för att lägga en större del av denna kostnad på privata investerare i bankerna. En överenskommelse om en bankunion ingicks 2014 men dess effekter är långsiktiga och av mindre omedelbar betydelse för krisländerna.

Frågan är då vad alla de åtgärder som vidtagits inom EU sedan krisens början har åstadkommit för tilltron till valutaunionen? Den fortsatt djupa krisen i Grekland och stagnationen i länder som Italien, Portugal och Spanien visar att de fundamentala problem dessa länder hade 2010 i hög grad kvarstår. Anpassningsförmågan i varu- och

arbetsmarknader är låg trots att vissa försök till arbetsmarknadsreformer gjorts. Eftersom inflation kan underlätta anpassningen i relativa priser och löner innebär skillnader i anpassningsförmåga mellan länder att dessa skillnader måste motsvaras av olikheter i inflation om full sysselsättning skall uppnås. En valutaunion innebär emellertid att inflationen måste vara densamma i alla medlemsländer på lång sikt. I annat fall kommer ett land med högre inflation att antingen förlora konkurrenskraft eller tvingas lämna valutaunion om nödvändiga strukturella reformer inte kan genomföras. De villkor som ställdes på krisländerna för att få krishjälp var främst finanspolitiska och bidrog inte mycket till den strukturella anpassningen. Finanspolitisk centralisering och reformer i banksystemen har heller inte hjälpt. Den långsiktiga tilltron till euroområdet som en bestående valutaunion är därför troligen ganska svag.

ECB:s expanderande roll har emellertid visat att en centralbank kan åstadkomma mycket med avseende på räntesättning och bankers likviditet. Genom att mer eller mindre garantera att köpa upp statsobligationer från krisländer har deras räntor hållits nere. Likaså har bankernas likviditet garanterats genom uppköp och acceptandet av högt värderad säkerhet för lån till bankerna. Vad centralbanken däremot inte kan åstadkomma är långsiktigt sunda banker och länder. Den har emellertid tagit på sig risken av svaga statsfinanser och svaga banker. Därmed har ECB accepterat en delvis finanspolitisk roll som krishanterare. Denna roll förutsågs inte då den skapades. Tvärtom var avsikten att den inte skulle ha denna roll som skapande av disciplin i finanspolitisk- och bankverksamhet. Dess politiska oberoende står också i motsatsställning till dess förmåga att ålägga EU medborgarna en skattebörd. Utan tvekan har ECB:s handlande ökat tilliten till eurons överlevnad då den visat handlingskraft då euron stått inför en omedelbar kris. En kostnad kan dock vara att de fundamental reformer, som krisländerna behöver inom en valutaunion fördröjts. En annan är risken för högre inflation på längre sikt.

Harmonisering, transaktionskostnader och handelshinder

En bankunion och tilliten till en sådan är en annorlunda frågeställning än frågan om tilliten till en valutaunion. Valuta- och penningpolitik behandlas i hög grad som makroekonomiska problem medan en bankunion och dess effektivitet beror på regelsystemet för bankverksamhet. En bankunions ekonomiska bidrag eller kostnader är således beroende på de ekonomiska effekter som följer av harmonisering av regel- och lagsystem för banker och annan finansiell verksamhet. Länken mellan de makroekonomiska frågeställningarna och regelsystemet för bankverksamhet ligger i stor utsträckning i att en hög grad av integration av banksystemen inom valutaunionen krävs för att den centrala penningpolitikens effekter skall spridas någorlunda jämnt. Frågan är emellertid om ett harmoniserat regelverk för bankverksamhet inom EU också har kostnader inom enskilda länder.

Finansiell integration i formen av harmonisering av regel- och lagsystem inom EU kan ske antingen genom direkt harmonisering via direktiv och förordningar, som alla medlemsländer måste genomföra, eller genom institutionell anpassning i varje land vars företag konkurrerar med företag i andra medlemsländer. I detta avsnitt sammanfattas för- och nackdelar förknippade med direkt harmonisering medan institutionell konkurrens diskuteras i nästa avsnitt (se även Göran von Sydows kapitel i denna volym i relation till frågan om olika dynamiker inom den europeiska integrationsprocessen).

Olikheter i lag- och regelverk inom den finansiella sektorn såväl som andra sektorer ses ofta som handelshinder att jämställa med exempelvis tullar. Denna jämförelse är missvisande eftersom tullar och andra handelspolitiska åtgärder är diskriminerande med avseende på en varas eller tjänsts ursprung medan lagar och regleringar inom ett land i allmänhet gäller för alla som verkar inom landet. Den främsta effekten i internationell handel av en harmonisering är en reduktion i kostnaderna för ett företag att sälja i flera länder då de alla har samma lagar och regleringar.

I samarbete med den amerikanske finansprofessorn Sarkis Khoury hävdar jag i en artikel från 2014 att det också finns kostnader förknip-

pade med harmoniseringen av ett lands lagar och regler med andra länders lagar och regler. De institutionella förhållandena i ett land före harmonisering har i allmänhet utvecklats över en lång period i olika kulturella miljöer. EU:s medlemsländer skiljer sig avsevärt med avseende på legala traditioner, praxis och informella normer inom affärsverksamhet och offentliga myndigheter. Naturligtvis kan man inte anta att institutionella förhållanden inom ett land är det bästa möjliga men det är också i det närmaste omöjligt att konstruera ett optimalt system. Lagsystem och normer inom olika områden är beroende av varandra (angående tillit i relation till civil- och straffrättslig harmonisering i EU, se Eva Storskrubbs och Esther Herlin-Kernells respektive kapitel i denna volym). Detta innebär att lagstiftning beträffande bankverksamhet är ömsesidigt beroende av lagstiftning beträffande företagsstyrning, etablering, övertagande, intressenters ställning i företagskonkurser och börslagstiftning. Dessa olika lagområden påverkar de risker banken tar då de lånar till ett företag. Bankernas möjlighet att ingripa i ett företags verksamhet eller att återkalla lån är olika. Därmed är likartade lån i olika länder förknippade med olika risk.

Länder med olika legala traditioner förlitar sig på detaljerade kontraktsklausuler i olika grad. I ett land med väl utvecklad praxis kan lagstiftningen och kontrakt hänvisa till vad som utgör allmänt accepterat beteende medan andra länder måste specificera lagar och kontrakt i detalj för olika omständigheter. Det hävdas ofta att en harmoniserad lagstiftning inom ett visst lagområde kan baseras på lagstiftningen i det land där den fungerar bäst. Problemet är att denna lagstiftning inte säkert fungerar på samma sätt i andra länder med olikheter i traditioner, normer och angränsande lagområden. Argumentet att harmoniserad lagstiftning och reglering av en verksamhet är nödvändig för att skapa konkurrens på lika villkor är därmed sällan övertygande. Harmoniseringen kan i själva verket skapa konkurrens på olika villkor.

Institutionella förhållanden utgör i varje land ett komplicerat socialt system, som utvecklats under lång tid. Det är ofta svårt eller omöjligt att förklara de skillnader vi observerar. Om ett antal experter skulle tillfrågas om hur den specifika lagstiftningen inom ett visst område

borde se ut skulle de alla komma med olika förslag. En belysande om än ganska extrem illustration av kostnader, som kan följa av harmonisering av institutionella förhållanden, är tankeexperimentet att EU beslutar att all affärsverksamhet inom EU måste bedrivas på ett och samma språk. Kostnaden för medborgare i länder med andra språk skulle bli mycket höga. De skulle ha en stor nackdel i förhandlingar vari nyanser i språket är viktiga. Det är fullt möjligt för de flesta att lära sig främmande språk för enkelt bruk men det kan ta decennier att få känslan för nyanser i ord och uttal. Innebörden av denna diskussion är att även om institutionell harmonisering kan minska kostnader för internationell verksamhet så kan den innebära kostnader i olika länder i olika grad beroende på hur väl eller effektivt nya lagar och regleringar fungerar inom varje lands institutionella ramverk och tradition.

Förutsättningar för institutionell konkurrens

Alternativet till harmoniserande direktiv och förordningar inom EU är att varje medlemsland eller grupp av medlemsländer anpassar sina lag- och regelverk över tiden på det sätt länderna ser som mest ändamålsenligt. De kostnader, som uppstår i samband med krav på harmonisering, kan undvikas genom en sådan process samtidigt som fördelar med harmonisering kan erhållas på lång sikt om lag och regelverk i varje medlemsland anpassas i konkurrens med andra medlemsländer. Drivkrafterna till sådan anpassning beror på graden av internationell konkurrens mellan företag i olika marknader och i vilken mån internationell frihandel är begränsad till enbart varu- och tjänstemarknader eller om frihandel gäller även i arbets- och kapitalmarknader i form av internationell rörlighet. Effektiviteten i den institutionella konkurrensen i meningen att den leder till institutioner som tjänar medborgares intressen beror också på hur väl den politiska processen förmår representera dessa intressen.

All internationell handel medför någon form av institutionell konkurrens och innebär en grad av ömsesidigt erkännande av länders lag- och regelverk. Frihandel i varor och tjänster innebär att varje land

kan bestämma sitt eget regelverk på både efterfrågesidan och produktionssidan. Importerande länder måste då acceptera varandras olikheter i de regler som gäller för produktionssidan. Den internationella handelsregim som utvecklats inom ramen för världshandelsorganisationen (WTO) är baserad på denna form av ömsesidigt erkännande. Den leder till institutionell konkurrens beträffande reglerna på produktionssidan för exempelvis miljöanpassade produktionsmetoder. Sådan konkurrens mellan regelverk är kontroversiell, eftersom den kan leda till ”konkurrens mot botten” i miljöpolitiken då politikerna i varje land är känsliga för lokala producenters intressen. Effektivitet i den institutionella konkurrensen kräver således både ömsesidigt erkännande av regelverk och en politisk process, som inte speciellt tjänar producentintressen.

EU:s regler för internationell handel mellan medlemsstater är bredare än WTO:s regler. Principen har varit fri rörlighet för varor, tjänster, arbetskraft och kapital även om principen är långt ifrån realiserad. Med rörlighet i dessa fyra avseenden måste det ömsesidiga erkännandet utsträckas då den institutionella konkurrensen blir starkare. Arbetskraftens och kapitalets rörlighet kan substituera för rörlighet i varor och tjänster. Om rörligheten är fullständig kan regelverket för arbetskraft i ett medlemsland användas för att utföra kontraksarbete i ett annat medlemsland. Detta kan leda till konkurrens mot botten inom regelverken för vissa former av arbete. För att förhindra detta kan det ömsesidiga erkännandet begränsas till regler för arbete som utförs inom varje land. Arbetskraft, som utför arbete i ett annat land, måste då arbeta med regelverket i det land där arbetet utförs. Detta bör leda till konkurrens mot toppen eftersom vi kan anta att medborgare flyttar till andra länder för att arbeta under förhållanden de föredrar. Detta förutsätter dock att rörlighet accepteras politiskt.

Många former av finansiell verksamhet för kunder i ett land kan lätt utföras i ett annat. Den arbetskraft och det kapital som krävs för att utföra tjänsterna skulle då kunna flytta till det land där regelverken för att producera de finansiella tjänsterna är mest förmånliga. London har länge varit en attraktiv lokalisering av ett brett utbud av finansiella tjänster och blivit mottagare eller importör av

både arbetskraft och kapital och samtidigt exportör av de finansiella tjänsterna. Detta har satt press på Frankfurt, Paris och andra städer att skapa likvärdiga förutsättningar för finansiella tjänster. Driver den institutionella konkurrensen mellan London och kontinentala finanscentra kvaliteten i de finansiella tjänsterna mot toppen eller mot botten? Svaret beror på vilken kvalitet köpare söker och uppskattar i finansiella tjänster i förhållande till de kvaliteter, som anses socialt önskvärda. Om en viss finansiell tjänst medför sociala risker, som köpare inte tar hänsyn till privat, kan konkurrensen leda till överutbud av dessa tjänster i förhållande till vad som betraktas som socialt önskvärt. Konkurrensen mellan länder att skapa regelverk som attraherar produktionen av dessa finansiella tjänster kan då skapa konkurrens mot botten i regelverk som är ägnade att kontrollera dessa risker.

Som exempel kan det antas att det finns hög efterfrågan på så kallade *credit default swaps* (CDS), som ger möjlighet för köpare att begränsa eller försäkra den kreditrisk de är utsatta för. Utbudet av denna försäkring mot kreditrisk kan emellertid skapa alltför hög risk ur social synpunkt för de finansiella institutioner, som tar på sig risken. Konkurrens mellan länder om att attrahera finansiella företag, som erbjuder kreditriskförsäkringen, kan då leda till konkurrens mot botten i regelverken. Den institutionella konkurrensen kan leda till ett motstånd mot att genomdriva regler som minskar risken men är kostsamma för de finansiella företagen. Om köparna av försäkringen mot kreditrisker å andra sidan föredrar säljare med god förmåga att motstå de risker, som tjänsterna medför, bör den institutionella konkurrensen leda mot toppen i regelverken som begränsar dessa risker.

CDS-instrumenten som ledde till enorma förluster för det amerikanska försäkringsbolaget *American International Group* (AIG) under finanskrisen, erbjöds från företagets Londonkontor. Den amerikanska regeringen ingrep med stöd uppgående till 45 miljarder dollar vilket räddade företaget från konkurs. Därmed är det inte sagt att regelverket i London var speciellt svagt som resultat av institutionell konkurrens mot botten. Före krisen var uppfattningen troligen den motsatta. Londonverksamheter led stora förluster under krisen men detsamma gällde för finansiella företag i Tyskland, Frankrike och

Schweiz. Londons ställning har om något stärkts ytterligare efter krisen. ”Brexit”-omröstningen har emellertid i ett slag skapat osäkerhet om Londons förmåga att förbli Europas finanscentrum. Denna förmåga kommer att bero på de framtida regelverken i både Storbritannien och EU. Förutsättningarna för institutionell konkurrens kommer att påverkas också av eventuella diskriminerande handels hinder för finansiell verksamhet mellan EU och Storbritannien.

Det finns forskning om institutionell konkurrens och förutsättningarna för att den på lång sikt skall vara effektiv ur välfärdssynpunkt. En av de mest kända studierna har utförts av den amerikanske juridikprofessorn Roberta Romano, som ser de amerikanska delstaterna som ”konkurrerande laboratorier” med avseende på företagslagstiftning. De enskilda delstaterna kan var och en utföra experiment i lagstiftning. Detta leder till en dynamisk process där framgångsrika innovationer i en delstat följs av liknande innovationer i andra delstater, som konkurrerar om att bli hemstat för företaget. Flera forskare såsom den amerikanske juridikprofessorn Joel Trachtman anser att denna process är speciellt fördelaktig för lagstiftningens effektivitet då det råder stor osäkerhet om hur en effektiv företagslagstiftning bör utformas ur ett socialt såväl som privat välfärdsperspektiv. Inom detta område sammanfaller dessa perspektiv i hög grad. Andra forskare betonar fördelarna med institutionell konkurrens då länder eller regioner skiljer sig åt i hög grad avseende preferenser, affärspraxis och juridiska traditioner i kombination med osäkerhet och bristande kunskap om hur optimala regelverk bör utformas. Det råder ingen tvekan om att dessa förhållanden väl beskriver EU inom en rad områden.

En annan faktor, som framhävts av exempelvis den tyske ekonomen Roland Vaubel, är informationsasymmetri mellan medborgarna och deras lagstiftande representanter. Under dessa förhållanden kan institutionell konkurrens kompensera för medborgarnas bristande information om vad som utgör ett effektivt regelverk. Det påpekas också att institutionell konkurrens är förenlig med EU:s principer om subsidiaritet eller decentralisering av beslutsfattande och rörlighet medan harmonisering inte är förenlig med båda dessa principer.

Det finns naturligtvis många mellanformer mellan fullständig harmonisering av lagar och regler, som alla medlemsländer i EU måste

genomdriva, och perfekt institutionell konkurrens med ömsesidigt erkännande. Den amerikanske juridikprofessorn Alan Sykes betonar att verkligheten kräver sådana mellanformer. En möjlighet är att ett par av EU:s medlemsländer ingår en överenskommelse om minimikrav på harmonisering eller om specifika målsättningar med lagstiftning, som kan genomföras på olika sätt. Ett sätt att klassificera dessa mellanformer, som praktiseras inom EU, är ”begränsad ömsesidig acceptans med grundläggande harmonisering.” Detta utgör en mellanform inom områden där konkurrens mot botten befaras samtidigt som utrymme finns för enskilda länder att utforma regler på eget sätt. Dessa mellanformer kan variera inom olika områden och mer eller mindre betona antingen det ömsesidiga erkännandet eller harmoniseringen. Graden av institutionell flexibilitet varierar därmed. Inom en valutaunion är penningpolitiska institutioner och penningpolitiken i sig själv fullständigt harmoniserad medan finanspolitiska institutioner är harmoniserade i mycket begränsad omfattning även om EU under skuldskrisens gång genomdrivit en viss överstatlighet. De enskilda medlemsländernas förmåga att genomdriva en finanspolitik, som skiljer sig från andras politik, begränsas av rörlighet av arbetskraft och kapital.

En avgörande fråga för vilken grad av ömsesidigt erkännande med institutionell konkurrens som är önskvärd gentemot harmonisering av lagar och regler är som redan nämnts i vilken utsträckning den institutionella konkurrensen tenderar att röra sig mot toppen eller botten. Inom regelverken för vissa typer av finansiella tjänster råder säkert konkurrens mot toppen. Inom finansiell rådgivning och finansiell investeringsverksamhet gäller konkurrens mot toppen, eftersom privata värderingar av dessa tjänster inte skiljer sig avsevärt från sociala värderingar. Undantag kan naturligtvis finnas om ett land av sociala och etiska skäl vill förbättra kapitaltillförseln till vissa företag. Ett enklare sätt att uppnå sådana etiskt önskvärda investeringar är dock att direkt subventionera deras kapitalkostnader i stället för att uppställa regler för den finansiella verksamheten.

Inom försäkringssektorn skulle ömsesidigt erkännande av regelverk för försäkringsföretag betyda att företag från olika länder med olika regelverk skulle kunna konkurrera inom varje land. Den insti-

tutionella konkurrensen kan i detta fall leda till toppen, vilket är det bästa regelverket ur konsumenternas perspektiv, om privata värderingar avseende exempelvis företagens förmåga att leva upp till åtaganden värderas lika högt eller högre av privata konsumenter som av de lagstiftande representanterna för medborgarna. Utan ömsesidigt erkännande måste ett företag anpassa verksamheten beroende på regelverket i det land där tjänsterna säljs. I detta fall kan olikheter i regelverken utgöra en form av handelshinder samtidigt som dessa olikheter troligen representerar medborgarnas preferenser. Harmonisering skulle då leda till kostnader i form av regelverkets brist på överensstämmelse med preferenser i ett antal länder.

Företagsstyrning eller *corporate governance* är ett område med hög komplexitet, som påverkas av flera olika typer av lagstiftning och regelverk för den finansiella sektorn. Denna komplexitet innebär att det är nästan omöjligt att beskriva ett komplett optimalt regelverk för företagsstyrning. En harmonisering inom ett lagstiftningsområde, som till exempel aktieägarnas roll vid företagsövertagande, kan då ha helt olika konsekvenser i olika länder med olikheter med avseende på regelverket för börshandel. Konsekvenserna av harmonisering är då svåra att förutsäga med följderna att argumenten för institutionell konkurrens är relativt starka inom företagsstyrning. Det finns förslag i forskningen, som innebär att en hög grad av harmonisering skall kunna uppnås i kombination med en grad av institutionell konkurrens. Enligt dessa förslag kan EU centralt erbjuda ett regelverk för exempelvis företagslagstiftning som länder kan implementera eller erbjuda företag som ett alternativ till den nationella lagstiftningen. EU har en sådan lagstiftning som erbjuds som valmöjlighet för företag.

Harmonisering och institutionell konkurrens före skuldkrisen

Bankverksamhet är speciell i den meningen att den är förhållandevis hårt reglerad och att syftet med regelverket är inte bara att uppnå effektivitet i traditionell mening utan också finansiell stabilitet. Detta

innebär att regelverket skall minimera risken för finansiella kriser. Ur ren effektivitetssynpunkt kan det verka som om kriterierna för institutionell konkurrens är väl uppfyllda inom finansiell verksamhet. EU:s medlemsländer skiljer sig åt i hög grad avseende preferenser, affärspraxis och juridiska traditioner. Vidare finns det ingen klar enighet bland experter om hur ett optimalt regelverk bör utformas. Institutionell konkurrens kan kompensera för medborgarnas bristande information om vad som utgör ett effektivt regelverk.

En annan förutsättning för att institutionell konkurrens skall leda till effektiva regelsystem för den finansiella sektorn är att företagens drivkrafter att ta risk inte är alltför starka. Inom bankverksamhet i EU har denna förutsättning hittills inte varit uppfylld av flera skäl. Ett skäl är att den enskilda bankens riskhantering inte tagit tillräcklig hänsyn till så kallad systemrisk. Detta innebär att en banks konkurs kan ha spridningseffekter till andra banker. Ett annat skäl är de som satt in pengar i en bank eller köpt de värdepapper banken gett ut för att finansiera sin verksamhet haft otillräcklig information om bankens risktagande. Det tredje och kanske viktigaste skälet är bankers långivare har i hög grad varit försäkrade mot de förluster som skulle uppstå vid konkurs. En sådan försäkring har inneburit att banker kunnat finansiera risktagande utan att behöva betala en riskpremie till sina finansörer. Därmed har det som brukar kallas *moral hazard* uppstått. Detta innebär att den som har försäkring mot konsekvenser av risktagande tenderar att ta alltför mycket risk.

Den försäkring bankerna har kunnat dra nytta av har haft formen av explicit inlåningsförsäkring såväl som implicita garantier i formen av mer eller mindre klart uttalade löften från myndigheter att bankerna inte kommer att tillåtas att gå i konkurs. Därmed kan en banks långivare anta att de skulle hållas skadefria oberoende av hur mycket risk banken tar. Under dessa förhållanden skulle institutionell konkurrens mellan reglerande myndigheter kunna leda till konkurrens mot botten i reglerna för bankernas risktagande. Det land, som begränsat risktagandet förhållandevis mycket, skulle sett bankverksamhet flytta till andra länder med större tolerans mot risktagande.

Detta resonemang betyder att en begränsning av bankers risktagande kräver internationella överenskommelser om regler för risk-

tagandet så länge som bankernas långivare inte utsätts för risk för förluster i samband med bankers konkurs. Traditionen att inte låta banker gå i konkurs har inneburit en implicit garanti av deras långivare och en implicit subvention av bankers risktagande. De internationella Baselöverenskommelserna beträffande minimikrav på eget kapital i banker i förhållande till deras risktagande utformades som ett sätt att förhindra eller minska bankers möjligheter att utnyttja den implicita garantin. EU har genomdrivit Baselöverenskommelserna i direktiv för bankernas kapitaltäckning. Andra direktiv för bankverksamhet inom EU är förenliga med synen att institutionell konkurrens kan leda till förbättrade regelsystem. Det andra bankdirektivet från 1992 gav varje bank inom EU rätt att driva bankverksamhet i filialer i hela EU-området med godkännande av hemlandets myndigheter, som skall reglera, kontrollera och överse verksamheten. Med andra ord, banker skulle kunna erbjuda tjänster inom hela EU med en *single licence* från hemlandet.

Bankdirektivets vision blev aldrig en utbredd realitet inom EU. Visserligen öppnade ett antal banker filialer i andra länder men den helt dominerande internationella verksamheten ägde rum i dotterbolag utanför hemlandet. Dessa blev legala enheter i värdländerna och föremål för dessa länders regelverk och kontroll. En viktig anledning till att bankers internationella verksamhet skedde i dotterbolag är att den ömsesidiga tilltron till hemlänternas regelverk och kontroll saknades. Hemlänternas myndigheter var heller inte positiva till att dess banker bedrev utlandsverksamhet i filialer, eftersom de blev ansvariga för inlåningsförsäkringen för utlandets insättare. Det finns andra anledningar till att banker bedriver verksamhet i dotterbolag i stället för filialer men de övervakande myndigheternas attityder har säkert stor betydelse för hur bankerna organiserar sin verksamhet.

Huvudpoängen här är att viktiga förutsättningar för effektiv institutionell konkurrens inte uppfyllts inom EU trots bankdirektivets vision före skuldskrisen. Dessutom såg myndigheterna inom varje medlemsland som sin uppgift att främja inhemska bankers verksamhet i konkurrensen. Det finns flera exempel på motstånd bland EU:s medlemsländer mot utländska bankers uppköp av inhemska banker. Synen på bankverksamhet som en slags allmännyttig verksamhet

har av allt att döma överlevt den liberalisering som ägt rum sedan 1980-talet.

Framväxten av en bankunion inom EU

I avsnittet om den monetära unionen nämndes det att ECB under skuldskrisen såg penningpolitikens möjligheter att påverka ekonomisk aktivitet som begränsad av den nationella fragmenteringen av banksystemen inom eurozonen. Denna fragmentering skulle varit mindre betydelsefull om bankdirektivets vision om gränsöverskridande verksamhet blivit en realitet. Trots existensen av ett antal stora banker med verksamhet i flera euroländer domineras banksystemen i varje land av inhemska banker. Bankerna i krisländerna har blivit allvarligt försvagade med följderna att deras förmåga att stimulera ekonomisk verksamhet är begränsad.

Det finns två möjliga svar på fragmenteringen inom valutaunionen. Antingen kunde det andra bankdirektivets vision realiseras eller så kunde internationalisering av bankverksamhet stimuleras inom ramen för ett harmoniserat regelverk med reducerat inflytande av nationella myndigheter. Förutsättningarna för bankdirektivets vision baserat på ömsesidig tillit existerar som sagt inte. En framkomlig väg var således att försöka harmonisera och centralisera reglering och översyn. Denna väg representeras av bankunionen inom euroområdet. Avsikten är också att denna skall bryta länken mellan risk som följd av hög statsskuld och bankrisk i ett nationellt banksystem.

Bankunionen har tre pelare. För det första skall översynen av stora banker inom euroområdet centraliseras. ECB har fått översynsansvar för dessa banker som helt dominerar banksystemen i de enskilda euroländerna. Översynen skall ske i enlighet med EU:s direktiv för kapitaltäckning, som i sin tur är en version av Baselöverenskommelsen. För det andra skall reglerna för inlåningsförsäkring harmoniseras. För det tredje skall procedurerna för hantering av insolventa banker harmoniseras och förstärkas med syftet att reducera den implicita subventionen av risktagandet i, framför allt, stora banker.

Två av tre pelare för bankunionen har genomförts i form av en

Single Supervisory Mechanism (SSM) och en *Single Resolution Mechanism (SRM)*. SSM innebär att ECB sedan 2014 har övertagit ansvaret för översynen av 129 betydande banker inom euroområdet. Dessa svarar för 82 procent av tillgångarna hos euroområdets banker. Översynen skall ske enhetligt oberoende av bankers nationalitet och ECB har rätten att frånta en bank licensen för verksamheten. Vidare har ECB rätten att påföra kapitalkrav utöver de som krävs i enlighet med kapitaltäckningsdirektivet om en bank hotar den finansiella stabiliteten. Allt detta innebär att betydande befogenheter för kontroll och översyn centraliserats till ECB.

SRM innebär att insolventa banker från och med den 1 januari 2016 skall hanteras med enhetliga procedurer vari ECB också har en viktig roll. ECB, som ansvarig för översyn, beslutar när en bank är insolvent eller med hög sannolikhet är insolvent. Ansvaret för banken överförs då till *Single Resolution Board (SRB)*, som skall besluta om banken skall avvecklas, säljas eller fortsätta som helhet eller i begränsad omfattning med visst stöd av tillgängliga fonder och rekapitalisering. En viktig aspekt av SRM är att om tillgångarna inte täcker bankens skulder skall dess långivare ta förluster i form av en *haircut*, som skall uppgå till minst 8 procent innan kapital kan tillskjutas på annat sätt. Därmed skall de långivare, som inte täcks av inlåningsförsäkring, bli medvetna om riskerna i en banks verksamhet och kräva en riskpremie för att köpa de finansiella instrument banken ger ut. Denna aspekt på SRM är avsedd att reducera problemet med *moral hazard*, som anses leda till alltför högt risktagande.

Den tredje aspekten på bankunionen är en gemensam inlåningsförsäkring. En sådan skall ge konkurrensneutralitet mellan banker i olika euroländer och enhetlig finansiering av försäkringen. Svårigheten med att komma till en överenskommelse beror på att inlåningsförsäkringens utformning bestämmer vilka skattebetalare som i slutändan står bakom försäkringen för insättare i en viss bank. Även om en fond för inlåningsförsäkring byggs upp måste skattebetalare i något land stå bakom försäkringen. I det nuvarande systemet med nationell inlåningsförsäkring står skattebetalarna i en banks hemland som garantier. Med gemensam fond och försäkring för alla banker i euroområdet måste risken fördelas mellan euroländerna. Detta innebär

att en överstatlig myndighet inom EU har befogenheter av finanspolitisk natur då den kan påtvinga kostnader på skattebetalare inom hela euroområdet.

Tilliten till bankunionen har således flera aspekter. En fråga är om dess utformning är ändamålsenlig för ekonomisk tillväxt. En andra fråga är om regelsystemet är trovärdigt och därmed om bankunionen kan förväntas uppnå dess syften. En tredje fråga är hur bankunionen påverkar tilliten till euron. Bankunionen förutsätter också att medborgare i euroländerna har tillit till krismyndigheternas befogenheter att fördela kostnader av en kris i ett land till medborgare i hela euroområdet. Det har redan påpekats att länderna inom EU knappast är tillräckligt enhetliga med avseende på juridiska traditioner, praxis i affärsverksamhet och offentliga myndigheters traditioner för att ett harmoniserat regelverk för bankverksamhet skall vara det mest effektiva. Å andra sidan uppfylls inte förutsättningarna för institutionell konkurrens eftersom det ömsesidiga erkännandet av länders regelverk och myndigheter saknas. Risken för konkurrens mot botten i risktagande är också stor så länge varje land inte har en trovärdig mekanism för att fördela en banks risker mellan olika långgivare.

Bankunionen kan ses som ett alternativ då förutsättningarna för institutionell konkurrens inte existerar. Det kan dock finnas alternativa arrangemang mellan den starka centralisering, som bankunionen innebär, och institutionell konkurrens mellan regelverken för bankverksamhet bland EU:s medlemsländer. Om varje land hade procedurer för hantering av krisbanker, som kunde fördela riskerna till bankernas långgivare och aktieägare så att dessa blev riskmedvetna, skulle förutsättningarna för institutionell konkurrens stärkas. Varje land måste då ha en trovärdig speciallagstiftning för behandling av insolventa banker, som skiljer sig från allmän konkurslagstiftning. Speciallagstiftningen för banker måste behandla krav från inhemska och utländska intressenter likvärdigt och den måste utformas så att spridningseffekterna av en banks konkurs minimeras.

Med en trovärdig speciallagstiftning för insolventa banker i varje medlemsland är det troligt att den ömsesidiga tilliten också skulle förstärkas. Därmed skulle förutsättningarna för institutionell konkurrens kunna uppfyllas. Vi måste emellertid också ta hänsyn till

ekonomisk-politiska frågeställningar i varje land. Hur kan EU genomdriva ett krav på att varje medlemsland måste ha en stark och effektiv lagstiftning för hantering av bankkonkurser? Det är troligen lättare ur politisk synpunkt att skapa ett harmoniserat regelverk för hanterandet av banker i konkurs än att framtvunga lagstiftning i varje medlemsland. Med ett gemensamt regelverk av detta slag är det också logiskt att en centraliserad myndighet tar ansvaret för krishantering. Därmed är det också naturligt att översynen av banker centraliseras såsom i bankunionen.

Den andra frågan avseende tilliten till en bankunion avser regelverkets trovärdighet i förhållande till dess syften. Den helt avgörande frågan är om stora banker i kris kommer att tillåtas gå i konkurs och avvecklas med förluster för långivare som följd. Många observatörer har uttryckt starka tvivel om detta (såsom *European Shadow Financial Regulatory Committee* i ett uttalande från 2014). Erfarenheterna med den italienska banken *Monte dei Paschi* stärker detta tvivel. Trycket på Italiens regering att skydda bankens långivare var starkt men EU:s regler för statsstöd gjorde det svårt att direkt stödja banken. Regeringen lyckades emellertid organisera stödaktioner i samarbete med den privata sektorn.

Det är således troligt att stora banker i Europa kommer att fortsätta att arbeta med implicita subventioner i form av förväntat stöd till långivare som inte har inlåningsförsäkring. Drivkrafterna att ta alltför höga risker kvarstår därmed om än svagare än tidigare. Höga kapitalkrav i kombination med stark översyn kan minska detta risktagande som hotar den finansiella stabiliteten. Dessa kapitalkrav bör differentieras med hänsyn till varje lands banksystem och övrig lagstiftning, som påverkar risktagandet. Detta talar för att en långtgående centralisering av kapitalkrav och översyn som i bankunionen medför kostnader. Å andra sidan är risken stor med nationella myndigheter att de i själva verket kommer att tjäna inhemska bankers intressen. Centraliseringen av översynen till ECB motverkar detta.

Innebär bankunionen en förstärkning av tilliten till euron? Avsikten har varit att bryta länken mellan den nationella finanspolitiska risken med höga statsskulder och risken i de nationella banksystemen. Detta kan uppnås om euroländerna accepterar att gemensamt

backa upp riskerna i de nationella banksystemen. Motståndet mot denna ömsesidiga uppbackning av nationella banker och statsskulder är stort i Tyskland och andra euroländer, som inte står inför en skuldskris. Bankunionen innebär dock att ECB har tagit på sig ett stort ansvar för de enskilda ländernas finansiella stabilitet. Därmed har skattebetalarna i hela euroområdet i viss mån tagit på sig ansvaret för kostnader för bankkrishantering i enskilda länder. Skattebetalarnas tillit till myndigheternas förmåga att fördela dessa kostnader kommer att visa sig den dagen då en allvarlig bankkris är ett faktum.

Tilliten till valutaunionen och banksystemet kan stärkas med ökad flexibilitet

Sex år efter den europeiska skuldskrisens början sviktar tilltron fortfarande till eurons långsiktiga överlevnad i nuvarande form. ECB:s agerande har utan tvekan stärkt tilltron till att krisländerna kan förbli inom eurozonen ytterligare en tid men utan genomgripande strukturella reformer i ett antal länder kommer kostnaden av att behålla euron visa sig i fortsatt svag ekonomisk tillväxt och arbetslöshet i dessa länder. Skapandet av bankunionen med dess utvidgade ansvar för ECB och spridning av kostnader för bankkrishantering kan ha minskat det finanspolitiska trycket på krisländerna men inte minskat behovet av strukturella reformer. Bankunionen innebär harmonisering av regelsystemet för banker, centralisering av översynen av banker och harmonisering av reglerna för hantering av krisbanker. Den innebär ett försök att skapa procedurer för krishantering som skall ge bankers långgivare del i risken av förluster. Ett effektivt och på lång sikt stabilt banksystem kräver att långgivarna deltar i bankers risk för att den implicita subventioneringen av risktagande skall undanröjas.

Tilliten till vad bankunionen skall kunna åstadkomma är fortfarande låg med avseende på dess procedurer för krishantering. Drivkrafterna för högt risktagande kvarstår. Bördan på kapitaltäckningskrav och översyn för att förhindra alltför högt risktagande förblir därmed stor. Det återstår att se hur väl ECB kommer att kunna sköta det stora översynsansvar den har med hänsyn till olikheter mellan länder i

lagstiftning och affärspraxis, som påverkar bankers risker. Tilliten till den politiskt starkt oberoende ECB tycks fortfarande vara stor men en fråga för framtiden är om centralbankens utvidgade befogenheter att belasta skattebetalare utanför länder med bankkriser kommer att accepteras politiskt.

En möjlig utväg ur vad som kallats skuldskrisen inom eurozonen skulle kunna vara att låta några länder lämna valutaunionen antingen för att återgå till egna valutor eller till en annan gemensam parallell "euro2"-valuta. Oviljan att låta länder lämna euroområdet sammanhänger med att tilltron till euron som en permanent valuta kan minska. Uppdelningen i två eurovalutor kan reducera detta problem i förhållande till en situation där enskilda länder återgår till egna valutor. Det land eller de länder som lämnar euroområdet skulle omedelbart se en försvagning av den nya valutan i förhållande till euron. En sådan försvagning har visat sig mycket effektiv för att stimulera ekonomin i länder som övergett en fast växelkurs i tidigare kriser. Tidigare exempel är Sverige och Finland som 1992 övergav fasta kurser i förhållande till den tyska marken.

Uppdelningen av euroområdet står också i samklang med ökad flexibilitet i integrationsprocessen inom EU. Sådan flexibilitet kan minska kostnaderna av harmonisering inom en rad områden och därmed tilltron till EU som helhet. Inom valutaområdet skulle en uppdelning i två valutor ge möjlighet för dem som fortfarande står utanför att i framtiden välja vilken eurovaluta de vill ansluta sig till. De två valutorna kan sikta på olika inflationsmål där en högre inflation kan hjälpa anpassningen av relativa löner och priser i länder med stor stelhet i dessa. Rent ekonomiskt är strukturella reformer naturligtvis att föredra men det är tveksamt om krisländerna kan genomdriva de långtgående reformer, som troligen är nödvändiga för att medlemskap i euron inte skall kosta för mycket.

Den mest långtgående formen av flexibel integration utanför det monetära området skulle vara institutionell konkurrens mellan lag- och regelverk i olika medlemsländer. Institutionell konkurrens är förenlig med EU:s principer om subsidiaritet och internationell rörlighet medan harmonisering inte är förenlig med båda dessa principer. Förutsättningarna för att institutionell konkurrens skall leda till poli-

tiskt tryck för ökad kvalitet i regel och översynssystemen för banker saknas dock, eftersom trovärdigheten i reglerna för fördelning av en fallerande banks förluster är låg. Centralisering av översynen av banker till ECB är därför logisk. I den mån medlemsländerna kan skapa effektiva och trovärdiga regler för hantering av banker i kris kan det vara möjligt att minska den subventionering av bankers risktagande, som fortfarande är en realitet. Med sådana reformer skulle den nuvarande centraliseringen av ansvaret för banköversyn bli onödig.

Avslutningsvis kan framhållas att "Brexit" aktualiserar frågan om möjligheterna till institutionell konkurrens och flexibel integration inom den finansiella sektorn som helhet. Det vore en klar fördel för både EU och Storbritannien om både brittiska och kontinentala företag tillåts erbjuda finansiella tjänster inom både EU och Storbritannien baserat på en *single licence*. Samma argument gäller naturligtvis även om USA och andra länder inkluderas i resonemanget. En förutsättning för att ekonomiska fördelar skall uppnås med en *single licence* är emellertid att myndigheterna och medborgarna i de olika länderna har ömsesidig tillit till varandras regelsystem för finansiella tjänster. En minimumnivå av harmonisering av regelverk är troligen nödvändig för att uppnå sådan tillit.

Källor och litteratur

Principen om ömsesidigt erkännande (*mutual recognition*) innebär att en vara som kan säljas lagligt i ett land också kan säljas i andra EU-länder. Undantag kan tillåtas av exempelvis hälso-, säkerhets- och miljöskäl. Begreppet *multispeed Europe* innebär att alla medlemsländer inte deltar i integrationen av regelverket inom ett område. EMU såväl som Schengenöverenskommelsen är exempel på detta. Valutaunionens grundvalar presenterades i den så kallade Delorsrapporten "One Money, One Market" (*European Economy* 44, 1990). Rapporten betonade mikroekonomiska vinster som till exempel reducerad växelkursrisk. Charles Wyploszs kritik mot rapporten återfinns i "European Monetary Union: the Dark Sides of a Major Success", (*Economic Policy* 21:46, 2006). Teorin om optimala valutaområden vid tiden för

Delorsrapporten sammanfattas i artikeln ”Optimum Currency Areas Revisited” av Clas Wihlborg and Thomas D. Willett i Michele Fratianni, med flera (red) *Financial Regulation and Monetary Arrangements after 1992* (Elsevier, 1991). Teorin att kriterierna för optimala valutaområden är endogena framfördes av Jeffrey A. Frankel och Andrew K. Rose i artikeln ”The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria” (*Economic Journal* 108:449, 1998). Thomas D. Willett, Oran Permpoon och Clas Wihlborg visar i artikeln ”Endogenous OCA Analysis and the Early Euro Experience” (*The World Economy* 33:7, 2010) att denna endogenitet fortfarande saknades tio år efter valutaunionens början.

En real växelkurs kan definieras som relationen mellan priser på varor och tjänster i två länder när priserna uttrycks i samma valuta och detta ses ofta som ett mått på ett lands konkurrenskraft. Thomas D. Willet, Nan Zhang och Clas Wihlborg visar i artikeln ”The Euro Debt Crisis, It Isn’t Just Fiscal”, (*World Economics* 11:4, 2010) att krisländernas reala växelkurser divergerade i förhållande till Tyskland under eurons tio första år. De visar också att statsskuldernas storlek i förhållande till BNP inte utvecklats mycket värre i krisländerna än i andra euroländer. En grupp författare från *European Shadow Financial Regulatory Committee* går igenom EU:s åtgärder för att lösa skuldskrisen i artikeln ”Regulatory Response to the Financial Crisis in Europe: Recent Developments 2010–2013” (*Journal of Financial Economic Policy* 4, 2015).

Avsnitten om för- och nackdelar med harmonisering och institutionell konkurrens sammanfattar argument från en artikel av Clas Wihlborg och Sarkis J. Khoury med titeln ”Institutional Competition as an Alternative Mechanism for Harmonization in Monetary and Banking Unions” (*Forum för EU Debatt*, 2014). Förutsättningarna för institutionell konkurrens diskuteras av Alan J. Sykes i artikeln ”Regulatory Competition or Regulatory Harmonization? A Silly Question?” (*Journal of International Economic Law* 3:2; 2000) och Joel P. Trachtman i ”Regulatory Competition and Regulatory Jurisdiction” (*Journal of International Economic Law* 3:2, 2000). Wolfgang Kerber fokuserar på förhållanden i EU i ”Interjurisdictional Competition within The European Union” (*Fordham International Law Journal* 23, 2000).

Roland Vaubel diskuterar informationsasymmetri och institutionell konkurrens i "The future of fiscal federalism and the need for global government: A response to Vito Tanzi," (*European Journal of Political Economy* 25:1, 2009). Begreppet "konkurrerande laboratorier" kommer från Roberta Romanos artikel "The States as a Laboratory: Legal Innovation and State Competition for Corporate Charters" (*Yale Journal of Regulation* 23:209, 2006). Förslaget om konkurrens mellan nationell företagslagstiftning och EU:s lagstiftning kommer från Gerard Hertig och Joseph A. McCahery i "Company and Takeover Law in Europe: Misguide Harmonization Efforts or Regulatory Competition" (*European Business Organization Law Review* 4:2, 2003). Trovärdigheten i EU:s *Single Resolution Mechanism* ifrågasätts till exempel av *European Shadow Financial Regulatory Committee* i "Complexity and Credibility in the Single Resolution Mechanism" (Statement no 39, 2014, se: <http://www.esfrc.eu/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/statement39.pdf>)

Ett konstitutionellt perspektiv på frågan om tillit inom EU:s straffrättsliga samarbete

av Ester Herlin-Karnell

EU står idag inför en rad kriser: från migrations- och eurokrisen till det ökade terrorhotet inom Europa och den politiska osäkerheten om betydelsen av bland annat ”Brexit”. Enligt Lissabonfördraget skall EU upprätta ett ”område med frihet, säkerhet och rättvisa” (på engelska *area for freedom, security and justice*) för medborgare i Europa. Men vad betyder egentligen detta löfte? Kan EU säkerställa fri rörlighet och garantera att mänskliga rättigheter inte kränks samtidigt som EU avser bekämpa brottslighet och terrorism? Begreppet ”frihet” som nämns i politikområdets betäckning ställer onekligen denna fråga på sin spets. Den passfria zonen inom Europa (Schengen) innebär att målsättningarna om å ena sidan fri rörlighet och å andra sidan terror- och brottsbekämpning ibland hamnar i konflikt med varandra. Detta kommer sig helt enkelt av att säkerhet för en person kan betyda mindre frihet för en annan.

Området med frihet, säkerhet och rättvisa har utvecklats till ett av EU:s mest dynamiska rätts- och policyområden på senare tid. Med anledning av det tuffa politiska klimatet i EU i kölvattnet av de senaste årens kriser är det främst ömsesidigt erkännande, det vill säga att medlemsländerna godtar domar och beslut från andra medlemsländer, och inte nödvändigtvis harmonisering av den straffrättsliga lagstiftningen som har använts inom straffrättsligt samarbete inom EU. Detta kan ses som ett uttryck för att subsidiaritetsprincipen värnas inom EU, alltså att nationella lagar och regler bibehålls och lagstiftning sker på lägsta möjliga nivå inom EU utan att kringskära effektiviteten. Mot denna bakgrund står det klart att tillit mellan

EU:s medlemsländer är av avgörande betydelse på detta område, men det har visats sig svårt att åstadkomma inom straffrättsligt samarbete eftersom de nationella straffrättsliga systemen är så starkt förankrade i teorier om statens och individens rättigheter och skyldigheter.

Men det bör framhållas att i och med Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 har straffrättsarbetet närmat sig övriga samsarbetsområden inom EU och etablerade principer såsom direkt effekt av EU-direktiv och EU-rättens företräde framför nationell lag. Då straffrätten varit ett av de mest nationellt förankrade områdena i EU:s medlemsländer och då EU inte ansetts ha ett fullgott skyddsnät av rättsprinciper, har detta många gånger inneburit ett hinder för framväxten av tillit mellan medlemsländerna och deras nationella myndigheter. Till exempel blev den europeiska arresteringsordern ofta nämnd som ett oacceptabelt EU-initiativ under den brittiska debatten som föranledde ”Brexite”-folkomröstningen. ”Nej-sidan” påstod bland annat att brittiska medborgare inte kunde garanteras en rättvis rättegång i andra medlemsländer.

Syftet med detta kapitel är att förklara vad som menas med straffrättsligt samarbete inom EU och att särskilt belysa tillitens betydelse för EU-domstolens rättspraxis (tillitens betydelse inom civilrättsligt samarbete inom EU analyseras i Eva Storskrubbs kapitel i denna volym). Begreppen ”tillit” och ”ömsesidigt erkännande” måste dock förstås i sitt specifika sammanhang varför kapitlet börjar med att förklara vad det är vi diskuterar när vi debatterar dessa begrepp här och varför frågan om tillit både är viktig och svårtolkad (tillit till politiska institutioner och mellanmänsklig tillit diskuteras i Linda Bergs och Andreas Berghs respektive kapitel i denna volym). Därefter diskuteras de konstitutionella principer som EU-rätten baseras på och som har stor betydelse för straffrättsligt samarbete inom EU samt för området med frihet, säkerhet och rättvisa. Vidare diskuteras proportionalitet, solidaritet och förtroende i och med att de uppbär viktiga funktioner för skapandet av detta rätts- och policyområde. Kapitlet analyserar inte bara straffrätten utan tar även upp exempel från asyl- och migrationsrätten. Slutligen anges handlingsrekommendationer för EU, bland annat genom att resonera kring potentialen för att använda proportionalitetsprincipen inom EU som en konstitutionell

”rättighet” när ömsesidigt erkännande inte fungerar som det ska. Detta är viktigt inte minst då Europol och Eurojust (EU:s organ för polis- och åklagarsamarbete) har beslutfattande funktioner samtidigt som det saknas klara riktlinjer för hur individer kan överklaga beslut.

EU:s straffrättsliga samarbete och framväxten av området med frihet, säkerhet och rättvisa

EU:s område med frihet, säkerhet och rättvisa är ett relativt nytt rätts- och policyområde även om EU har haft olika former av straffrättsligt samarbete sedan Maastrichtfördraget 1993 (då inom ramen för den så kallade tredje – mellanstatliga – pelaren för rättsliga och inrikesfrågor). Det var emellertid först i samband med Lissabonfördraget som idén om att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och utökat samarbete inom straffrätten kom att bli en central fråga för EU. Samtidigt var Storbritannien och Danmark snabba att sätta gränser för hur långt EU kunde tillåtas påverka nationell rätt på detta område. Danmark valde exempelvis att helt stå utanför samarbetet på området, medan Storbritannien säkrade redan innan ”Brexit”-omröstningen ett så kallat undantag (*opt out*) där de själva kunde bestämma om och hur mycket de ville medverka i det straffrättsliga och migrationsrelaterade samarbetet.

Att säkerhetsfrågor inom Europa har blivit en kärnfråga beror på hot och risker kopplade till terrorism, gränsöverskridande organiserad brottslighet och den fria rörligheten inom EU. Särskilt terrorattackerna 11 september 2001 bidrog till den snabba utvecklingen inom straffrättsligt samarbete inom EU. En av de första EU-rättsakter som antogs i denna nya våg av straffrättsliga samarbeten var EU:s rambeslut om en europeisk arresteringsorder. Detta rambeslut medförde i praktiken att beslutanderätten i dessa frågor flyttades från politiker till domstolarna. Den europeiska arresteringsordern avskaffade nämligen kravet på dubbel straffbarhet (det vill säga att en handling måste vara brottsligt i båda länderna i fråga för att vara ett brott) för 32 angivna brott. Arresteringsordern införde även principen om ömsesidigt erkännande när det gäller åtal baserade på begrep-

pet ”förtroende” mellan medlemsstaterna. Problemet med detta var dock länge bristen på grundläggande samsyn, på grund av att EU:s medlemsländer har jämförelsevis olika lagstiftningar på området. Det kan möjligen nu kännas självklart att ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden i medlemsländerna förutsätter ett visst mått av tillit mellan deras rättsvårdande myndigheter. Men detta har varit särskilt svårt att uppnå inom ett så känsligt område som straffrätten.

Beroendet av förtroende i den ”vanliga” EU-rätten är dock långt ifrån nytt. När allt kommer omkring var det den klassiska domen i *Cassis de Dijon* (mål C-120/78) som introducerade ömsesidigt erkännande i EU-rätten om den fria rörligheten. Detta innebar att när en vara väl finns på den gemensamma marknaden skulle inga andra gränsöverskridande hinder finnas och därmed blev även ”förtroende” ett nyckelbegrepp inom europeisk integrationsrätt. Kontentan är att nationella bestämmelser som begränsar dessa regler måste kunna visas vara absolut nödvändiga. Följaktligen är det rimligt att anta att EU-domstolens fokus på förtroende inom ramen för EU-straffrätt i hög grad påverkas av grundläggande EU-rättsliga principer som reglerar den inre marknaden.

Exempel: Tänk dig att medlemsstat A misstänker att personen X som är medborgare i en annan medlemsstat, har begått ett brott i medlemsstat A. Denna stat skickar då en europeisk arresteringsorder till stat B där X nu befinner sig. Den tidigare principen om dubbel straffbarhet, som varit en av de heliga principerna i internationell straffrätt, har avskaffats och stat B ombeds istället att utlämna X till stat A utan att granska huruvida stat B anser att handlingen som X misstänks för är brottslig.

Alla medborgare inom EU har rätt till frihet, säkerhet och rättvisa. Relevanta bestämmelser hittar man i artikel 3(2) i Fördraget om Europeiska unionen (FEU) som slår fast att: ”EU skall erbjuda sina medborgare ett område med ’frihet, säkerhet och rättvisa’, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring och

förebyggande och bekämpning av brott.” Artikel 4 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) bekräftar detta uppdrag genom att uttryckligen erkänna EU:s kompetens inom området och göra klart att EU för att uppnå denna målsättning delar beslutskompetens med medlemsstaterna på detta område. När det gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa är det artikel 67 FEUF som stipulerar EU:s kompetens enligt följande:

Unionen ska verka för att säkerställa en hög säkerhetsnivå genom förebyggande och bekämpning av brottslighet, rasism och främlingsfientlighet, genom åtgärder för samordning och samarbete mellan polismyndigheter och straffrättsliga myndigheter och andra behöriga myndigheter samt ömsesidigt erkännande av domar och beslut i brottmål och, vid behov, genom tillnärmning av den straffrättsliga lagstiftningen.

Den demokratiska förankringen är av yttersta vikt när det gäller frågan om tillit inom detta rätts- och policyområdet då det berör offentlig rätt, migrationspolitisk, mänskliga rättigheter inom straffrättsligt samarbete likväl som kampen mot terrorism och organiserad brottslighet. I skrivande stund, hösten 2016, är Schengensamarbetet under extrem press och migrationskrisen utgör fortfarande en av de största utmaningarna EU haft under sin historia. Detta föranleder oss att ställa den grundläggande frågan om vad som egentligen är poängen med utökat straffrättsligt samarbete inom EU. Handlar det om att värna säkerheten för EU:s medborgare eller är det också någonting mer? För att förstå varför och hur EU:s kompetens utökas till i stort sett alla traditionellt nationella områden så måste vi ta ett steg tillbaka och beakta det konstitutionella regelverk som styr EU-rätten och hur EU:s politikområden är integrerade.

Konstitutionella principer inom området med frihet säkerhet och rättvisa

Frågan om tillit på straffrättens område samt i EU-rätt i allmänhet är främst en fråga om vilket förtroende som finns mellan nationella myndigheter sinsemellan samt mellan dem och EU:s institutioner. Ömsesidigt erkännande och tillit är starkt sammanknutna eftersom EU har få egna medel att överse EU-rättens tillämpning i medlemsländerna, förutom till exempel möjligheten för EU-kommissionen att påföra böter mot medlemsländer som bryter mot EU:s regler och förordningar (se även Göran von Sydows kapitel i denna volym). EU är därmed till syvende och sist beroende av att medlemsstaterna respekterar EU-rätten till fullo och har tillit till varandra i detta hänseende. Principen om ömsesidigt erkännande kommer från EU:s inre marknad och regleringen av främst varor och fri rörlighet för personer inom Europa (se även Clas Wihlborgs kapitel om valuta- och bankunionen inom EU i denna volym). Exempelvis innebär principen om ömsesidigt erkännande att alla produkter som lagligen säljs i ett medlemsland kan säljas i ett annat, även om de inte uppfyller alla tekniska bestämmelser i det landet – utom under strikt definierade omständigheter. Svårigheten har varit att föra över detta ekonomiska tankesätt och resonemang till straffrätten och säkerhetsrelaterade frågor där mänskliga rättigheter ofta står på spel.

Låt mig förklara detta genom att exemplifiera med några viktiga konstitutionella principer som utgör kärnan i EU:s samarbete på detta område. Förutsättningen för att EU överhuvudtaget ska kunna ha sin egen straffrättsstruktur är att EU har ett utvecklat rättssystem som garanterar mänskliga rättigheter och konstitutionella principer om legalitet och rättsstat. Inom EU-rätten är rättsstatsprincipen något av en övergripande princip som fångar såväl legalitet som rättssäkerhet och finns uttryckt som konstitutionell princip i EU samt erkänns i artikel 2 EUF. Enligt denna artikel ska unionen:

bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör

minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Centralt för rättsstaten är givetvis idén om att lagstiftaren begränsas av lag så att denne inte agerar utanför sina befogenheter. Med tanke på den offentligrättsliga karaktären av området med frihet, säkerhet och rättvisa är rättssäkerheten av avgörande betydelse. Rättsstatsprincipen (på engelska *rule of law*) är fundamental i detta sammanhang. Emellertid var det inte förrän på 1980-talet som EU-domstolen i det kända målet *Les Verts* (mål C-294/83 *Les Verts*) klargjordes att rättsstatsprincipen är en konstitutionell princip för EU. De uppmärksammade *Kadi*-fallen (mål C-415/05 *PKadi* och mål C-584/10 P, C-593/10 *PKadi II*) handlade om rätten till domstolsprövning i ett fall då FN och EU fryst ekonomiska tillgångar på grund av misstanke om terroristbrott. Rättsprincipen i detta fall berörde frågan om huruvida en misstänkt terrorist hade rätt till domstolsprövning. EU-domstolen gick inte in på frågan huruvida folkrätten har företräde framför gällande EU-rätt utan slog fast att EU har sitt eget rättssystem och hänvisade till ”konstitutionella principer” inom EU, vilka inkluderar rätten till rättvis rättegång. Rättsstatsprincipen inbegriper, i korthet, principerna om legalitet, förutsebarhet och klarhet. Med andra ord ska det vara möjligt för en individ att veta vilka lagar och bestämmelser som rör just honom eller henne.

Beaktandet av rättsstatsprincipen och legalitetsprincipen är ett nödvändigt villkor för området med frihet, säkerhet och rättvisa. Legalitetsprincipen utgör givetvis också grunden för frågan om EU har lagstiftningskompetens på ett visst politikområde (artiklar 4 EUF, 5 EUF och 7 FEUF) vilket också är i enlighet med principen om tilldelade befogenheter. Utmaningen på området är att på lämpligt sätt balansera de olika parametrarna för frihet, säkerhet och rättvisa och samtidigt upprätthålla rättssäkerheten. Men frågan är i vilken utsträckning begreppet ”rättvisa”, vilket i sig är svårt att definiera, är ett konstitutionellt EU-axiom som sådant eller snarare en målsättning för EU (av artikel 67 EUF och artikel 3 EUF att döma verkar det vara en målsättning).

EU-kommissionen gav 2014 ut ett policydokument om rättsstatsprincipen (*A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*) och i dokumentet anges att denna princip är en stöttepelare i varje demokrati och i EU:s verksamhet i sin helhet. EU-kommissionen påpekar att om medlemsstaternas mekanismer för att säkra rättssäkerheten inte fungerar äventyrar detta även EU som rättssystem. EU har nämligen ett behov av att skydda denna princip som ett gemensamt värde för unionen. Det kan sägas att rättsstatsprincipen omfattar en bredare förståelse av begreppet ”rättvisa” eller ”likvärdighet” (*fairness*) och är således den grundläggande konstitutionella princip som andra EU-principer baseras på. Rättssäkerheten kan därför ses som stommen på vilken området med frihet, säkerhet och rättvisa måste byggas.

När det gäller ömsesidigt erkännande har denna typ av integrationsform varit en av de viktigaste för EU-domstolen. Anledningen är att EU ofta inte har haft kompetens att lagstifta eller att medlemsstaterna inte velat att EU ska lagstifta och därför valt denna typ av ”mildare” samarbete inom straffrätten. Men bristen på en tydlig definition av hur området med frihet, säkerhet och rättvisa bör konstrueras är samtidigt en utmaning för tilliten i Europa och det som kan kallas EU:s konstitutionella system som ska garantera mänskliga rättigheter. Frågan är alltmer akut då EU som bekant ännu inte tillträtt Europakonventionen om mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna (EKMR) i och med EU-domstolens yttrande 2/13 (se även Joakim Nergelius kapitel i denna volym). Domstolen menade att om varje enskilt medlemsland ska kontrollera att till exempel en europeisk arresteringsorder också uppfyller de krav som anges i EKMR så skulle det ha negativa konsekvenser effektiviteten av (och därmed tilltron till) EU-rätten och dess tillämpning inom medlemsstaterna.

Avsaknaden av en gemensam måttstock skapar problem för tilliten inom EU:s straffrättssamarbete

Tillitens funktion är just antagandet att EU:s medlemsstater litar på varandra i tillräcklig grad för att inte kräva ytterligare rättsliga garantier eller kontroller för att verkställa sina åtaganden inom ramen för EU:s straffrättsliga samarbete. Som nämnts ovan är den europeiska arresteringsordern kanske det mest kända fallet inom EU av ömsesidigt erkännande i en straffrättslig kontext. Systemet med en europeisk arresteringsorder grundar sig på principen om ömsesidigt erkännande. Detta grundar sig i sin tur på det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna vad gäller de nationella rättsordningarnas förmåga att säkerställa ett likvärdigt och verksamt skydd för de grundläggande rättigheter, som erkänns i EU-rätten och särskilt i EU:s rättighetsstadga. EU-domstolen har påpekat detta i åtskilliga fall, senast i *Aranyosi* och *Căldăraru* (mål C-404/15 C-659/15 PPU):

Såväl principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna som principen om ömsesidigt erkännande har en grundläggande betydelse inom unionsrätten, eftersom de gör det möjligt att skapa och upprätthålla ett område utan inre gränser. Närmare bestämt innebär principen om ömsesidigt förtroende, särskilt när det gäller området med ”frihet, säkerhet och rättvisa”, att var och en av medlemsstaterna, utom under exceptionella omständigheter, anser att alla de andra medlemsstaterna iakttar unionsrätten och särskilt de grundläggande rättigheter som erkänns i unionsrätten.

Dock, som EU-domstolens Generaladvokat Paolo Mengozzi uttrycker i *Da Silva Jorge*-domen (mål C-42/11 *Da Silva Jorge*), kan ”principen om ömsesidigt erkännande som ligger i hjärtat av mekanismen bakom den europeiska arresteringsordern [...] inte tillämpas på samma sätt som det är i fallet med erkännandet av ett universitets kvalifikationer eller ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat”. Som redan framhållits har straffrätten traditionellt sett varit en nationell

angelägenhet. Inom EU har den därför länge behandlats inom ramen för mellanstatligt samarbete. Straffrätten gjorde entré i EU i samband med ikraftträdandet av Maastrichtfördraget 1993. Det är dock välkänt att utformningen av den så kallade tredje – mellanstatliga – pelaren som berörde rättsliga och inrikesfrågor (den andra, också mellanstatliga, pelaren berörde EU:s utrikes- och säkerhetspolitik) blev tidigt hårt kritiserad för bristande demokratisk kontroll genom Europaparlamentet samt för EU-domstolens mycket begränsade möjlighet att avge förhandsavgöranden. Därför krävdes flera förändringar av systemet, inte minst för att förslag till EU-rättsakter sällan gick i hamn.

Medlemsstaterna har dock varit desto mer angelägna om att behålla det mellanstatliga samarbetet i ett så känsligt område som straffrätten. Men europeiseringen av straffrätten stannade inte upp, snarare hade den bara börjat. I kölvattnet av att förslaget om att upprätta en konstitution för EU röstades ned i Frankrike och Holland 2005 tog EU-domstolen en rad egna initiativ som var av fundamental betydelse i detta hänseende. Till exempel, i en mycket uppmärksammad dom (mål C-176/03), meddelade EU-domstolen att miljöstraffrätten (som tidigare legat utanför EG:s lagstiftande kompetens) skulle anses tillhöra kompetensområdet för det som tidigare kallades EU:s första – överstatliga - pelare (den gemensamma marknaden), eftersom den bidrog till en mer effektiv bekämpning av miljöbrott.

Varför är tillit och ömsesidigt erkännande ibland ett problem? Detta har givetvis flera anledningar eftersom EU:s medlemsländer har mycket gemensamt men också många olikheter. Föga förvånande är det just principen om ömsesidigt erkännande som varit populärt från politiskt håll bland EU:s ledare, oaktat dess svårdefinierade karaktär, eftersom det ansetts vara ett effektivt sätt att behålla nationell lagstiftning trots ökad integration. Principen om ömsesidigt erkännande, som förutsätter tillit, har sedan länge varit rådande inom EU:s inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Den har gradvis överförts till att även gälla EU:s straffrättsliga samarbete. Antagandet om tillit har fungerat som ett sätt att utvidga EU:s kompetens när EU inte haft lagstiftande befogenheter. Orsaken är enkel: innan ikraftträdandet av Lissabonfördraget ägde

EU mycket begränsad kompetens att anta lagstiftning inom rättsliga och inrikesfrågor (den tidigare tredje pelaren). Därför var det EU-domstolen som lanserade begreppet ”ömsesidigt erkännande” genom sin rättspraxis.

Det bör framhållas att detta begrepp har spelat en viktig funktion även på det civilrättsliga området och egentligen i alla områden inom EU-rätten (se Storskrubb i denna volym). Ofta har EU-domstolen antagit att det föreligger förtroende och att detta måste ha företräde framför motstridiga överväganden. Man kan därför säga att antagandet om förtroende på detta område har fungerat som en kvasikonstitutionell standard i syfte att motivera EU:s åtgärder. Problemet är att det fortfarande är oklart hur man mäter och bestämmer vad som verkligen utgör förtroende på ett objektivt sätt. Begreppet ”förtroende” har därför alltid varit ganska vagt. Denna brist på begreppsklarhet har ansetts vara en betydande lucka i EU:s straffrättsliga samarbete.

Den stora frågeställningen är naturligtvis legitimiteten i förtroendefrågan. Hur kunde EU:s kompetens utökas genom enbart ett antagande om förtroende? Likaså är det oklart om förtroende som legitimerande faktor i detta avseende någonsin utgjort en del av vare sig nationell eller internationell straffrätt. Det utgör med andra ord en unik europeisk strategi och mer avgörande, det verkar vara en översättning direkt från den inre marknadens modell utan någon bakomliggande forskning om huruvida det faktiskt kan tänkas leda till framgångsrikt straffrättsligt samarbete. Tillitens funktion för EU:s straffrätt är därför fortfarande en förbryllande fråga. Även om det går att ifrågasätta huruvida en integrationsmodell som bygger på förtroende är lika kraftfull som konkret lagstiftning, verkar begreppet ”förtroende” ha använts för att motivera främjandet av EU-projektet, även om det från början har varit alltför omfattande och mångtydigt. Detta förklarar varför EU-domstolen till så stor del fokuserar på effektivitet inom EU:s straffrättsarbete samt varför endast enstaka fall tillåts bryta presumtionen om ömsesidig tillit mellan EU:s medlemsstater (till exempel när det kommer till risk för omänsklig behandling såsom tortyr).

Som tidigare nämnts innebär den europeiska arresteringsordern att kravet på dubbel straffbarhet för 32 angivna brott har avskaffats

och istället har principen om ömsesidigt erkännande införts. Frågan är dock i vilken utsträckning ömsesidigt erkännande kan begränsas av andra rättsprinciper, såsom reglerna för rättvis rättegång enligt EKMR samt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I *IB*-domen (mål C-306/09) om tillämpningen av den europeiska arresteringsordern, bekräftade EU-domstolen att det ömsesidiga erkännandet inte är absolut utan att det kan finnas enskilda aspekter som gör att ömsesidigt erkännande inte fungerar. Vidare i *Wolzenburg* (mål C-123/08) berördes frågan om möjligheterna att avtjäna återstående tiden av ett straff i en annan medlemsstat i EU. I detta fall uttalade EU-domstolen att enligt EU-direktivet (2004:38) om EU-medborgarskap måste en EU-medborgare ha levt fem år i ett annat medlemsland för att kunna åtnjuta alla dess förmåner. Domstolen slog även fast att det ligger i sakens natur att ett proportionalitetskrav och icke-diskrimineringsprincipen skall beaktas i EU:s straffrättsamarbete. Direktiv 2004:38 innebär dock att 5-årsregeln för att åtnjuta rätten att avtjäna tiden för ett straff i värdlandet liknar restriktioner för studenter att åtnjuta studiebidrag.

En drivande princip på straffrättsens område inom ramen för ömsesidigt erkännande har varit effektivitetsprincipen. Detta har dock medfört vissa problem när det gäller att hitta rätt balans mellan effektivitet och skydd för mänskliga rättigheter. Frågan ställdes på sin spets i *Melloni*-fallet (C-399/11). Detta fall gällde huruvida en medlemsstat får vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder med stöd av artikel 53 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna med motiveringen att den berörda personens grundläggande rättigheter enligt den nationella grundlagen har åsidosatts. Artikeln stipulerar följande:

Ingen bestämmelse i denna stadga får tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som inom respektive tillämpningsområde erkänns i unionsrätten, internationell rätt och de internationella konventioner i vilka [Europeiska] unionen eller samtliga medlemsstater är parter, särskilt [EKMR], samt i medlemsstaternas författningar.

Den konstitutionella frågan i *Melloni*-fallet var därför om EU:s effektivitetsprincip väger tyngre än rättigheter fastslagna i en nationell författning. Frågan gällde giltigheten av en nationell konstitutionell princip om förbud mot utlämnade av personer för påföljd beslutat vid rättegång i personens frånvaro (*in absentia*). EU-domstolen menade att medlemsstaterna inte ändrar sin nationella lagstiftning i enlighet med EU:s direktiv. Nu är det dock så att straffrätten är ett område där EU:s inblandning kan få drastiska konsekvenser för individen. Anledningen till detta är främst risken för att en centralisering kan störa skyddsaspekter av nationella författningar då dessa ofta har ett mer utvecklat rättighetsskydd för individen. EU-domstolen ansåg att den verkställande rättsliga myndigheten måste skjuta upp sitt beslut om överlämnande av den berörda personen i väntan på kompletterande information som gör det möjligt att bortse från att det finns en sådan risk. Domstolen underströk också att den verkställande rättsliga myndigheten måste respektera kravet på proportionalitet, som anges i artikel 52(1) i stadgan, med avseende på begränsning av någon rättighet eller frihet som erkänns i stadgan.

Risken med centralisering inom straffrättsligt samarbete är då förlusten av processrättsliga skyddsmekanismer som säkerställts av nationell rätt men kopplats bort i EU-samarbetet på grund av effektivitetskrav och motstridigheter mellan medlemsstaterna. När man diskuterar begreppet europeisk straffrätt är det lätt att få intrycket av att detta är ett resultat av framgången för det europeiska projektet i allmänhet. Men det är i ett historiskt perspektiv ganska svårt att tala om europeisering av straffrätten, med tanke på att den redan är europeisk i så många avseenden, bland annat inspirerad av tankar från upplysningstiden. Det finns dock fortfarande stora skillnader mellan medlemsstaterna. Och det är dessa ”kulturella” likheter och skillnader som gör begreppet europeisk straffrätt mycket komplext.

I *European Agenda for Security* från 2015 konstaterar EU-kommissionen att människor i allt högre grad korsar EU:s gränser och att de blir allt mer frustrerade av olika regler inom EU och diverse besvärliga förfaranden. Enligt EU-kommissionen är den ekonomiska krisen den största anledningen till detta tillsammans med bristande kapacitet hos vissa nationella rättssystem, vilket i förlängningen undergräver

medborgarnas förtroende för EU-projektet som sådant. Kommissionen påpekar också att EU bör utveckla en gemensam känsla av rättvisa på EU-nivå som är kopplad till den bredare frågan om värderingar samt vilket slags område med frihet, säkerhet och rättvisa EU faktiskt strävar att upprätta.

Med anledning av en rad problem som uppstått i relation till den europeiska arresteringsordern har EU-kommissionen reviderat handboken för dess genomförande i medlemsstaterna. I utvärderingen påpekar kommissionen att en effektiv tillämpning av den europeiska arresteringsordern har underminerats av det faktum att personer ofta söks för mindre allvarlig brottslighet. Därför konstaterar EU-kommissionen att det finns ett behov av att tillämpa ett proportionalitetstest för arresteringsordern för att undvika missbruk. I synnerhet påpekar kommissionen att handboken om arresteringsordern måste justeras för att uppfylla kravet om proportionalitet och den beaktar i skrivande stund, hösten 2016, de faktorer som ska bedömas vid utfärdandet av en europeisk arresteringsorder och möjliga alternativ innan en sådan kan utfärdas. Därmed vill man förhindra absurda konsekvenser och oskäligen kostnader.

Förhållandet mellan asyl, migration och tillit

Frågorna om tillit samt ömsesidigt erkännande och förtroende är också centrala i det viktiga området asylrätt. Som ovan nämnts är migrationsrätten och asylrätten en del av EU:s politikområde för frihet, säkerhet och rättvisa. Den är också central för förståelsen av straffrätten. När EU-domstolen bygger upp sin praxis om tillit inom detta rätts- och policyområde ses olika politikområden som sammankopplade. Det betyder att lagstiftning och rättsfall inom området asyl och immigration får direkt relevans för straffrättens vidkommande när det gäller tolkningen av begreppet ”tillit” inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. Vidare används ofta administrativa sanktioner på migrationsrättens område i relation till så kallat illegalt kvar-stannande personer (det vill säga personer som till exempel stannar kvar i ett medlemsland efter det att deras visum gått ut).

Relationen till straffrättsystemet är komplicerat då många av förfarandena inom detta område är straffrättsliknande och bör således ge samma rättighetsskydd.

El Dridi-domen (mål C-61/11) är särskilt instruktiv här. I denna dom slog EU-domstolen fast att proportionalitetsprincipen ska iakttagas när medlemsstaterna beslutar om att sända asylsökanden tillbaka till en annan stat. Det betyder att nationella domstolar måste pröva lagenligheten av tvångsåtgärder som exempelvis innefattar frihetsberövande och senare utvisning ur landet. Vidare har den nationella domstolen rätt att vägra att tillämpa ett frihetsstraff för brott mot olaglig vistelse i de fall frihetsberövandet endast är ett straff innan senare utvisning.

I *NS-fallet* (mål C-411/10), också inom ramen för asylrätten, slog EU-domstolen fast att om det finns skäl att tro att det finns systematiska brister i asylförfarandet i en medlemsstat, exempelvis överföring av asylsökande till ett annat territorium, skulle det vara oförenligt med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt EU-domstolen finns det ingen tvekan om att där det finns en allvarlig risk för att sökandens rättigheter kan kränkas bör medlemsstaterna ha stor "handlingsfrihet" och EU-rättens presumtion om tillit kan således brytas. Detta betyder att under vissa omständigheter är EU:s effektivitetsprincip åsidosatt. Detta gör det möjligt för medlemsstaten där asylansökan lämnades in att undersöka ansökan även när kriterierna i Dublin II-förordningen inte gäller. Detta är av vikt i synnerhet när den stat som ska vara ansvarig för asylprövning anses vara mindre lämplig på grund av brist på iakttagande av mänskliga rättigheter. Frågan är dock i vilken utsträckning denna bedömningsmall fungerar i praktiken.

I EU:s *Agenda on Migration*, från våren 2015, påpekar EU-kommissionen att bland de brister som uppdragats i EU-reglerna för asylrätt och migration utmärks bristen på ömsesidigt förtroende mellan medlemsländerna, särskilt som en följd av den fortsatta fragmenteringen av asylsystemet. Enligt EU-kommissionen har detta en direkt inverkan på asylsökande inte bara för dem som "väljer" värdland men också på den allmänna opinionen inom EU. Kommissionen menar att ett sådant system där solidariteten inom EU brister inte

gynnar tilliten i Europa men att förhoppningen är att det nya *Common European Asylum system* (Direktiv 2013/32/EU) kommer att bidra till ökat förtroende medlemsstaterna emellan. Den politiska agendan är således klar, frågan är om medborgarna också har tillit till den.

Proportionalitetsprincipen, solidaritet och dess funktion i EU-straffrätt

Även om tilliten i EU:s medlemsländer är en aning diffus, är den tänkt att bidra till ökad solidaritet inom EU. För att solidaritet ska ha någon verklig betydelse i en straffrättslig kontext krävs att den fungerar på basis av ett slags sunt förnuft. Detta nämns ofta i diskussionen kring proportionalitet. Det framhålls att idén om proportionalitet utgör kärnan i konstitutionell rätt. Med proportionalitet i en EU-kontext menas ett resonemang baserat på sunt förnuft där föreställningen om ”lämplighet” och ”balans” utgör den gyllene regeln för beslut om en viss EU-lagstiftning är önskvärd eller om kostnaden för den är högre än den aktuella vinsten. När EU-domstolen eller lagstiftaren inom EU avgör om en aktuell lag är proportionerlig så undersöker de huruvida åtgärden är lämplig eller ändamålsenlig för att uppnå önskat resultat eller om detta kan uppnås genom en mindre betungande åtgärd. Proportionalitet är därför en allmän kontrollmekanism inom EU:s lagstiftning, som är tillämplig för att bedöma rimligheten i EU:s åtgärder och medlemsstaternas handlingar när de senare faller inom EU-fördragets tillämpningsområde. Vidare styr idén om proportionalitet i vilken utsträckning medlemsstaterna kan göra undantag från sina skyldigheter under EU-rätten. Proportionalitetsprincipen är också en viktig princip för att fatta beslut om huruvida utövandet av EU:s lagstiftningskompetens är motiverad. I detta avseende måste varje lagstiftningsåtgärd vara effektiv för att uppnå målet för vilken kompetens har beviljats. Slutligen, de negativa effekterna på andra intressen måste vägas upp av den positiva effekten av EU:s agerande på ett specifikt område.

Proportionalitetsprincipen har alltid spelat en central roll i EU:s lagstiftning (både lagstiftande och dömande). Självklart stadgar Lissa-

bonfördraget att EU ska respektera frihet och rättvisa men också etablera en hög nivå av säkerhet inom Europa. Ändå är det fortfarande oklart vad detta innebär i praktiken och hur man uppnår rätt balans mellan dessa olika värden. Frågan är då om en korrekt tillämpning av proportionalitetsprincipen kan fungera som en korrigerande av det tidigare gjorda antagandet att det inte fanns någon, eller åtminstone mycket få, begränsningar för principen om ömsesidigt erkännande inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. Därför bör åtminstone icke-diskriminering och proportionalitet inom ramen för EU:s strafflagstiftning ses som sammanflätade principer. Frågan om tillit inom EU-straffrätten måste ses i ett vidare perspektiv. Som förklarats ovan har arresteringsordern varit av central betydelse för EU-straffrättens framväxt men som också nämnts ovan har EU:s princip om ömsesidigt erkännande inte alltid fungerat väl på grund av misstro mellan medlemsstaterna.

Problemet är att området med frihet, säkerhet och rättvisa till stor del varit undantaget från reglerna om proportionalitet på grund av det krishanteringsfokus som kännetecknat detta område, främst till följd av hot och risker kopplade till terrorism. EU har ansett sig behöva en något bredare handlingsfrihet för att kunna handla snabbt i kampen mot brottslighet och terrorism. Därför tycktes länge en proportionalitetsprövning vara utesluten. Nu har emellertid den europeiska arresteringsordern tvingat fram ett sådant krav eftersom arresteringsordern inte fick avsedda konsekvenser. Det talades om absurda fall, som inte var knutna till terrorism men på vilka samma rigida prövning tillämpades. Detta kunde resultera i utlämning för stöld av kyckling och andra mindre allvarliga brott (mål Ö-430-07, *Biszak*).

I artikel 49 i EU:s rättighetsstadga, som blev bindande genom Lissabonfördraget, föreskrivs nu en garanti för laglighet och proportionalitet av sanktioner på ett mer omfattande sätt än i EKMR. Men intressant nog kan proportionalitetsprincipen både vidga rättigheter och krympa dem. Trots detta slår artikel 52(1) i stadgan fast några viktiga undantag från tillämpningen av stadgan som helhet. Denna bestämmelse gör det tydligt att:

Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga skall vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för människors rättigheter och friheter.

Visserligen är en sådan begränsning inte unik för EU. Även EKMR (artikel 5) innehåller en liknande möjlighet att underkasta utövandet av grundläggande fri- och rättigheter inskränkningar om dessa är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Risken är att även om det är av största vikt att upprätthålla säkerheten i ett samhälle, så kan säkerhetsagendan lätt manipuleras för att alltid passa ”vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle”. Det gäller därför att proportionalitetsprincipen bör användas i vidare bemärkelse som en del av upprättandet av tillit i området med frihet, säkerhet och rättvisa. De förklarande anmärkningarna gör det också klart att hänvisningen till de allmänna intressen som erkänns av EU omfattar såväl de mål som nämns i artikel 3 EUF och andra intressen som skyddas av särskilda bestämmelser i fördragen, förutsatt att dessa begränsningar faktiskt svarar mot ett allmänt EU-intresse.

Proportionalitetsprincipen har nyligen varit mycket aktuell i samband med datalagringsdirektivet, cyber-relaterad brottslighet och EU:s kamp mot terrorism. 2014 ogiltigförklarade EU-domstolen i en uppmärksammas dom datalagringsdirektivet, som var tänkt att möjliggöra att data kunde samlas in i medlemsstaterna från misstänkta individer och sedan lagras i upp till två år i syfte att bekämpa brottslighet och terrorism. Detta utan att det fanns en konkret brottsmisstanke i varje enskilt ärende. I detta fall, *Digital rights* (mål C-293/12), ansåg domstolen att ett sådant system bröt mot idén om proportionalitet och därmed också den fundamentala rättigheten till dataskydd som proklamerats i EU:s rättighetsstadga. Enligt domstolen var direktivet alltför svepande och kränkte därför bland annat den grundläggande rätten till uppgiftsskydd som anges i artikel 8 i EU:s stadga om

de grundläggande rättigheterna. Domstolen påpekade att direktivet tillät de nationella myndigheterna att spåra uppgifter utan någon konkret brottsmisstanke. Det fanns inget krav om domstolsbeslut.

Det föreskrivs inte heller medlemsstaterna en särskild skyldighet att fastställa sådana gränser. Vidare i *Schrems* (mål C-362/14), fastslog domstolen att det stred mot EU:s rättighetsstadga att amerikanska underrättelsetjänster, med stöd i amerikanska lag, tilläts granska *Facebook*-sidor inom EU för att få tillgång till personuppgifter om EU-medborgare. Detta stred mot gällande EU-lagstiftning och doktrinen om adekvat skydd (2000/520), som antagits i enlighet med artikel 25 i direktiv 95/46 om dataskydd. Enligt direktiv 95/46 är överföring av personuppgifter utanför EES-området (som omfattar alla EU:s medlemsländer samt Island, Liechtenstein och Norge) till ett tredjeland endast tillåten om det tredje landet ger en ”adekvat skyddsnivå”. EU-kommissionen kan konstatera att ett tredjeland uppfyller denna standard på grund av sin nationella lagstiftning eller internationella åtaganden med hänsyn till samtliga omständigheter kring dataöverföringen. EU-domstolen förklarade kommissionens beslut om adekvat skydd för information som förts över till USA i detta fall ogiltig och inte proportionerlig. Kanske kan teorin om proportionalitet ses som ett nödvändigt steg i det splittrade EU där tilliten måste finnas på en tillräcklig nivå för att underlätta lagtillämpningen i de nationella domstolarna och myndigheter. Poängen här är också att det är nödvändigt att se helheten och ett integrerat område med frihet, säkerhet och rättvisa. EU-maskineriet hänger ihop då de olika rätts- och policyområdena är starkt sammanflätade och för att förstå det krävs det bred kunskap om vad EU är och varför ett utökat samarbete behövs.

Vägen till ökat förtroende inom området med frihet, säkerhet och rättvisa

Detta kapitel har belyst frågan om ömsesidigt förtroende och begreppet tillit inom EU-rätt och dess vidare konsekvenser för området med frihet, säkerhet och rättvisa. Huvudsyftet har varit att ge ett perspek-

tiv på begreppet ”tillit” som dels används vid ömsesidigt erkännande inom straffrätten, dels inom området som helhet. Kapitlet har pekat på vagheten i begreppet och hur proportionalitetsprincipen inom EU kan bidra till ett bättre och mer avvägt system. Kapitlet har också understrukit faran med proportionalitetstest då det kan öppna upp för avsteg från EU-rätten beroende på vad proportionalitet skall anses betyda i en EU-kontext.

Straffrättsligt samarbete inom EU började som ett experiment i krishantering på hög nivå och på bekostnad av adekvat skydd för individen. Kraven på EU har varit höga: ökat samarbete är nödvändigt för att hantera risker och hot kopplade till terrorism och gränsöverskridande organiserad brottslighet men medlemsstaterna har inte helt velat överge sin nationella kompetens inom straffrättsens område. EU-domstolen och EU-kommissionen, som är de mest drivande aktörerna i utvecklingen av detta område, kan på senare tid sägas ha antagit en mognare position där ömsesidigt erkännande inte anses vara lika med blint förtroende. Framförallt proportionalitetsprincipen har fått större betydelse även om den behöver konkretiseras ytterligare.

Straffrättssamarbetet inom EU befinner sig just nu i en övergångsfas och dess framtida roll inom området med frihet, säkerhet och rättvisa är oviss. De många kriser som dominerar Europa ger trots allt en möjlighet att gå tillbaka till ruta ett och kritiskt diskutera hur samarbetet bör gå vidare. Ett starkt engagemang för rättsstaten och skyddet av de mänskliga rättigheterna måste vara den vägledande idén i hela detta rätts- och policyområde. EU:s framtida straffrätt kommer därför till stor del beror inte bara på politiken inom EU:s institutioner utan också på graden av engagemang och förståelse bland alla dem som på något sätt arbetar med detta område.

Det är därför viktigt att EU och dess medlemsstater strävar i riktning mot att samordna sin rättspraxis på straffrättsområdet i ljuset av EU:s rättighetsstadga. En annan viktig aspekt är att EU-domstolen numera betonar vikten av rimlig tillit samt betydelsen av gemensamma EU-värderingar när det gäller ett fullgott skydd av mänskliga rättigheter. Vidare är det nödvändigt att hitta en balans mellan de olika komponenter som tillsammans bildar ett område med frihet,

säkerhet och rättvisa samt EU-rätten mer generellt. Kanske kan ”Brexit”, migrationskrisen, terrorhotet, finanskrisen och alla andra kriser som just nu drabbar Europa öppna upp för EU att omformulera sina policyprinciper och vara mer handfast med avseende på vilka värden som ska ledsaga EU i straffrättssamarbetet. Mot bakgrund av detta vill jag föreslå följande handlingsrekommendationer till EU:

- Proportionalitetsprincipen bör tillmätas större betydelse i EU:s lagstiftande processer och EU-domstolen bör likaså integrera ett proportionalitetstest i sin tolkning av begreppet ”tillit” för att på så sätt försäkra medlemsstaterna att EU:s rättighetsstadga och den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter alltid utgör minsta gemensamma nämnare.
- EU måste upprätthålla rättsstatsprincipen även i nödsituationer såsom i kampen mot terrorism samt sträva efter att råda bota på det demokratiska underskottet inom EU i allmänhet och inom området med frihet, säkerhet och rättvisa i synnerhet där effektivitetskrav ofta överskuggat fundamentala rättigheter som alla medlemsstater och EU-medborgare kan enas om.
- Europeiska universitet med juristutbildning, samt advokatsamfund inom EU, bör erbjuda specialiserade kurser om området med frihet, säkerhet och rättvisa och relationen till den enskilde. Alltför ofta är undervisningen i EU-rätt fokuserad enbart på den inre marknaden, konkurrensrätt och civilrätt. Den övergripande konstitutionella dimensionen är ofta förbisedd liksom rättsutvecklingen inom området med frihet, säkerhet och rättvisa, särskilt gällande frågor om säkerhet, migration och straffrättssamarbete. Det är av yttersta vikt att framtidens jurister och statsvetare är utbildade inom detta område så länge EU fortfarande är ett projekt att ta på allvar. Jag vill påstå att det är fundamentalt för tilliten inom EU.

Källor och litteratur

Detta kapitel bygger i stor utsträckning på min egen forskning, bland annat boken *The Constitutional Dimension of European Criminal Law* (Hart Publishing, 2012), bokkapitlet ”The Integrity of European Criminal Law Cooperation: The Nation State, the Individual and the AFSJ” i Fabian Amtenbrink och Peter Van den Bergh (red) *The Constitutional Integrity of the European Union: Assessing the Integrative Function of National Constitutions for the European Constitutional Legal Order* (Asser Press, 2010), bokkapitlet ”Constitutional Principles in the Area of Freedom, Security and Justice” i Cian Murphy och Diego Acosta (red) *Europe’s Area of Freedom, Security and Justice* (Hart Publishing, 2014), samt artiklarna ”From Mutual Trust to the Full Effectiveness of EU law: 10 Years of the European Arrest Warrant” (*European Law Review* 79, 2013) och ”The EAW and the Principles of Non-discrimination and EU Citizenship” (*Modern Law Review* 73, 2010).

För den som vill studera mer om EU:s straffrättsliga samarbete och ömsesidigt erkännande är följande urval av rekommenderad litteratur förhoppningsvis till nytta. En detaljerad genomgång av området med frihet, säkerhet och rättvisa återfinns i Steve Peers *EU Justice and Home Affairs: vol. 1 & 2* (Oxford University Press, 2015). Mer allmänt om ömsesidigt erkännande, se Christine Janssons *Mutual Recognition* (Oxford University Press, 2013). För mer om området frihet, säkerhet och rättvisa se bidragen i Maria Fletcher, Ester Herlin-Karnell och Claudio Matera (red) *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice* (Routledge, 2016), Maria Bergström och Anna Jonsson Cornell (red) *EU criminal law and Police Cooperation* (Hart Publishing, 2014), Valsamis Mitsilegas *EU Criminal law* (Hart Publishing, 2009), Linda Grönings *EU, staten och rätten att straffa* (Santérus förlag, 2008), Massimo Ficheras *The implementation of the European Arrest Warrant in the European Union Law, Policy and Practice* (Intersentia, 2011), Annika Suomiens *The principle of mutual recognition in cooperation in criminal matters – A study of the principle in four framework decisions and in the implementation legislation in the Nordic Member States* (Intersentia, 2011), samt Petter Asps *The Procedural Criminal Law Cooperation of the EU: Towards an area of freedom, security & justice – Part 2* (Jure, 2016).

För artiklar i akademiska tidskrifter rekommenderas Dan Hele-
nius "Mutual Recognition in Criminal Matters and the Principle of
Proportionality: Effective Proportionality or Proportionate Effec-
tiveness?" (*New Journal of European Criminal Law*, 6:3, 2014) och
Anneli Albi "Erosion of Constitutional Rights in EU Law: A Call
for 'Substantive Co-operative Constitutionalism'" (*Vienna Journal
of International Constitutional Law* 9:3, 2015).

Policydokument från EU-kommissionen som diskuteras i kapitlet
återfinns här. *The European Agenda on Security* (COM (2015) 185 final)
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-
documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf)

*The EU Justice Agenda for 2020 – strengthening trust, mobility and growth
within the Union* (COM (2014) 144 final) [http://ec.europa.eu/justice/
effective-justice/files/com_2014_144_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_144_en.pdf)

A new EU framework to strengthen the Rule of Law (COM (2014) 158 final)
http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf

Tillit mellan rättssystemen i EU: Det civilrättsliga perspektivet

av Eva Storskrubb

Detta kapitel behandlar förtroendet mellan rättssystemen i EU:s medlemsländer i ljuset av utvecklingen av EU:s civilrättsliga samarbete. Särskilt fokus ligger på hur detta förtroende kommer till uttryck när civilrättsliga domar rör sig över medlemsländernas gränser inom EU. En princip om ömsesidigt förtroende, som en politisk målsättning, har utvecklats inom EU:s politikområde för ”frihet, säkerhet och rättvisa” (som det civilrättsliga samarbetet tillhör) men den har även fått ett normativt innehåll i EU-domstolens praxis gällande fri rörlighet av domar. Frågan om hur principen ska tolkas och vad den *de facto* innebär har under senare år vuxit fram som en av de viktigaste för utvecklingen av EU:s område för frihet, säkerhet och rättvisa och även dess civilrättsliga samarbete. Den övergripande frågan som principen aktualiserar är om man kan offra enskilda parter rättsskydd för att upprätthålla ett i vissa fall fiktivt antagande om förtroende? Svaret på den frågan kan också sägas påverka EU:s legitimitet i ett bredare perspektiv.

Det politiska projektet om att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa lanserades genom Amsterdamfördraget 1999 som en fördjupning av samarbetet i rättsliga och inrikesfrågor som inleddes i och med Maastrichtfördraget 1993. Bakom denna politiska drivkraft låg många faktorer; vid sidan av en strävan att försöka föra unionen närmare sina medborgare och utmaningarna som den kommande utvidgningen skulle innebära fanns också negativa strömningar. Bland annat upplevdes organiserad brottslighet och migration som hot. Det är slående att minnas att dessa hotbilder fanns redan före terror-

attackerna 9/11 samt före dagens flyktingkris och terrorhot. Detta kapitel handlar dock inte om straffrättsligt samarbete eller asyl- och migrationsfrågor (se däremot Ester Herlin-Karnells och Andreas Berghs respektive kapitel i denna volym).

Kapitlet handlar istället om projektets tredje del, civilrättsligt samarbete, det vill säga samarbete mellan domstolar och rättsaktörer i civilrättsliga tvister som har gränsöverskridande följder. Dessa tvister kan exempelvis handla om vårdnaden av barn, äktenskapsskillnad, arvsfrågor, arbetsavtal, konsumentköp, leveransavtal mellan företag eller obetalda skulder där det finns en anknytning till flera medlemsstater. Aktörerna som kan påverkas är således både företag, från små- och medelstora företag till multinationella bolag, och enskilda medborgare, i deras egenskap av bland annat familjemedlemmar, konsumenter, arbetstagare eller entreprenörer.

Det civilrättsliga samarbetet har en stark koppling till EU:s inre marknad. Att underlätta hanteringen av gränsöverskridande tvister och öka ömsesidigt förtroende mellan rättssystemen uppfattas bidra till ökad rättssäkerhet och därmed stödja gränsöverskridande handel och tillväxt. I Europeiska rådets strategiska riktlinjer för utvecklingen av området för frihet, säkerhet och rättvisa under åren 2015-2019 framgår denna politiska koppling mellan rättssystemens förtroende och ekonomisk tillväxt tydligt:

Ett välfungerande äkta europeiskt område med rättvisa, med respekt för medlemsstaternas olika rättssystem och rättsliga traditioner, har central betydelse för EU. I detta avseende bör medlemsstaternas ömsesidiga förtroende för varandras rättssystem främjas ytterligare. En sund europeisk politik för rättsliga frågor kommer att bidra till ekonomisk tillväxt genom att företag och konsumenter får hjälp att dra nytta av ett stabilt företagsklimat på den inre marknaden.

Forskningsfrågan i detta kapitel handlar om den civilrättsliga delen av rättssystemet. Detta berör en mycket bred grupp aktörer i samhället och är relevant för att den gemensamma marknaden ska fungera, som alltså är EU:s grunduppgift. Om tilliten fallerar i dessa frågor

som tangerar en traditionell del av det Europeiska projektet visar det eventuellt på hur skört projektet är eller på hur mycket satsningar fundamentet kräver. Tillsammans med Ester Herlin-Karnells kapitel om straffrättsligt samarbete varslar detta kapitel för att det tar tid för rättskulturer att mötas och förtroende att uppstå mellan dem samt att det kan tära på förtroendet för EU och på EU:s legitimitet om man bara presumerar att detta förtroende existerar (se även Clas Wihlborgs kapitel om tillitens betydelse för valuta- och bankunionen inom EU). Vid det vägsål som EU nu befinner sig bör denna förtroendefråga tas på största allvar.

I efterföljande stycken presenteras först nyckelfrågan, det vill säga hur civilrättsliga domar rör sig över gränserna i EU och hur förtroendet påverkar detta. Det sker genom att förklara kopplingen mellan de centrala begreppen ömsesidigt erkännande och ömsesidigt förtroende. Därefter presenteras relevant bakgrund till fri rörlighet av domar, särskilt hur EU:s agerande replikerar mönster från den inre marknaden. Sedan ges en översikt över nuvarande regelverk och rättspraxis, samt aktuella problem. Avslutningsvis analyseras möjliga styrningsverktyg för att åtgärda problemen och handlingsrekommendationer för EU anges.

Kopplingen mellan ömsesidigt erkännande och ömsesidigt förtroende

I civilrättsligt samarbete kopplas frågan om ömsesidigt förtroende till målsättningen att förverkliga principen om ömsesidigt erkännande av domar. Redan i slutsatserna från Europeiska rådets möte med EU:s stats- och regeringschefer i Tammerfors 1999 som var de första riktlinjerna för EU:s område för frihet, säkerhet och rättvisa konstaterades att principen om ömsesidigt erkännande skulle vara en hörnsten i det rättsliga samarbetet. Principen om ömsesidigt erkännande innebär i detta sammanhang att EU strävar mot direkt verkställighet av domar över gränserna utan mellanliggande åtgärder. Det betyder att en civilrättslig dom från en svensk domstol direkt ska tillmätas samma verkan i andra medlemsstater som i Sverige, till exempel att domen ska

kunna ligga till grund för utmätning i en annan medlemsstat.

Om inte domen har sådan verkan finns det en risk att den vinnande parten inte kan förverkliga sina rättigheter. I praktiken finns det en risk att en borgenär inte får betalning för en skuld som en exempelvis svensk domstol har fastställt att en utländsk gäldenär är skyldig eller att det kostar borgenären både tid och pengar för att i slutändan få betalning i ett annat medlemsland. Ömsesidigt erkännande är därmed viktigt för enskilda medborgare och företag men även för att den inre marknaden ska fungera, för att ekonomiska aktörer ska våga handla och utföra transaktioner över gränserna. Fri rörlighet av domar har kallats den femte friheten med hänvisning till EU:s fyra centrala ekonomiska rättigheter om fri rörlighet; fri rörlighet av varor, tjänster, personer och kapital. Att förverkliga principen om ömsesidigt erkännande är dock en process som ännu fortgår mer än 15 år efter det att man förkunnat att den utgör en hörnsten för hela det rättsliga samarbetet i EU.

Traditionellt sett har en suverän stat inte tillåtit att domar från andra länders domstolar direkt får verkan inom dess territorium. Det har krävts vissa kontroller och mellanliggande formella processer för en domsborgenär att kunna tillvarata sina rättigheter mot en gäldenär eller tillgångar i en annan stat. När EU med den politiska drivkraften att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa strävar till att avskaffa dessa processer och kontroller blir ömsesidigt förtroende för domstolarna och rättssystemen bland EU:s medlemsländer en central fråga. Ömsesidigt förtroende kan sägas vara ett komplement till eller en förutsättning för att kunna förverkliga ömsesidigt erkännande. Därför betonar nu EU:s institutioner vikten av ömsesidigt förtroende, exemplifierat av citatet från Europeiska rådet ovan. Implicit indikeras dock att detta förtroende inte finns fullt ut idag i EU.

I praktiken har det uppstått problem med ömsesidigt erkännande när den rättsprocess som lett till domen inte har uppfyllt kraven som uppställs för en rättvis rättegång. EU-domstolen har gått så långt som att säga att inom EU måste medlemsländerna ha förtroende för varandra och förutsätta att andra medlemsländer iakttar grundläggande rättigheter. Endast i exceptionella fall får ett medlemsland kontrollera om ett annat medlemsland verkligen har iakttagit grund-

läggande rättigheter. Kritik kan emellertid riktas mot denna praxis i förhållande till vad den betyder för den enskilda och dennes rättigheter. Kan man offra enskilda parter rättskydd för att upprätthålla ett i vissa fall fiktivt antagande om förtroende? Det är beaktansvärt att kritik även har riktats mot valet av ömsesidigt erkännande (och dess komplement ömsesidigt förtroende) som regleringsmetod för rättsliga frågor. Detta granskas närmare i nedanföljande avsnitt.

Ömsesidigt erkännande har överförts från den inre marknaden

Den grundläggande principen om ömsesidigt erkännande med komplementet ömsesidigt förtroende var inte ett nytt begrepp när det lanserades som hörnstenen för civilrättsligt samarbete. Begreppet hade redan utvecklats under en lång tid av EU:s institutioner. Det föddes ur EU-domstolens praxis men användes därefter av EU-kommissionen och var sedan 1985 en central regleringsteknik i arbetet för att förverkliga den inre marknaden. Bakom begreppet finns en underliggande vilja att integrera medlemsländernas marknader och överbygga skillnader i nationell reglering.

Det finns förenklat tre alternativ för reglering vid gränsöver-skridande handel: (i) värdlandskontroll, (ii) harmonisering eller (iii) hemlandskontroll. Vid värdlandskontroll bör alla som vill importera varor till ett land följa värdlandets regler. Detta ställer höga krav på producenterna som måste anpassa sina varor till flera regelverk men det är däremot enkelt för värdlandet som inte måste anpassa sina regler utan endast är skyldigt att öppna sina marknader för alla som följer värdlandets regler oavsett ursprung. Vid harmonisering behöver producenter inte anpassa sina varor till olika regelverk, men de samarbetande staterna måste kunna komma överens om gemensamma regler. Vid hemlandskontroll, som kan framstå som en gyllene medelväg, behöver staterna inte ens försöka komma överens i förhandlingar och det räcker med att producenterna följer de regler som gäller i hemlandet. Uppfyller varorna hemlandets regler kan de även exporteras till de andra länderna som ska tillåta att varorna kommer

in på deras marknader. Ömsesidigt erkännande kan alltså liknas vid hemlandskontroll.

Vid hemlandskontroll förlorar staten i suveränitet eftersom den delvis släpper kontrollen över vilka utländska varor kan cirkulera på den nationella marknaden och endast kan reglera villkoren för inhemska varor som produceras där. Denna integrationsmetod bygger således på förtroende mellan staterna för varandras lagstiftning och kontrollsystem. Dock innebär metoden att det kan uppstå negativa konsekvenser för konsumenterna som måste förstå skillnaderna i varornas kvalitet samt att de kanske råkar ut för varor som inte uppfyller samma standarder som de nationella varorna. Om detta kan leda till oväntade risker för konsumenterna kan integrationsmetoden komma att ifrågasättas och den egna regeringen ställas till svars politiskt. Integrationens legitimitet kan därmed äventyras. Det som också kan vara en risk vid hemlandskontroll, med den regleringsmångfald som metoden innebär, är att staterna minskar sina krav för att locka producenter att etablera sig, eller att producenter söker sig till det land som har lägst reglering, så kallad *race to the bottom*, vilket är ett fenomen som bland annat Jukka Snell, professor vid Åbo universitet, belyst i sin forskning.

I EU har man inte velat skapa incitament för en sådan utveckling. Därmed menar doktrinen att man inte kan sätta ett direkt likhets-tecken mellan EU:s princip om ömsesidigt erkännande och hemlandskontroll. För att undvika ovan nämnda problem kompletteras ömsesidigt erkännande på den inre marknaden av en rad stödregleringar och skyddsmekanismer både i domstolspraxis och i lagstiftning. EU:s medlemsländer får till exempel under vissa begränsade förutsättningar vägra inträde för varor från andra länder eller tillämpa sina egna värdlandsregler. Man strävar också efter att kontrollmyndigheterna i medlemsländerna samarbetar och att gemensamma tekniska standarder utvecklas av branschorganisationer. Ytterligare kompletteras ömsesidigt erkännande med viss minimumharmonisering av reglerna på EU-nivå. Således förekommer inte ömsesidigt erkännande i dess rena form på den inre marknaden, vilket forskare som Damian Chalmers (London School of Economics), Gareth Davies (Vrije Universiteit) och Giorgio Monti (European University Institute) också framhåller.

På den inre marknaden används *de facto* alla tre regleringsmetoder och det avsågande av suveränitet som hemlandskontroll innebär kan justeras vid behov. De två andra metoderna uppfattas specifikt lindra de negativa konsekvenserna av ömsesidigt erkännande och ge nödvändiga styrningsmöjligheter. I doktrinen talar man om skillnaden mellan bindande och blind tillit. Enligt Kalypso Nicolaidis, professor i internationella relationer vid universitet i Oxford, kan bindande tillit uppstå om medlemsländerna är beredda att konfrontera nationella olikheter, erkänna var förtroendet eventuellt brister samt hitta regleringsformer som stöder att tillit kan uppstå. Ömsesidigt erkännande som kan sägas vara en decentraliserad och negativ integrationsmodell där man lämnar över regleringen till nationella myndigheter har också på den inre marknaden uppfattats som otillräcklig i vissa sammanhang. Bland annat för att reglera tjänster och särskilt i förhållande till de finansiella marknaderna har det uppstått ett tryck mot en mer centraliserad och positiv integrationsmodell och då får andra regleringsmetoder och särskilt harmonisering tyngre vikt (se även Wihlborg i denna volym).

Ömsesidigt erkännande har sedan Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 tagits från den inre marknads kontext och överförs till projektet om att skapa ett område för frihet, säkerhet och rättvisa inom EU. Kritiska röster har framfört att ömsesidigt erkännande eventuellt inte är en lämplig styrningsform för att uppnå integration i rättsliga frågor. Kan domstolsavgöranden verkligen liknas vid varor? Det har också ifrågasatts om medlemsstaterna var fullt medvetna om konsekvenserna av denna överföring från ett område till ett annat. Sandra Lavenex, professor i europeisk och internationell politik vid universitet i Genève, har noterat i sin forskning att ömsesidigt erkännande i rättsliga frågor innebär en betydande inskränkning av den nationella suveräniteten till en grad som medlemsländerna kanske inte egentligen var beredda att acceptera. Det som dessutom komplicerar saken är att ministerrådet strax efter Tammerforsslutsatserna 1999 utarbetade ett mer detaljerat program för genomförande av ömsesidigt erkännande på det civilrättsliga området. Enligt detta program är slutmålet i EU att alla former av kontroller ska tas bort i fråga om fri rörlighet av domar.

Målsättningen om att ta bort alla kontroller vid fri rörlighet av domar innebär dock att det är svårare att lindra eventuella negativa konsekvenser av ömsesidigt erkännande och kalibrera med andra styrningsformer, särskilt med värdlandskontroll. EU verkar således ha valt en striktare form av ömsesidigt erkännande som integrationsmetod på det rättsliga området i jämförelse med den inre marknaden. Detta är särskilt problematiskt eftersom vi kommer att se nedan olika exempel på att tilliten inte alltid finns. Den svåra frågan som EU nu står inför är därmed hur man ska kunna komplettera ömsesidigt erkännande och förtroende i rättsliga frågor med stödjande åtgärder så att man kan tala om bindande tillit mellan medlemsländernas rättssystem. Dessa frågor behandlas i slutkapitlet nedan. Innan det har vi anledning att granska hur ömsesidigt erkännande fungerar idag på det civilrättsliga området samt att nyansera bakgrundsförståelsen för ömsesidigt förtroende i rättsliga frågor.

Tidiga exempel på balansen mellan förtroende och kontroll

Överföringen av ömsesidigt erkännande från den inre marknaden till det rättsliga området i EU bör trots ovan nämnda kritik inte uppfattas som helt främmande i relation till frågan om rörlighet av domar över gränserna. Det finns flera exempel även långt bak i historien på bilateralt och multilateralt samarbete mellan stater gällande erkännande av varandras domar, såsom samarbetet mellan de nordiska länderna eller det globala samarbetet inom Haagkonferensen. Långt före dagens globalisering fanns ett tryck från internationell handel samt även gällande gränsöverskridande familjerelationer att hitta system för att kunna ge effekt åt andra länders domar. Även om stater klassiskt i sådant samarbete har uppställt kontroller och formella processer för erkännande och verkställighet av främmande domar, och/eller skäl att vägra erkännande och verkställighet, har det funnits ett grundläggande mått av förtroende och ömsesidig respekt som grund för samarbetet, vilket bland annat Pietro Ortolani, forskare vid Max Planck-institutet i Luxemburg, har beskrivit i sin forskning.

Det engelska begreppet *comity* används för att beskriva denna underliggande respekt i dessa former av internationellt samarbete. Det har ursprungligen uppfattats innebära respekt mellan suveräna stater men har med tiden övergått till att också inbegripa hänsyn till staternas autonomi och anpassning till dagens globalisering, såsom Joel R. Paul, professor vid University of California, påvisat. Respekten är i regel större mellan stater som varit nära varandra, geografiskt, rättskulturellt eller haft andra politiska intressegemenskaper. Det kan man se exempel på i samarbetet mellan de nordiska länderna, vars gemensamma konvention om erkännande av domar på civilrättens område gick mycket långt redan 1977. Men även mellan de sex ursprungliga medlemsstaterna i EU (då EG) ingick man 1968 en konvention med gemensamma regler för domsbehörighet i internationella civilmål samt erkännande av civilrättsliga domar, den så kallade Brysselkonventionen. Konventionen skulle stödja handel på det som senare blev EU:s gemensamma marknad. Det fanns alltså en intressegemenskap på EU-nivå men konventionen uppställde likväl både kontroller och formella processer för erkännande av domar samt specifika vägrans- eller avslagsgrunder.

I Europa har vi sedan 1953 också haft den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter (EKMR) som en gemensam värdegrund, vilken har utgjort basen för en blivande respekt för varandras rättssystem. Däremot bör man komma ihåg att samtliga länder anslutna till EKMR emellanåt bryter mot den. Till exempel under 2015 fann Europarådets domstol för de mänskliga rättigheterna i Strasbourg en kränkning i 362 ärenden som gällde någon av EU:s medlemsländer. Det är även klart att långt ifrån alla potentiella kränkningar når människorättsdomstolen. Trots att vi har ett gemensamt regelverk har vi inte nödvändigtvis en tillit till att alla stater i praktiken lyckas uppnå ett faktiskt rättsskydd. I civilrättsliga ärenden är rätten till en rättvis rättegång en central rättighet som skyddas av EKMR. Ett klassiskt och till och med ökänt exempel på en kränkning av rätten till en rättvis rättegång är de långa handläggningstiderna som åtminstone historiskt har varit vanligt förekommande i italienska civilprocesser. Jag vill därmed betona att det finns en väsentlig skillnad mellan faktisk tillit, det vill säga att domare och

andra rättsaktörer som måste erkänna och verkställa domar från andra länder faktiskt känner tillit till att relevanta länder uppfyller kraven för en rättvis rättegång, samt ett presumtvt förtroende, som betyder att dessa domare tvingas förutsätta att det andra landet uppfyller dessa garantier.

Ett tidigt tecken på ett slags presumtvt förtroende har dock vuxit fram i EU-domstolens praxis gällande Brysselkonventionens regler om vilken är rätt (i betydelsen behörig) domstol. Bland dessa regler har konventionen ett kronologiskt system för de situationer där processer väcks i flera länders domstolar med anledning av samma tvist. Detta system bygger på att den domstol i vilken en process först har väckts ska också först besluta med grund i Brysselkonventionens regler om den är rätt domstol. Därefter kan andra domstolar behandla frågan. I mål C-116/02 *Gasser* har EU-domstolen fastslagit med hänvisning till ömsesidig förtroende att andra domstolar måste vänta på den första domstolens beslut, även om handläggningen i det första landet tar lång tid. I det relevanta fallet var talan först väckt i Italien och detta kunde tänkas vara endast ett taktiskt drag av den ena parten, en så kallad processtorped, i syfte att förhåla behandling i rätt domstol (i det här fallet den österrikiska domstolen som parterna hade valt i sitt avtal). EU-domstolen menade dock att det kronologiska systemet som föreskrevs i konventionen byggde på staternas ömsesidiga förtroende för varandras rättssystem och rättsliga institutioner. Därför kunde inget undantag göras från de kronologiska reglerna trots att handläggningstiderna i Italien kunde vara orimligt långa.

Det bör noteras att den kronologiska regeln har senare ändrats för de situationer där parterna har valt en domstol i sitt avtal. Idag skulle den österrikiska domstolen först fatta beslut under samma omständigheter som *Gasser*-målet. Detta fråntar inte målet dess relevans som ett tidigt uttryck för presumtvt ömsesidigt förtroende. I en senare rad uppmärksammade mål gällande frågan om vilken domstol är rätt domstol, bland annat mål C-159/02 *Turner* och C-185/07 *West Tankers*, har EU-domstolen uttalat att en domstol i ett medlemsland inte får förbjuda en part från att väcka talan vid domstol i ett annat medlemsland. I dessa mål har EU-domstolen också betonat att de gemensamma reglerna bygger på medlemsländernas ömsesidiga förtroende för varandras rättssystem, underförstått att medlemsländerna måste

ha förtroende för varandras domstolar och att de tillämpar reglerna rätt. Detta bredare perspektiv med *comity* och presumtivt förtroende bör hållas i minne när vi i det följande granskar i mer detalj hur ömsesidigt erkännande har förverkligats i EU i förhållande till fri rörlighet av domar.

Relevanta intressen underliggande ömsesidigt erkännande av domar

Som ovan nämnts utarbetade ministerrådet 1999 ett program för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande. Enligt detta program är slutmålet att alla former av kontroller ska tas bort i fråga om fri rörlighet av civilrättsliga domar. De rättsakter som har stiftats inom civilrättsligt samarbete visar att det är en stegvis utveckling och att det fortsättningsvis finns en rad kontroller och mellanliggande processer. Innan rättsakterna behandlas nedan finns det anledning att närmare förklara vad dessa kontroller och mellanliggande processer historiskt inneburit i en Europeisk kontext.

Traditionellt sett har en domsborgenär varit tvungen att först vända sig till en domstol i den främmande staten där domsgäldenären bor eller har tillgångar för att ansöka om bekräftelse att domen också kan verkställas i den främmande staten. Endast efter att ha fått en sådan bekräftelse har borgenären kunnat vända sig till verkställighetsmyndigheter i den främmande staten för utmätning. Ansökan om bekräftelse har varit underkastat vissa formkrav, till exempel har det ställts ett krav att domen översätts till ett språk som godtas i verkställighetsstaten, och klassiskt har gäldenären fått motsätta sig och domstolen vägra utfärda bekräftelsen på vissa begränsade avslagsgrunder. De huvudsakliga avslagsgrunderna har inom EU alltsedan Brysselkonventionen varit: (i) att gäldenären inte blivit delgiven eller inte haft möjlighet att försvara sig i den ursprungliga rättegången (i fall där det inte varit gäldenärens eget fel), (ii) att det redan finns en tidigare oförenlig dom, eller (iii) domen strider mot grunderna i verkställighetsstatens rättsordning, så kallad *ordre public*.

Underliggande dessa regler finns delvis motstridiga intressen. Central är borgenärens rätt att få sin skuld betald och skyddad i en

effektiv process; man kan tala om borgenärens *access to justice*. Men även gäldenärens rätt att inte råka ut för verkställighet utan att ha deltagit i den ursprungliga rättegången eller ha fått kännedom om den är viktig. Just det faktum att rättegången ofta försiggår i ett för gäldenären främmande land gör att man kan uppfatta det som särskilt angeläget. Man kan därmed även tala om gäldenärens *access to justice*. Systemet ska idealiskt skydda båda parter och måste således hitta en balans mellan deras intressen. Men verkställighetsstaten har även ett eget intresse, nämligen att skydda sina fundamentala rättsliga värden och inte vara tvungen att bidra till verkställighet av domar som är oförenliga eller strider mot den egna interna rättsordningen. När det uttalade målet i EU nu är direkt ömsesidigt erkännande, det vill säga att avskaffa alla mellanliggande processer och kontroller, kan man fråga sig vilka av de ovan beskrivna intressena som gynnas. Det som framstår som klarast är att borgenärerna gynnas och den uttalade målsättningen är en effektivare indrivning av domsskulder för att stödja handeln på den inre marknaden.

Det som då blir mycket viktigt är att de nationella rättsordningarna på ett tillfredställande sätt har beaktat gäldenärernas rättsskydd samt att värderingarna mellan rättsordningarna ligger nära varandra. Torbjörn Andersson, professor i processrätt vid Uppsala universitet, har påpekat att om inte detta sker finns en övervägande risk att kollisioner uppstår, dels mellan ömsesidigt erkännande och den enskilda partens (gäldenärens) rättsskydd och dels mellan ömsesidigt erkännande och rättsordningens värderingar där verkställighet ska ske. Det är i denna skärningspunkt som man förstår att ömsesidigt erkännande också kräver ömsesidigt förtroende. Det blir också klart varför Europeiska rådet har betonat att ömsesidigt förtroende bör främjas ytterligare. Denna skärningspunkt aktualiserar också frågan om presumtiv eller blind tillit är tillfredsställande. Om man inte lyckas uppnå faktisk eller bindande tillit finns det inte en risk att integrationens legitimitet ifrågasätts?

Ofullständigt förtroende i EU:s rättsakter för civilrättsligt samarbete

I detta avsnitt beskrivs mycket kort och med nödvändig ytlighet de rättsakter som gäller gränsöverskridande verkställighet av civilrättsliga domar bortsett från insolvensrättsliga domar. Den så kallade Bryssel I-förordningen som ersatte ovan nämnda Brysselkonvention är flaggskeppet för det civilrättsliga samarbetet och fångar upp alla domar som inte explicit är uteslutna eller faller inom någon av de andra förordningarna. Reglerna för ömsesidigt erkännande av domar ändrades när konventionen blev en förordning 2000 (förordning (EU) nr 44/2001). Avsikten bakom dessa ändringar var att förenkla ansökan vid domstol i verkställighetsstaten. Redan då ansågs förenklingarna grundas på ömsesidigt förtroende. En bekräftelseprocess kvarstod men den var ett ensidigt förfarande, där domstolen i verkställighetsstaten granskade formkraven på ansökan av borgenären. Endast i ett andra led när verkställigheten redan hade bekräftats fick gäldenären överklaga och anföra att domen inte skulle verkställas med beaktande av någon av de klassiska avslagsgrunderna som nämnts ovan.

Förordningen har därefter reformerats och är numera tillämplig i sin ”omarbetade” form, förordning (EU) nr 1215/2012. En del av debatten som fördes under reformprocessen gällde om mera direkt ömsesidigt erkännande skulle införas. EU-kommissionen argumenterade att den fria rörligheten av domar behövde effektiviseras ytterligare för att minska tiden och kostnaderna för borgenären. Enligt kommissionens statistik ledde ansökan i de allra flesta fall till ett positivt beslut och 90 procent av besluten överklagades inte av gäldenären. EU-kommissionen föreslog att bekräftelseförfarandet skulle avskaffas för nästan alla domar, att möjligheten för gäldenären att motsätta sig skulle begränsas till det minimala, och att *ordre public* skulle tas bort som avslagsgrund. Förslaget möttes av stark kritik i den akademiska debatten men även på det politiska fältet visade det sig att varken ministerrådet eller Europaparlamentet var beredda att gå så långt som kommissionen förespråkade.

Slutresultatet blev att bekräftelseförfarandet i sig visserligen avskaffades. Det som varken ministerrådet eller Europaparlamentet dock

godkände var avskaffandet av *ordre public* som kvarstår med de övriga avslagsgrunderna i förordningen. Dessa hinder mot verkställighet kan fortsättningsvis åberopas av gäldenären samt granskas i verkställighetsstaten. En skyddsmekanism kvarstår således, dock så att gäldenären måste vara aktiv och väcka en process i domstol samtidigt som utmätningsmyndigheter eventuellt arbetar med att verkställa domen. Den nya ”direkta” verkställigheten innebär en central kompromiss. Detta visar att medlemsstaterna inte ännu var beredda att genomföra ömsesidigt erkännande fullt ut och ha totalt förtroende för varandras rättssystem. Europaparlamentets rapportör argumenterade 2012 för att: ”En medlemsstat inför vars domstolar saken hörs får skydda sina grundläggande värderingar, därmed måste detta i likvärdighetens namn även vara möjligt i medlemsstaten där verkställighet ska ske”. Citatet visar på svårigheten med förtroende och att medlemsstaterna även fortsättningsvis uppfattas ha suveräna intressen som ska skyddas vid fri rörlighet av domar.

Ytterligare fyra förordningar gäller verkställighet av särskilt begränsade typer av domar: europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar (förordning (EG) nr 805/2004), europeiskt betalningsföreläggande (förordning (EG) nr 1896/2006 med ändringar i (EU) nr 2421/2015), europeiskt småmålsförfarande (förordning (EG) nr 861/2007 med ändringar i (EU) nr 2421/2015) och europeisk kvarstad på bankmedel (förordning (EU) nr 655/2014). Allmänt kan sägas att dessa fyra förordningar går längre vad gäller ömsesidigt erkännande av domar och borttagande av kontroller än Bryssel I-förordningen. Som exempel är den europeiska exekutionstiteln för obestridda fordringar avsedd att underlätta och förenkla verkställighet av domar där skulden är obestridd. Ingen ”mellanliggande” ansökan till domstol i den andra staten behövs och den enda avslagsgrund som är relevant är en oförenlig tidigare dom. Som motvikt till denna fria rörlighet av domar uppställs miniminormer för förfarandet i ursprungsdomstolen som strävar till att säkerställa att gäldenären fått kännedom om rättegången. Om en gäldenär inte delgivits eller delgivits för sent har denne rätt till förnyad prövning. Det finns också andra skyddsmekanismer för gäldenären att söka rättelse eller återkallelse i den ursprungliga domstolen om domsintyget utfärdats på felaktiga grunder.

De tre övriga specialförordningarna för europeiska betalningsförelägganden, småmålsförfarande eller kvarstadsbeslut innehåller också miniminormer för förfarandet, bland annat om hur och när gäldenären ska informeras om processen, samt olika skyddsmekanismer för denne att under särskilda förutsättningar söka förnyad prövning i ursprungsstaten. Eftersom processerna väsentligen ska vara lika i alla medlemsländer och skyddsmekanismer finns gemensamt reglerade ska verkställighet av dessa domar vara direkt i övriga medlemsstater. Därmed behövs liksom för den europeiska exekutionstiteln ingen särskild ansökan om bekräftelse i verkställighetsstaten och den enda av de ovan nämnda huvudsakliga avslagsgrunderna som gäller är en oförenlig tidigare dom.

Vad gäller familjerättsliga domar finns tre förordningar för gränsöverskridande verkställighet i EU: Bryssel II(a)-förordningen som gäller skilsmässa och vårdnad (EG) nr 2201/2003; underhållsförordningen som gäller underhållsskyldighet (EG) nr 4/2009; och arvsförordningen som gäller domar i samband med arv (EU) nr 650/2012. Kortfattat kan man säga att dessa förordningar har en bred variation av mekanismerna för ömsesidigt erkännande av domar. Den klassiska formella bekräftelseprocessen med traditionella avslagsgrunder finns i arvsförordningen och i Bryssel II(a)-förordningen för vissa domar. Den allra mest liberala fria rörligheten finns dock i Bryssel II(a)-förordningen för domar gällande umgänge eller återförande av olovligt bortförda barn. För sistnämnda typer av domar ska verkställigheten vara automatisk utan möjligheter att invända och inga avslagsgrunder gäller om ursprungsdomstolen utfärdar ett intyg.

Syftet bakom dessa regler är att motarbeta kidnappning av barn. För att kunna utfärda intyget krävs bland annat som processuella föreskrifter att barnet har fått komma till tals (dock avgör domstolen om detta är möjligt i förhållande till barnets ålder och mognad) och att alla berörda parter har fått möjlighet att yttra sig. Fallen som gäller återförande av barn har visat sig vara svåra och EU-kommissionen har 2016 kommit med ett reformförslag till förordningen med omfattande ändringar föreslagna. Det som är intressant att notera gällande det nuvarande systemet är att ett totalt avskaffande av formella processer och kontrollmöjligheter infördes för första gången i mycket känsliga

familjerättsliga ärenden där även rättssäkerhetsaspekter är centrala och rätten till en rättvis rättegång och barnrättigheter aktualiseras.

Ömsesidigt förtroende balanseras och utmanas i praktiken

Som ovan nämnts har Europa sedan 1950-talet en gemensam konvention för att skydda mänskliga rättigheter. EU har sedan Lissabonfördraget trädde i kraft även en bindande grundrättighetsstadga som medlemsländerna ska beakta när de tillämpar EU-rätten. Hur de båda systemen för att skydda grundrättigheter förhåller sig till varandra är en komplex fråga, som på grund av utrymmesskäl inte kan behandlas här. Det som dock är relevant är att EU-domstolen i sitt yttrande gällande EU:s anslutning till EKMR (yttrande 2/13) tog starkt och principiellt ställning för ömsesidigt förtroende inom området för frihet, säkerhet och rättvisa:

[P]rincipen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna [är] av grundläggande betydelse i unionsrätten [...]. Denna princip innebär, särskilt när det gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa, att var och en av medlemsstaterna, utom under exceptionella omständigheter, anser att alla de andra medlemsstaterna iakttar unionsrätten och, särskilt, de grundläggande rättigheter som erkänns i unionsrätten [...]. När medlemsstaterna tillämpar unionsrätten kan de således, enligt unionsrätten, vara skyldiga att presumera att de andra medlemsstaterna iakttar de grundläggande rättigheterna ...

Detta uttalande av EU-domstolen i vilket domstolen hänvisar till sin tidigare linje i straffrättsliga och migrationsfall gav en allmän juridisk och normativ legitimitet till det politiska målet om ömsesidigt förtroende. Yttrandet pekade också på en fortsatt linje hos EU-domstolen att kräva ett presumtivt förtroende mellan medlemsstaternas rättsordningar och domstolar. Som redan har nämnts kan man kritisera detta antagande om förtroende särskilt i enskilda fall där en parts, till

exempel en domsgäldenärs, grundläggande rättigheter har kränkts. EU-domstolen hänvisar i sitt yttrande dock även till att kontroll kan godkännas i exceptionella enskilda fall. Vi har därför anledning att närmare granska om sådan kontroll har tillåtits inom domstolens praxis i förhållande till civilrättsligt samarbete. Vi vet också att synen på straffrätten är idag mera nyanserad efter mål C-404/15 och C-659/15 *Aranyosi och Căldărăru*. Esther Herlin-Karnell beskriver i sitt kapitel i denna volym hur proportionalitetsprincipen framhävs inom straffrätten som en möjlighet till ett mera ”avvägt system”, det vill säga för att väga upp för de negativa effekterna av ömsesidigt erkännande och förtroende.

Det finns även några relevanta avgöranden från EU-domstolen gällande den europeiska exekutionstiteln för obestridda fordringar (till exempel mål C-292/10 G, C-300/14 *Imtech Marine* och C-511/14 *Pebros Servizi*). Målen handlar dels om miniminormer och skyddsmekanismer och visar indirekt på vad som är känsligt med automatiskt ömsesidigt erkännande. Sammantaget kan sägas att målen visar klart att gäldenärens rätt till försvar inbyggt i förordningens skyddsregler är nyckeln till att garantera fri rörlighet för domarna. EU-domstolen betonar starkt dessa skyddsregler som en grund för detta förtroende och pekar på att om dessa inte uppfylls kan domen inte röra sig fritt över gränserna. Även domen i mål C-119/13 och C-120/13 *ecocosmetics* och *Raiffeisenbank* gällande det europeiska betalningsföreläggandet pekar i samma riktning. EU-domstolen betonar minimikraven för delgivning i förordningen och noterar att om de inte har uppfyllts är det inte förenligt med rätten till försvar. Om rätten till försvar inte har uppfyllts är beslutet i ursprungsstaten ogiltigt. Trots att förordningarna innebär automatiskt ömsesidigt erkännande av de specifika typerna av domar, uppställer förordningarna gemensamma regler och krav på de nationella domstolarna att uppfylla dem, en form av minimi-harmonisering, för att bevara den viktiga grundrättigheten om rätten till försvar. Därmed kan man säga att harmonisering kompletterar ömsesidigt erkännande och ska stödja förtroendet.

Bryssel-I förordningens regler för ömsesidigt erkännande och dess sammankoppling med ömsesidigt förtroende har granskats av EU-domstolen i en rad mål (C-420/07 *Apostolides*, C-619/10 *Trade Agency*,

C-112/13 *A*, C-302/13 *flyLAL-Lithuanian Airlines*, C-681/13 *Diageo Brands* och C-559/14 *Rüdolfs Meroni*). Den sammantagna linjen som framkommer i dessa mål är att syftet bakom de förenklade och mer direkta verkställighetsreglerna, det vill säga effektivitet, ska få genomslag. Det är emellertid viktigt att notera att EU-domstolen också slår fast att detta genomslag och ömsesidiga förtroende balanseras mot skyddet av domsgäldenärens rätt till försvar som både garanteras i förordningens avslagsgrunder och i grundrättighetsstadgas regler om rättvis rättegång. Domstolen är i dessa mål noggrann med att förklara att en nationell dom endast kan vägras verkställighet i begränsade fall och avslagsgrunderna i förordningen ska tolkas restriktivt. EU-domstolen upprepar i flera mål att en felaktig tillämpning av nationell rätt eller av unionsrätten i en nationell domstol i sig inte kan motivera avslag på grund av *ordre public*. Det är inte i verkställighetsstaten sådana eventuella problem ska angripas enligt förordningen. Möjligheterna att överklaga en dom som tillhandahålls i varje medlemsstat ger enligt EU-domstolen enskilda individer ett tillräckligt skydd och medlemsländerna måste lita på varandras rättsordningar till denna grad.

Däremot säger EU-domstolen också att om det framgår att domsgäldenären inte har delgivits, inte har kunnat försvara sig eller inte har haft ett effektivt rättsmedel kan det leda till avslag av verkställighet. De ovan nämnda målen aktualiserade alla de gamla verkställighetsreglerna i Bryssel I-förordningen. Eftersom skyddet för rätten till försvar kvarstår (även under den nya omarbetade förordningen enligt kompromissen som nämndes ovan) finns det anledning att tro att denna rad av domar fortsättningsvis har betydelse. Betydelsen ligger i det tydliga budskapet att effektiv verkställighet inte får uppnås på bekostnad av att rätten till försvar försvagas. Därmed framstår den ovan nämnda kompromissen i reformskedet av förordningen som viktigt för att finjustera de negativa effekterna av ömsesidigt erkännande. Skyddet i förordningen och i grundrättighetsstadgan sätter därmed en gräns för civilrättsliga domars fria rörlighet och ställer krav på de nationella rättsordningarna. EU:s medlemsländer förutsätts inte enbart uppfylla rätten till försvar utan skyddsmekanismerna lägger också grunden för ett mer bindande förtroende dem emellan.

I kontrast till målen under Bryssel I-förordningen har EU-domstolens dom i mål C-491/10 *Zarraga* under Bryssel II(a)-förordningen skapat mycket debatt. Det handlade om ett olovligt bortfört barn och verkställighet av en dom gällande vårdnad och återlämnande av barn. Verkställighetsdomstolen frågade EU-domstolen om den mot förordningens regler om automatisk verkställighet undantagsvis kunde beakta att ursprungsdomstolen som utfärdat intyget i en annan EU-medlemsstat inte hade hört barnet. Att barnet ska komma till tals är som ovan nämnt ett villkor för automatisk verkställighet. Verkställighetsdomstolen hänvisade också till att inte höra ett barn var ett allvarligt åsidosättande av grundläggande rättigheter. Det som hade hänt i målet var att den relevanta nationella domstolen hade gett barnet en möjlighet att komma till tals men barnet (som befann sig i det land som det hade bortförts till) hade *de facto* inte hörts eftersom det aldrig kom till domstolen. Ursprungsdomstolen hade inte godkänt att barnet skulle höras per videolänk.

EU-domstolen betonade att förordningen syftade till ett snabbt och automatiskt återförande av barn och att ursprungsdomstolen var central i systemet. EU-domstolen betonade också att systemet byggde på principen om ömsesidigt förtroende vad gäller förmågan för de nationella rättsordningarna att säkerställa ett likvärdigt och verksamt skydd för de grundläggande rättigheter som erkänns i EU-stadgan. Det är således endast i ursprungsmedlemsstaten som de berörda parterna kan angripa lagenligheten av domen. Eftersom det fanns ett rättsmedel stående till buds i ursprungsstaten fann EU-domstolen att verkställighetsstaten inte hade någon möjlighet att invända emot eller stoppa verkställigheten. Målet visar att när EU:s medlemsländer tagit bort alla kontroller och verkligen genomfört automatisk och direkt verkställighet av domar kan det i enskilda fall uppstå svåra situationer där verkställighet inte ens kan stoppas med hänvisning till en eventuell kränkning av grundläggande rättigheter. Ömsesidigt förtroende kan således vara en fiktion i ett fall som *Zarraga* och det är lätt att se att motstånd kan uppstå i verkställighetsstaten. Detta kan föranleda en legitimitetskris, vilket bland annat Marta Requejo Isidro, senior forskare vid Max Planck-institutet i Luxemburg, visat i sin forskning.

EU behöver hitta rätt balans mellan stödjande åtgärder och harmoniseringstryck

Rättsakterna och rättsfallen som har granskats ovan åskådliggör viktiga perspektiv på ömsesidigt förtroende i civilrättsligt samarbete inom EU. För det första är det anmärkningsvärt att trots den politiska målsättningen om automatisk fri rörlighet av domar och trots EU-domstolens normativa stöd till antagandet om förtroende ger dagens reglering en mer nyanserad helhetsbild. Den ”minimiharmonisering” och skyddsmekanismer som finns i Bryssel I-förordningen och specialförordningarna visar att istället för att EU:s medlemsländer blint litar på varandras rättssystem kvarstår vissa spärrar som bidrar till relevant skydd för enskilda individer. Detta skydd bidrar till systemets legitimitet. EU-domstolen pekar tydligt på att systemet måste skydda rätten till rättvis rättegång för svarandeparten. Det finns dock anledning att granska närmare och djupare utreda empiriskt hur dessa minimumregler och skyddsmekanismer fungerar i praktiken. Istället för att rusa vidare i riktning mot att ta bort fler kontroller är det av yttersta vikt att säkerställa att kontrollerna fungerar samt att rätten till försvar garanteras och till och med förstärkas parternas rättsskydd i sådana fall där det visar sig befogat. Regleringen och rättspraxis gällande domar om vårdnad och återförande av barn framstår som ett undantag och visar hur svårt förtroendet är att upprätta om inga skyddsmekanismer finns.

För det andra visar EU-domstolens praxis att även i övriga mål än återförande av barn måste EU:s medlemsländers domstolar lita på ursprungsmedlemslandet och att dess rättssystem kan korrigera brister när det inte handlar om rätten till försvar utan andra potentiella fel i domen. Ett relativt nytt exempel på detta är mål C-455/15 P, som gällde behörig domstol i mål om vårdnad av barn. Varbergs tingsrätt skickade begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen eftersom den ansåg sig behörig medan en annan domstol i Litauen redan hade funnit sig behörig och utfärdat ett beslut som skulle verkställas i Sverige. EU-domstolen betonade att den svenska domstolen inte fick granska den litauiska domstolens beslut till den delen och kunde inte vägra verkställighet på grund av *ordre public*. I dessa fall

kan systemet sägas upprätthålla blott ett fiktivt förtroende.

För att underlätta att detta presumtiva förtroende kan bana väg för faktisk tillit är olika former av stödande reglering viktig. Drivkraften att utveckla stödande reglering har vuxit bland EU:s institutioner och har betonats starkare under senare år. Europeiska rådet har i Stockholmsprogrammet som föregick de nuvarande riktlinjerna för området för frihet, säkerhet och rättvisa uttalat målsättningen att skapa en gemensam rättskultur i EU. Konkreta projekt som har skapats och pågår i EU handlar bland annat om e-juridiska verktyg för samarbete mellan domstolar, utbildning för domare och domstolspersonal samt olika nätverk för samarbete och dialog. Många av dessa åtgärder är inte baserade på EU-rättsakter utan styrningen sker på annat sätt. I vissa fall skapar regleringen inte tvingande skyldigheter för medlemsstaterna utan utgör snarare uppmaningar för vidare utveckling. Mycket av detta kan långsiktigt underlätta både praktiska problem i de enskilda fallen samt att en gemensam kultur växer fram. Det som krävs är tålamod och resurser, utvärderingar och vidareutveckling. Det som också är viktigt är att involvera samtliga rättsaktörer. Ännu finns det många advokater och domare som inte känner till rättsakterna och således aldrig har tillämpat dem. Detta är en långsiktig process som kommer att ta tid. Det finns en risk att man försöker uppnå för mycket för snabbt och att legitimiteten därmed undergrävs.

Ett verktyg för EU att utöva styrning av de nationella rättssystemen på ett mer strukturellt plan är de samlade mekanismerna för att stärka rättsstatsprincipen som behandlas i Joakim Nergelius kapitel i denna volym. En annan form av övergripande åtgärd och mjuk styrning, närmare civilrättsligt samarbete, är den så kallade resultatavlan för rättsskipningen. Den ges ut årligen av EU-kommissionen sedan 2013. Den är ett verktyg för att granska vissa parametrar i medlemsstaternas rättssystem för civilrättsliga tvister i samband med EU:s ekonomiska planeringstermin. Om indikatorerna avslöjar brister i en medlemsstat görs en djupare analys och lämpliga åtgärder kan rekommenderas av EU-kommissionen och antas av ministerrådet. Dessa rekommendationer och aviserade processreformer i medlemsstaterna kan också kopplas till ekonomiskt stöd från EU. Resultattavlan kan eventuellt bidra till ökad tillit om strukturella svagheter i rättssysteme-

men granskas utifrån och åtgärdas. Det är emellertid beklagligt att det saknas en mer djuplodande diskurs om vilket rättssystem som faktiskt eftersträvas i Europa och vad som anses vara ”effektivitet” i förhållande till ”kvalitet” samt rättssäkerhet i ett modernt rättssystem. Om man vill skapa dialog på EU-nivå om effektiva rättssystem och därigenom bidra till ömsesidigt förtroende, ter sig resultatavslöjningen som ett misslyckat verktyg.

Utöver detta pågår en debatt om eventuell harmonisering av de civilrättsliga processreglerna. Drivkraften bakom den är svagheter med ömsesidigt erkännande och strävan till att underbygga förtroendet. Det framgår ovan att en viss ”minimiharmonisering” redan finns i specialförordningarna. Det finns också en parallell utveckling bland annat inom konkurrensrätten och konsumenträtten som pekar på närmare harmonisering av civilprocessregler. Underliggande de olika utvecklingsspåren finns en dialektik, en tyst dialog, som handlar om hur mycket processrättslig inverkan EU:s medlemsländer är beredda att acceptera och om processrättslig reglering är möjlig och önskvärd på EU-nivå. Har en gemensam rättskultur verkligen vuxit fram och är medlemsländerna redo för en djupare processrättslig tillnärmning? Det finns starka politiska målsättningar i EU som nu skapar ett tryck; både att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och en fungerande inre marknad. Under senare tid har även värderingar som EU bygger på som respekt för rättsstatsprincipen kommit att starkare lyftas fram som motivering. Dessa målsättningar kan alla uppfattas som befogade och även naturliga om man följer integrationslogiken i EU.

Jag menar emellertid att vi inte ännu kan svara jakande på frågan om en gemensam rättskultur vuxit fram och att vi därmed inte skulle vara redo för en djupare processrättslig tillnärmning. Därtill måste de allmänna EU-rättsliga konstitutionella principerna om tilldelad befogenhet, subsidiaritet och proportionalitet beaktas. Särskilt de senare får inte glömmas; på vilken nivå kan ovan nämnda problem bäst hanteras och vilka är de mest ändamålsenliga verktygen? Det är bra att man på EU-nivå erkänner att det inte alltid finns ömsesidigt förtroende för medlemsländernas rättskipning. Det är också bra att det åskådliggörs att många av medlemsländerna står inför

utmaningar att förverkliga effektiva processer i sina rättsordningar. Däremot är det inte nödvändigtvis alltid så att mer EU-lagstiftning eller starkare EU-ledd styrning just nu är rätt verktyg för att åtgärda de identifierade problemen. Alla nuvarande problem kan eller ska inte heller nödvändigtvis lösas på samma sätt. En mer allmän processrättslig harmonisering eller en katalog med minimum-processregler i en rättsakt på EU-nivå verkar i dagsläget brådmoget.

Projektet *European Rules of Civil Procedure* som pågår i regi av *European Law Institute* och *Unidroit* är intressant i detta hänseende. Projektet strävar till att utarbeta en processrättslig ”modell-lag” och kan i framtiden komma att bli ett potentiellt hjälpverktyg för lagstiftare i EU. Men det viktiga i projektet till dags dato är just den komparativa förståelsen och dialogen som har föranletts mellan forskare i Europa om processrättsliga frågor. Mer transparens och dialog även med och bland medlemsländernas lagstiftare och andra rättsaktörer, till exempel genom en utveckling av olika mjuka verktyg som redan finns, ter sig som mycket viktiga för att uppnå förtroende underifrån.

Källor och litteratur

Detta kapitel bygger till stor del på min forskning inom ramen för en vistelse som postdoktor och Marie Curie fellow vid Uppsala universitet. Se bland annat; ”Mutual Recognition as a Governance Strategy for Civil Justice” i Burkhard Hess, Maria Bergström och Eva Storskrubb (red) *EU Civil Justice – Current Issues & Future Outlook* (Hart, 2016), ”Mutual Trust and the Limits of Abolishing *Exequatur* in Civil Justice” i Evelien Brouwer och Damien Gerard (red) *Mapping Mutual Trust – Understanding and Informing the Role of Mutual Trust in EU Law* (EUI Working Paper, MWP 13/2016), ”Civil Justice: Constitutional and Regulatory Issues Revisited” i Maria Fletcher, Ester Herlin-Karnell och Claudio Matera (red) *The EU as an Area of Freedom, Security and Justice* (Routledge, 2016), samt ”Några tankar om hur EU-rättens tentakler genomtränger processrätten” i Dan Helenius & Annika Suominen (red) (kommande).

Förutom den forskning om ömsesidigt erkännande och förtroende i EU:s civilrättsliga samarbete som hänvisats till i kapitlet kan rekom-

menderas; Monique Hazelhorst *Free Movement of Civil Judgments in the European Union and the Right to a Fair Trial* (Erasmus University, 2016), Mattias Weller "Mutual Trust: In Search of the Future of European Union Private International Law" (*Journal of Private International Law* 11:1, 2015). För tidigare verk, se Felix Blobel och Patrick Späth "The tale of multilateral trust and the European law of civil procedure" (*European Law Review* 30:4, 2005). För ett jämförande perspektiv med USA, se Cristopher A. Whytock "Enforcement of Foreign Judgments: Governance, Rights and the Market for Dispute Resolution Services" i Hans-W. Micklitz och Andrea Wechsler (red) *The Transformation of Enforcement: European Economic Law in a Global Perspective* (Hart, 2016).

För den som är intresserad av bredare perspektiv på ömsesidigt erkännandet och förtroende och utvecklingen på flera politikområden rekommenderas bland annat; Wulf-Henning Roth "Mutual Recognition" i Panos Koutrakos och Jukka Snell (red) *Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market* (Edward Elgar, kommande) och Per Kramér "Reflections on the Roles of Mutual Trust in EU Law" i Michael Dougan och Samantha Currie (red) *50 Years of the European Treaties – Looking Back and Thinking Forward* (Hart, 2009). Rekommenderad litteratur gällande civilrättsliga samarbetet och harmoniseringen av civilprocessen i Europa, se bland andra; Bart Krans "EU Law and National Civil Procedure Law: An Invisible Pillar" (*European Review of Private Law* 23:4, 2015), Zampia Vernadaki "Civil Procedure Harmonization in the EU: Unravelling the Policy Considerations" (*Journal of Contemporary European Research* 9:2, 2013), Gerhard Wagner "Harmonisation of Civil Procedure: Policy Perspectives" i Xandra E. Kramer och Cornelis van Rhee (red) *Civil Litigation in a Globalising World* (T.M.C. Asser Press, 2012). För tidigare bidrag se; Eva Storskrubb *Civil Procedure and EU Law: A Policy Area Uncovered* (Oxford University Press, 2008) och Per Henrik Lindblom "Harmony of the legal spheres" (*European Review of Private Law* 5:1, 1997).

Europeiska rådets slutsatser, Tammerfors 15-16 oktober 1999, finns tillgängliga här: <http://www.consilium.europa.eu/sv/european-council/conclusions/1993-2003/> (besökt 14 september 2016). EU:s strategiska riktlinjer inom området med frihet, säkert och rättvisa, Brys-

sel 27 juni 2014, EUCO 79/14, finns tillgängliga via: <http://www.consilium.europa.eu/sv/policies/strategic-guidelines-jha/> (besökt 14 september 2016).

Vikten av tillit i ett digitaliserat Europa

av Håkan Holmberg, Anna Felländer och Robin Teigland

EU beskriver i ”Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla” från 2010 vikten av att medlemsländernas medborgare aktivt deltar i det digitala samhället. Endast en fjärdedel av det globala behovet av informations- och kommunikationsteknologi härstammar från Europa. Samtidigt måste EU stärka sin roll i styrningen och förvaltningen av internet för att det europeiska perspektivet i frågor som demokrati och yttrandefrihet inte ska gå förlorat. Men för att tillfullo bli en digital aktör krävs att EU säkerställer tilliten till den digitala miljön samtidigt som EU måste förhålla sig till nya digitala krafter som i hög grad utmanar den europeiska samhällsmodellen och etablerade företagsmodeller. Värdekedjor och konkurrenssituationer förändras samtidigt som regelverk utmanas av branschglidningar, globalisering och individualisering. Det ska också framhållas att när rådande strukturer ifrågasätts skapas även nya möjligheter för EU:s medborgare. EU har en tydlig önskan om att unionens medborgare ska få ökade möjligheter till värdeskapande och frågan huruvida digitaliseringen medför detta är därmed central för EU.

I tider av förändring tenderar människan att hålla fast vid det redan kända. Men, att hålla fast och skydda traditionella branscher mot nya affärsmodeller kommer med stor sannolikhet att dämpa tillväxten samt försvåra skapandet av ett digitalt EU. Ett EU utan digital närvaro är ett för medborgarna mindre relevant EU. Som i alla teknologiska paradigmskiften ersätter nya innovationer en betydande del av de arbeten som går förlorade. Prognoser 2016 räknar att 35–50 procent av de då befintliga arbetstillfällena kommer att

försvinna inom 20 år på grund av digitalisering och automatisering. Samtidigt utvecklas nya strukturer för värdeskapande i ett snabbväxande fenomen som fått namnet ”delningsekonomin”.

Transaktioner inom delningsekonomin sektorer boende, transport, hushållstjänster, professionella tjänster och finans uppskattades under 2015 ha ett värde av 28 miljarder euro i Europa. Enligt en rapport presenterad av Europaparlamentets forskningservice 2016 uppskattas att delningsekonomin skulle kunna ge EU:s ekonomi ett tillskott på mellan 160 och 572 miljarder euro under kommande år. Det bör dock framhållas att dessa beräkningar bygger på att både teknologiska förändringar såväl som förändringar i regelverk sker på nationell och europeisk nivå. Därutöver är ekonomer, inte minst Nobelpristagaren Joseph Stiglitz, skeptiska till att innovationer inom delningsekonomin kan leda till produktivitetsvinster i klass med vad som upplevts under större delen av 1900-talet. Grundtanken är att digitaliseringen stärker delningsekonomin genom att traditionella mellanhänder ersätts med hjälp av digitala plattformar som möjliggör billigare utbyte av skräddarsydda varor och tjänster. Digitaliseringens låga transaktionskostnader antas möjliggöra att fler än någonsin skulle kunna konsumera, producera och utnyttja befintliga resurser mer effektivt. Vilande kompetens som står långt ifrån arbetsmarknaden skulle också kunna identifieras och etableras i samhället.

Men elimineringen av mellanhänder medför att de risker som ofta ligger på mellanhanden, nu i stället måste bäras av användaren eller tjänsteleverantören. Detta gör att tillit ofta anses vara delningsekonomin verkliga valuta. Tilliten förskjuts från traditionella mellanhänder till användarna av den digitala plattformen. Frågan infinner sig då om vad tillit är och hur kan tillit digitaliseras? Ett svar har utvecklats med hjälp av en specifik digital teknik, den så kallade blockkedjan. Denna teknik är den underliggande mjukvaran till kryptovalutan *bitcoin*. Mellan 2012 och 2016 har 1,1 miljarder dollar investerats i blockkedjeföretag. Som en fingervisning av det potentiella marknadsvärdet av de tjänster som skapas kan nämnas att börsvärdet 2016 av *bitcoin* var omkring 11 miljarder dollar. Kryptovalutan *Ether* hade detta år ett börsvärde på lite över 1 miljard dollar. Antalet blockkedjeinitiativ har ökat markant sedan 2015 och hösten 2016 är det fler än

50 finansiella institutioner som samarbetar i *R3CEV*-konsortiet för att utveckla en blockkedja för den finansiella marknaden. Detta tyder på att det inte bara är ”startups” och riskkapitalister som intresserar sig för tekniken. Blockkedjetekniken minskar behovet av tillit till personer och institutioner genom att öka tilliten till systemets processer. Tekniken möjliggör för grupper att formalisera sina processer för att nå konsensus utan en central mellanhand. När grupper kan upprätthålla ett så kallat processbaserat förtroende utan mellanhand skapas helt nya möjligheter för att anpassa konsensusprocesser efter olika gruppers behov, vilket möjliggör en fortsatt utveckling av de tjänster delningsekonomin kan erbjuda.

Kapitlets huvudsakliga frågeställning berör huruvida blockkedjetekniken kan fungera som en katalysator för delningsekonomin inom EU genom ökad tillit mellan plattformarnas användare. En delningsekonomi med stärkt tillit kan skapa jobb och tillväxt inom Europa. Kapitlet belyser hur mötet mellan blockkedjan och delningsekonomin, två fenomen skapade av digitaliseringen, skapar förutsättningar för ekonomisk tillväxt och innovation i ett framtida Europa. Vi beskriver i detta kapitel först utvecklingen av delningsekonomin inom EU. Vi ger därefter en överblick av hur tillit hittills har digitaliserats. Därefter beskrivs blockkedjan och vilka möjligheter den spås ge i form av digitaliserad tillit och ekonomisk tillväxt. Kapitlet avslutas med att ett antal handlingsrekommendationer för EU på detta område anges.

Vad är Delningsekonomin?

Delningsekonomin (på engelska *Sharing Economy*) är ett brett begrepp som saknar en tydlig och gemensam definition. Ibland används det som synonym till begrepp såsom *collaborative economy* och *on demand economy*. Delningsekonomi definieras av Arun Sundararajan, professor i informationsvetenskap vid New York University, som en marknad där utbyte sker *peer-to-peer* i ett decentraliserat nätverk. EU-kommissionen anger i sin agenda för en europeisk delningsekonomi från 2016 en definition av delningsekonomin i tre delar:

- Den syftar [...] på affärsmodeller där verksamheten möjliggörs av delningsplattformar som skapar en öppen marknadsplats för tillfällig användning av varor eller tjänster, ofta tillhandahållna av privatpersoner.
- Den omfattar tre olika kategorier av aktörer: *tjänsteleverantörer* som delar med sig av exempelvis tillgångar, resurser, tid eller kompetens. Det kan vara privatpersoner som erbjuder tjänster på tillfällig basis eller tjänsteleverantörer som gör det som en del av sin näringsverksamhet; *användare* av tjänster; samt *mellanhänder* som – via sin digitala delningsplattform – sammanför leverantörer och användare, vilket möjliggör transaktioner.
- Transaktionerna innebär vanligen inte att varan eller tjänsten byter ägare och de kan utföras antingen med eller utan vinstsyfte.

Delningsekonomi är inte ett nytt fenomen då människan alltid har delat med sig av sina tillgångar. De senaste årtiondena har dock en rad faktorer påskyndat delningsekonomi: ökat internetanvändande, förbättringar i IT, enklare betalningssystem, samt finanskrisen. En ökad internetanvändning tillsammans med ökad användning av ny teknik, har gjort att individuella aktörer kan organisera sig själva både enklare och snabbare. Exempelvis finns det publika grupper på sociala medier där skjuts mellan Stockholm och Göteborg erbjuds så att bilföraren kan få en andel av bensinkostnaden betalad och resenären får en billigare resa. Tack vare det höga antalet användare på sociala medier kan den relativt sett lilla marknaden för resor Stockholm-Göteborg få tillräckligt stort utbud och efterfrågan för att kunna fungera. Förbättringarna i IT har också lett till möjligheten att använda insamlad data, som efter statistisk bearbetning kan användas för exempelvis rekommendationsalgoritmer eller prissättning. Nya IT-lösningar har även lett till sjunkande kostnader, exempelvis har möjligheterna för entreprenörskap ökat genom att kostnaden för digitala verktyg sjunkit. Många nystartade företag (*startups*) kräver idag ofta inte mer än en laptop och trådlöst nätverk i det inledande skedet.

Enklare betalningssystem har också underlättat finansiella transaktioner. Ett välfungerande betalningssystem är viktigt, och tack vare bättre betalningslösningar har den tidigare negativa attityden emot internetbetalningar minskat. Användarna har därmed kunnat få ett smidigt sätt att betala för de tjänster som konsumeras i delningsekonomin. Därtill skapas fler applikationer eftersom utvecklaren inte behöver ta ansvar för betalningen utan kan använda existerande lösningar och fokusera på den egna produkten. Även möjlighet att erhålla alternativa inkomstkällor har varit en pådrivande faktor. Att under dagen hyra ut sin lägenhet till *startups* som behöver kontor och kvällstid undervisa i spanska via nätbaserade tjänster är enbart två exempel på hur individer skulle kunna erbjudas alternativa inkomstkällor tack vare delningsekonomin.

Möjligheter och utmaningar för delningsekonomin i EU

Demografiska och globala förändringar kommer sannolikt kräva att befolkningarna i EU:s medlemsländer i framtiden måste arbeta både hårdare, längre, men framförallt smartare. EU vill i sin 2020 strategi fokusera på en smart tillväxt där innovation och teknologi möjliggör ett ökat värdeskapande i unionen. Samtidigt får fler och fler européer tillgång till internet, vilket ökar möjligheten att använda sig av delningsekonomin tjänster. År 2015 hade, enligt *Eurostat*, 81 procent av hushållen inom EU-28 internet, att jämföra med 55 procent år 2007. Den mobila användningen har ökat under de senaste åren och varannan person i EU hade mobilt internet år 2014. Emellertid råder stora skillnader mellan länder. I Luxemburg och Nederländerna har 98 procent tillgång till internet medan bara 57 procent i Bulgarien. Likaså skiljer sig den mobila uppkopplingen åt inom EU: i Danmark, Storbritannien och Sverige har tre av fyra mobilt internet medan endast en av fyra har mobilt internet i Bulgarien, Italien och Rumänien.

En europeisk delningsekonomi erbjuder många fördelar. EU:s konkurrenskraft och tillväxt kan stärkas av nya affärsmodeller och

flexibla arbetsformer. Delningsekonomin sänker trösklarna på arbetsmarknaden och kan matcha kompetens främst inom den lokala tjänstesektorn. Både nya företagsmöjligheter och nya typer av samarbeten mellan stora aktörer och delningsekonomiaktörer skapas. För konsumenterna leder delningsekonomin till ett ökat utbud, lägre priser och nya tjänster. Dessutom kan den leda till ett mer hållbart samhälle tack vare en effektivare användning av resurser. Samtidigt konstaterar EU i sin europeiska agenda för delningsekonomin att 52 procent av invånarna i EU 2016 känner till delningsekonomis tjänster och att endast 17 procent har använt dessa tjänster vid något tillfälle.

För att säkerställa användarnas rättigheter, både i rollen som konsument och producent, försöker aktörer inom delningsekonomin skapa olika självreglerande funktioner, ofta i form av betygssystem, screening och digital/fysisk interaktion mellan transaktionens olika parter. Men frågan är om denna självreglering är tillräcklig eller om EU och dess medlemsländer behöver utforma kompletterande regelverk. Delningsekonomin har till exempel kritiserats för brister i säkerheten som konsumenter och leverantörer erbjuds. Transaktioner sker *peer-to-peer* så hur ska en uthyrare av sitt hem lita på att gästen inte förstör hemmet och hur ska gästen lita på att beskrivningen stämmer överens eller att nyckeln ens passar i låset? Vidare har ett hotell regleringar vad gäller brandsäkerhet som lägenheter inte nödvändigtvis har. Vem ska ansvara för tryggheten i den digitala transaktionen, individen, plattformen eller EU och dess medlemsländer. Frågor om ansvar och integritet kompliceras ytterligare när delningsekonomiska principer kombineras med det som kommit att kallas ”sakernas internet”. Vem har ansvaret för en bilolycka som har orsakats av en självkörande bil som delas av en grupp människor och styrs av artificiell intelligens? Skall ansvaret läggas på gruppen eller den som har programmerat bilen? Integriteten kan hotas genom att ju fler som delar någonting desto större blir risken att obehöriga får tillgång till känslig information; en risk som får större effekt om den sak som delas är uppkopplat till internet.

Vad gäller riskhantering är det ännu i början av 2017 oklart om plattformarna eller användarna ansvarar för transaktionen och det

tillhörande informationsutbytet. De flesta relevanta bestämmelser om inom-obligatoriskt och utom-obligatoriskt ansvar regleras av EU:s medlemsstater. När en plattform ska överta ansvaret för transaktionen beror på ett flertal faktorer, bland annat dess kontroll över användarnas transaktioner. Detta öppnar för att alltmer ansvar åläggs användaren. Den nya ansvarsfördelningen kommer att påverka relationen mellan användare och företag men även mellan användare och lagstiftare. Dagens konsumentlagar, som är tänkta att skydda konsumenten på bekostnad av företaget, slutar att fungera i delningsekonomin. Hur dessa risker ska adresseras när konsumenten åtar sig alltmer ansvar är till stora delar en öppen fråga i början av 2017.

Ägarna av plattformarna ser sig själva som en mellanhand av utbud och efterfrågan, inte som en arbetsgivare. Detta gör att gränserna suddas ut mellan konsumenter och leverantörer, anställda och egenföretagare, professionella tjänsteleverantörer respektive privatpersoner. Delningsekonomiska aktiviteter hamnar därmed ofta i en gråzon utanför de nationella välfärdssystemen. Exempelvis kan löner auktioneras ned till orimligt låga nivåer vid hög arbetslöshet och vid sjukdom saknar arbetstagarna inkomstförsäkring. Samtidigt sätter plattformarna upp en rad begränsningar i form av användaravtal och i vissa fall sätts priset av de som äger plattformen. Även arbetsledning sker på plattformen, i form av att det finns vissa saker en tjänsteleverantör måste uppfylla. Till exempel har *Uber*, en internetbaserad tjänst för beställning och betalning av taxi- och samåkningsresor, utförliga instruktionsvideor för hur deras förare ska bete sig. Därmed kan mellanhänderna anses vara mer lika arbetsgivare än enbart en matchningstjänst.

Om man väljer att se mellanhänderna som en arbetsgivare finns det ett flertal brister för tjänsteleverantörerna, exempelvis har de inte samma rätt att förhandla om sina rättigheter på motsvarande sätt som existerande fackföreningar kan. Å andra sidan är relationen mellan tjänsteleverantör-mellanhand inte detsamma som arbetsgivare-arbetstagare, eftersom en tjänsteleverantör kan finnas på många plattformar samtidigt. Man kan hyra ut sin lägenhet som kontor på dagen, köra bil på dagen, samtidigt som man gör små ärenden åt andra för att sedan avsluta dagen med att laga middag åt någon. Att

ha så många sidjobb gör relationen arbetsgivare-arbetstagare än mer komplicerad. Även immateriella rättigheter påverkas av delningsekonomin. När varor och tjänster delas utbyts även information. Detta informationsutbyte innefattar samarbete men också skapandet av nya företag. Detta ställer nya krav på hanteringen av immateriella rättigheter. Mjukvaruindustrin har alltmer börjat använda licenser som *Creative Commons*-licensen eller *GNU General Public*-licensen vilket underlättar hanteringen av immateriella rättigheter i en ekonomi där alltmer information ses som delad egendom.

Lämpligheten i självreglering måste även studeras utifrån vilka konsekvenser som kan uppkomma om den självreglerade funktionen inte fungerar. Ett exempel skulle kunna vara en ambulanstjänst utan traditionell mellanhand och krav på licensiering och reglering. I detta exempel är fallhöjden hög och lämpligheten för att vara en aktör inom delningsekonomin låg. Samtidigt har ofta tjänster inom den lokala tjänstesektorn en hög mognad för självreglering, som till exempel gräsklippning. Det finns branscher som har en medelhög fallhöjd men där en tydlighet kring försäkringsgrad och ett mer anpassat regelverk behövs. Ett exempel på detta är delningsekonomiska aktörer inom finansbranschen samt inom hotellbranschen.

Beskattning inom delningsekonomin har också varit ett hett debattämne. Vem är egentligen skattesubjekt? Hur ska beskattning ske på plattformar som skapar sin egen valuta, såsom när exempelvis någon blir bjuden på middag emot löftet om två flaskor vin? Beskattning hänger även ihop med frågan huruvida en tjänst är professionell. Inom EU fastställs inte i lagstiftningen när en privatperson exakt ska börja betraktas som en professionell tjänsteleverantör i delningsekonomin, det vill säga hur man skiljer mellan professionella tjänster och tjänster mellan privatpersoner. Olika kriterier används inom EU:s olika medlemsländer, till exempel hur man definierar ersättningen för tjänsten eller ett tröskelvärde för hur stora intäkter man kan generera. Svårigheterna till kontroll inom delningsekonomin och att skilja på beskattning av näring, tjänst eller kapital utgör ytterligare hinder för en effektiv beskattning.

Inom transportsektorn har EU:s medlemsländer angripit regelverket kring till exempel *Uber* på olika sätt (se tabell 1 och 2). Uppfatt-

ningen av mognadsgrad för självreglering kommer troligtvis variera mellan olika medlemsländer, och över tid, samtidigt som olika typer av försäkringslösningar kommer att introduceras. Den svenska taxiutredningen är intressant i detta sammanhang i och med att den fastslog att taxilegitimation är nödvändig som kontrollfunktion för taxibranschen. Samtidigt ville inte utredningen generalisera legitimationskravet och fastslog att utformningen av regelverken måste avgöras från bransch till bransch. Estland är ett av EU:s medlemsländer som mest aktivt underlättat för delningsekonomin att utvecklas. Både *Uber* och andra delningsekonomiaktörer har fått stöd från den estländska regeringen. Estlands premiärminister, Taavi Rõivas, hävdade i februari 2016 att de affärsmodeller som premieras inom delningsekonomin både leder till ökad konkurrens och skapar ökade incitament för människor att bli entreprenörer.

Delningsekonomin bygger på att människor kan genomföra betydligt fler transaktioner än tidigare. Det är också ökade transaktionskostnader som är ett av delningsekonomin största hot. En transaktionskostnad kan förklaras genom den information, administration samt uppföljning som krävs för att transaktionen ska genomföras. Många plattformar arbetar aktivt med olika informationstjänster till sina användare för att minska transaktionskostnaderna. Svenska *Blocket* låter till exempel de som bor i Göteborg och är intresserade av att köpa en soffa få tillgång till kvalitativ information i stället för att behöva leta efter begagnade annonser, eller gå på loppmarknader. Andra plattformar använder sig av recensioner och betygssystem för att öka informationen till användaren om de tjänster som erbjuds, alltför att minska den kostnad som det hade inneburit för användaren att själv hitta informationen.

Plattformarna arbetar även med att minska transaktionens administrativa kostnader. *Uber* automatiserade betalningen och tog till exempel bort behovet av att kunden manuellt informerar föraren om sin position och sitt resmål, samtidigt som den gav användaren direktinformation om ankomsttid. En teknisk lösning som reducerade antalet steg i transaktionen med minskade administrativa kostnader som följd. Att säkerställa att samtliga parter håller vad de lovat är en dyr och omständlig process. Ibland har parterna ingått ett avtal utan

TABELL 1: EXEMPEL PÅ HUR TRANSPORTTJÄNSTER ORGANISERAS INOM DELNINGSEKONOMIN

	Centraliserad bildning	Decentraliserad Bildning	Icke-kommersiell bildning	Decentraliseradetransportnätverk	Centraliserade transportnätverk
Exempel	<i>Car2go, Drive-Now</i>	<i>Drivy, Gomore</i>	<i>Blablacar</i>	<i>UberBlack, Lyft, (UberPOP)</i>	Taxiföretag
Ägarförhållanden	Plattformen och fordonen ägs av samma aktör	Plattformen och fordonen ägs av olika aktörer	Plattformen och fordonen ägs av olika aktörer	Plattformen och fordonen ägs av olika aktörer	Plattformen och fordonen ägs av samma aktör
Aktörernas vinstintressen	Drivs med vinstintresse	Samtliga aktörer har möjlighet till vinstintresse	Plattformen har ett vinstintresse men inte fordonsägaren	Samtliga aktörer har ett vinstintresse	Verksamheten driv med vinstintresse
Plattformens kontroll över relationen fordonsägare-konsument	Hög	Låg	Låg	Hög	Hög
Kommunikationsmiljö	Digital samt fysisk	Digital samt fysisk	Digital samt fysisk	Digital	Fysisk (digital kommunikation förekommer)
Fördelar	Integrerat i det lokala transportnätverket, kunden agerar förare	En redan existerande fordonsflotta används och samtliga aktörer kan ha ett vinstintresse	Undkommer reglering då föraren inte har ett vinstintresse.	En redan existerande fordonsflotta används och samtliga aktörer kan ha ett vinstintresse	Verksamheten är tydligt reglerad.
Begränsningar	Kostnader för fordonsflottan måste bäras av en central aktör.	Tjänsten hamnar i en gråzon när det kommer till rådande regelverk.	Avsaknaden av vinstintresse gör plattformen mindre attraktiv bland förare.	Den höga kontrollen av förarna samt vinstintresset leder ofta till direktkonflikt med lagstiftaren	Regelverken försvårar möjligheten att hitta förare. Den centrala aktören måste finansiera hela verksamheten.

Källa: SOU 2016:86 (Taxiutredningen).

**TABELL 2: ÖVERSIKT ÖVER AKTUELLA REGELVERK KRING DELNINGS-
EKONOMINS TRANSPORTTJÄNSTER.**

	Regelverk riktade mot individen	Regelverk riktade mot plattformen
Exempel på skatteregler	Manuell deklarerings av verksamheten (Finland, 2018)	Skattegrundande information skickas direkt från plattformen till skattemyndigheten (förslag, Estland, Litauen) Elektroniskt moms kvitto (förslag, Estland) Plattformen ansvarar för skatteinbetalning (förslag, Belgien) Plattformens juridiska person måste inneha nationellt organisationsnummer (Finland, 2018)
Exempel på regler tänkta att stärka konsumentssäkerheten	Tillgång till foto av förare samt fordonets registreringsnummer innan resan påbörjas (förslag, Estland) Bakgrundskontroll samt språktest av förare (Finland, 2018) Registrering av förarens fingeravtryck (Austin, Texas)	Plattformen ansvarar för bakgrundskontroll samt utbildning av förare (Litauen)
Exempel på inkomsttak	Storbritannien tillåter ett skatteavdrag på 2000 GBP dock är Uber undantaget. Momsbefriad verksamhet och en skattesats på 10% upp till och med 5000 EUR (förslag, Belgien) Icke-professionella inkomster från delningsekonomisk verksamhet beskattas med 10% upp till och med 10 000 EUR (förslag, Italien)	
Exempel på registreringskrav	Både fordon och förare måste vara registrerade (Finland, 2018)	Obegränsat antal förarbevis på företagsnivå (Finland 2018) Digitala plattformar måste vara registrerade hos skattemyndigheten (Belgien, förslag)
Exempel på andra former av begränsningar	Föraren måste vara försäkrad upp till och med en miljon USD (Massachusetts, USA) Förbeställningskrav av resan (New York, USA) Förbudet att hämta passagerare vid flygplatser (Massachusetts, USA)	Förbudet att höja priser vid tillfälliga efterfrågeökningar. (Massachusetts, USA) Transparens kring hur priser beräknas (Estland, förslag, Finland 2018)
Exempel på olika åtgärder tänkta att för enkla delningsekonomisk verksamhet.	Individer som tjänar under 5000 EUR behöver inte registrera sig för mervärdesskattning (förslag, Belgien) Taxiförsäkring är inte nödvändigt (Massachusetts, USA)	Inga begränsningar av plattformen vid prissättning (Finland, 2018)

att riktigt förstå vad krävs av dem, vilket ytterligare försvårar uppföljningen. Uppföljning är dyrt, i synnerhet i komplexa transaktioner, och plattformarna söker även här förenklingar med hjälp av teknisk innovation. Men, det finns även ett annat sätt att få ner transaktionskostnaderna och det är att skapa tillit i transaktionsögonblicket.

Tillit i en digital miljö

Tillit är ett komplext begrepp som kan förstås på både grupp- och individnivå. Tillit kan förstås som ett mått på ett givet antal parter ömsesidiga förtroende samt tro på de andras intention att inte agera opportunistiskt och utnyttja svagheter utan istället uppfylla de förväntningar som relationen skapat. På detta sätt möjliggör tillit relationer vars utfall vare sig kan förutses eller kontrolleras. Människor och samhällen behöver känna tillit när de opererar på gränsen mellan förtroendet för det vardagliga och ovissheten i det nya. Utan tillit skulle ovissheten paralysera samhället.

Digitaliseringen har lett till en kraftig tillväxt för både e-handeln och delningsekonomin. Transaktioner som utförs i digital miljö karakteriseras ofta av en ökad komplexitet och osäkerhet. För att hantera den ökade osäkerheten behöver människor känna tillit till den digitala miljön. Tillit till digitala transaktioner har främst studerats när det kommer till e-handel, på många sätt föregångaren till delningsekonomin. Avsaknaden av tillit i e-handelstjänster har visat sig vara en av huvudanledningarna varför människor väljer att avstå från att genomföra digitala transaktioner. Uppfattad risk påverkar en individs vilja till e-köp där engångstransaktionen utmärker sig med ett särskilt stort behov av tillit. En individs generella benägenhet att känna tillit till andra individer eller grupper har visat sig vara av betydelse även i den digitala miljön. Förtrogenhet med hemsidan, den digitala miljön, har visat sig påverka viljan att genomföra digitala transaktioner. Även attribut som nationalitet påverkar den digitala tilliten. Enligt data från 2014 sammanställd av *Eurobarometern* känner sig 61 procent av EU:s konsumenter trygga när de handlar på nätet av en detaljist som finns i det egna medlemslandet medan bara 38 procent

känner sig trygga när de handlar från ett annat medlemsland.

Forskningen kring e-handel har även visat att tillit är ett flerdimensionellt koncept. Auktionsplattformar såsom *eBay* och marknadsplatser såsom *Amazon* har lett till att två typer av tillit utkristalliserats: i) till den andre transaktionspartnern; och ii) till den digitala plattformen och dess mellanhänder. I en studie från år 2011 noterar forskarna Ilyoo B. Hong and Hwihyung Cho (båda vid Chung-Ang University i Seoul) att en kunds beteende till stora delar bestäms av dess förtroende för plattformen och mellanhänderna medan förtroendet för den andre transaktionspartnern är av mindre betydelse. De och andra forskare har föreslagit att det är mellanhändernas styrning av kommunikationen mellan köpare och säljare, den finansiella transaktionen, som lett till plattformens ökade betydelse.

Tillit till plattformen är en typ av institutionellt förtroende och har ansetts vara en av de viktigaste typerna av förtroende i affärssammanhang där partner inte känner varandra. Institutionell tillit kan skapas genom olika former av försäkringar såsom depositionskonton, kreditkortsgarantier, juridisk rådgivning och regleringar. När fokus flyttas från e-handeln till delningsekonomin tillkommer nya faktorer som försvårar skapandet och upprätthållandet av tillit till transaktionen. Antalet engångstransaktioner ökar i delningsekonomin vilket leder till ett ökat antal transaktionspartners, en försvårande faktor i sammanhanget. Delningsekonomiska transaktioner innehåller ofta ett moment av fysisk kontakt såsom uthyrningen av ett rum och detta moment har plattformen svårt att kontrollera. Köp, uthyrning men även delning av transaktionsobjekt är något som i hög grad utmärker delningsekonomin och den associeras därför allt oftare med tjänster istället för varor vilket ytterligare ökar antalet transaktioner som genomförs.

Behovet av tillit i delningsekonomin har lett till att tillit ofta ses som delningsekonominns valuta och i den digitala agendan för Europa konstaterar EU-kommissionen att det låga förtroendet för de digitala miljöerna är ett av de största hindren för att den digitala inre marknaden ska realiseras. Tillit i en digital miljö kan uppstå till: a) den andra personen (mellanmänsklig); b) till plattformen (institutionell); och c) till transaktionsobjektet. Många av delningsekonominns platt-

formsleverantörer har utvecklat avancerade system för att möjliggöra mellanmänniskt och institutionellt förtroende samt förtroende till transaktionsobjektet. Nätbaserade bostadsuthyrningstjänster tillåter både köpare och säljare att recensera varandra samt transaktionsobjektet. Många plattformar tillåter även säljare och köpare att uppnå olika former av statusnivåer. Även möjlighet att verifiera sig själv med id-handling eller med annan digital identitet erbjuds allt oftare på sociala medier. Strukturella försäkringar lämnas också i form av depositionsmöjligheter, garantier samt rena försäkringsalternativ. Parternas behov av säkerhet och integritet behöver säkerställas då det visat sig vara en viktig faktor för skapandet av tillit. Denna strukturella tillit kan sedan utnyttjas av plattformens användare även om de själva inte kan erbjuda någon strukturell försäkring.

Trots ett aktivt arbete för att skapa tillit till delningsekonomin plattformar begränsas tilliten av tillförlitligheten till den information som plattformarna erbjuder. Användarna kan försöka påverka vänners omdömen positivt genom att skriva recensioner eller sätta betyg som inte överensstämmer med verkligheten. Användare kan också avstå från att skriva negativa recensioner om de är rädda för de konsekvenser som kan följa då plattformarna är offentliga till sin natur. Behovet av tillit i delningsekonomin har lett till sökandet av nya teknologiska lösningar. En sådan teknologi har fått namnet blockkedjan och är den underliggande mjukvaran som styr den mycket omdiskuterade virtuella kryptovalutan *bitcoin*. Avsaknaden av fysisk interaktion innan transaktionsögonblicket försvårar skapandet av mellanmännisklig tillit. Antalet transaktionspartners samt parternas bristande erfarenhet av de olika plattformarna försvårar även möjligheten till institutionellt förtroende. Blockkedjan är skapad med avsikten att kompensera för detta genom att stärka systemets processbaserade förtroende, det förtroende som skapas genom en strikt formalisering av de processer som används för att nå konsensus.

Är blockkedjan en teknologi för ökad tillit?

År 2008 publiceras en artikel under pseudonymen Satoshi Nakamoto som för första gången beskriver en fungerande blockkedjeteknologi. Teknologin utvecklades som ett direkt svar på den bristande tilliten i digitala transaktioner. Den bygger på att ett nätverk av noder där alla har tillgång till en identisk kopia av samtliga noders transaktionshistorik. När två noder vill genomföra en transaktion meddelas samtliga noder i nätverket som då kontrollerar att den föreslagna transaktionen inte motsäger nätverkets betalningshistorik, med andra ord att noderna äger de tillgångar som transaktionen berör. När transaktionen godkänns ändras samtliga kopior av betalningshistoriken och de berörda tillgångarna byter ägare. Processen att ändra i transaktionshistoriken får endast göras av den nod som lyckats lösa ett mycket svårt kryptologiskt problem vars lösning endast kan hittas med hjälp av ren datorkraft. Denna lösning leder till att nodernas förmåga att ändra i transaktionshistoriken blir proportionell mot deras datorkraft. Att erbjuda datorkraft till nätverket kostar och för att kompensera noderna för sitt arbete med att redigera transaktionshistoriken kopplas ofta en digital valuta till blockkedjan. Genom den digitala valutan kan redigeringsarbetet kompenseras.

När ett nätverk implementerar en blockkedja är det inte bara monetära förhållanden som kan regleras. Den gemensamma historiken skapar även möjlighet att implementera så kallade smarta kontrakt, ett begrepp utvecklat av datavetaren Nick Szabo. Smarta kontrakt erbjuder nätverken en digital formalisering av betydligt mer komplexa relationer. Det är ett kontrakt skrivet i kod som kopplas till en transaktion verifierad av en blockkedja. Att kontrakten skrivs i kod betyder att det i teorin kan ha samma funktioner som annan mjukvara. Att kontrakten verifierats av en blockkedja betyder att gruppen som helhet har nått konsensus kring avtalets tillstånd. När en bil hyrs ut skrivs ett kontrakt som vid behov kan utvärderas av en domstol vars konsensusprocess ofta anses utgöra grunden till det moderna samhället. När en läkare skriver ut medicin är det kravet på registrering av receptet i apotekens huvudbok som formaliserar samhällets åsikt om vem som har rätt till vilken medicin. Blockkedjan erbjuder sociala

grupper att på ett tillförlitligt sett nå konsensus i det enskilda fallet vilket skapar tillit inom gruppen och i dess digitala miljö.

I blockkedjan har alla noder tillgång till all information. Genom denna arkitektur kan noder komma och gå utan att systemet påverkas och för att slå ut systemet måste alla noder elimineras. Nodernas fulla tillgång till information gör att blockkedjan måste kryptera all känslig information för att säkerställa användarnas integritet. Frågan är dock om detta är tillräckligt. Farhågor finns att genom att analysera transaktionshistoriken är det möjligt att identifiera olika aktörer. EU:s dataskyddslagstiftning kommer då att kräva att information som finns lagrad på blockkedjan ska hanteras som personlig data. Detta skapar problem då det kräver att radering av data möjliggörs; något som ifrågasätter själva kärnan i blockkedjeteknologin, den oföränderliga transaktionshistoriken. Blockkedjans oföränderlighet har heller inte fått en juridisk tolkning, något som skapar osäkerhet kring de ägarförhållanden som regleras på en blockkedja.

Nodernas möjlighet att redigera transaktionshistoriken kopplas ofta till hur mycket datorkraft noden erbjuder systemet. Inflytandet över redigeringsprocessen kan även göras proportionell mot nodens exponering mot systemets virtuella valuta. Detta anses lösa problemet med noder som bara verifierar transaktioner. Lösningen leder dock till centralisering av inflytande och att inaktiva noder med stora tillgångar tillåts påverka systemet i alltför stor utsträckning. En medelväg mellan dessa två arkitekturer har presenterats där både nodens datorkraft och exponering beaktas i redigeringsprocessen. Även andra formella krav kan ställas på vem som får redigera blockkedjans historik och det finns även slutna blockkedjor där endast en liten grupp aktörer har rätt att redigera. Den vanligaste kompensationsmekanismen är transaktionsavgifter samt ett förutbestämt ändligt flöde av virtuell valuta. Detta skapar en deflationistisk blockkedja men inflationistiska alternativ har utvecklats och det finns även exempel på slutna blockkedjor som helt saknar en virtuell valuta.

För EU är blockkedjans arkitektur en central fråga. Valet av design kommer att påverka EU:s möjlighet att uppfylla uppsatta mål och redan åtaget ansvar i digitala miljöer. Kan en helt distribuerad och öppen blockkedja överhuvudtaget regleras och hur påverkar en defla-

tionistisk kompensationsmekanism den ekonomiska aktiviteten? Även om det kan uppfattas som att slutna blockkedjor är att föredra ur ett regleringsperspektiv så måste EU fråga sig om inte både förtroende och demokratiska värden riskerar att gå förlorade med en sådan lösning. *Bitcoin* är den äldsta blockkedjan och har en öppen arkitektur. En nods möjlighet att redigera transaktionshistoriken på *Bitcoin*-kedjan baseras på datorkraft. *Ethereum* är också öppen och har en liknande arkitektur som *Bitcoin*. Men *Ethereum* implementerar ett mer avancerat programmeringsspråk än *Bitcoin* vilken gör att den anses väl lämpad för smarta kontrakt. Det har på kort tid utvecklats en rad olika blockkedjor och tabell 3 ger en överblick över några av de större blockkedjeaktörerna.

Blockkedjan är 2016 en ung teknologi, endast åtta år gammal men är i full utveckling, ofta inom områden som är centrala för EU. Det finns förhoppningar om att teknologin ska kunna användas för att förbättra medlemsländernas välfärdssystem, ekonomisk revision samt öka möjligheter till finansiellt deltagande, något som beskrivs i Europaparlamentets resolution 2016/2007 (INI) och tillhörande rapport från den vetenskapliga chefsrådgivaren i det brittiska regeringskansliet. Förbättrad transparens i offentliga beslutsprocesser anses öka medborgarnas förtroende för statsmakterna och smarta kontrakt anses underlätta skyddet av kritisk infrastruktur mot cyberattacker. Även möjligheten att nå G20:s ”5x5” mål om att minska de globala transaktionskostnaderna med fem procent under fem år anses kunna underlättas med hjälp av blockkedjeteknologi. Det finns även förhoppningar om att blockkedjeteknologin kan minska det europeiska gapet mellan förväntat och faktiskt uttag av mervärdesskatt.

En av de stora utmaningarna för EU:s 2020 mål om att främja innovation är att förbättra och förenkla de europeiska regelverken kring patent och upphovsrätt. Samtidigt finns det företag som erbjuder sina kunder att ladda upp filer till blockkedjan för att på så sätt få ett tidsstämplat ägarbevis. Detta tidsstämlade dokument är tänkt att stärka kunden i framtida tvister som berör immateriellt ägandeskap. Även en effektiviserad revision möjliggörs när organisationer får tillgång till enhetlig historik och 2017 finns det företag som utvecklar revisionstjänster baserade på blockkedjeteknologi. Även digitala identi-

TABELL 3. ÖVERSIKT ÖVER OLIKA BLOCKKEDJEAKTÖRER

		Ansvarar för att upprätthålla transaktionshistoriken			
		En central aktör	En grupp av kända aktörer	En grupp av delvis kända aktörer	Samtliga användare av systemet
Relationer som plattformen reglerar	Ägandeskap till systemets egen valuta	Central och affärsbanker	<i>R3CEV</i>	<i>Ripple</i>	<i>Bitcoin</i>
	Ägandeskap till tillgångar som befinner sig utanför systemets kontroll	Depåbanker	<i>Hyperledger</i>	<i>Ripple</i>	<i>Colored Coins, Counterparty</i>
	Rättigheter och åtaganden som härstammar från ingångna kontrakt	Clearingorganisationer	<i>Eris</i>	<i>Ripple</i>	<i>Ethereum</i>

Källa: Richard Gendal Brown (tekniskt ansvarig, *R3CEV*).

tetshandlingar har börjat utvecklas med hjälp av blockkedjeteknologi. Möjligheten till en gemensam digital europeisk identitetshandling skulle ytterligare stärka EU:s digitala inre marknad. Förhoppningen är också att dessa digitala ID-kort ska kunna ersätta många av de lösenord som idag används för att få tillgång till digitala tjänster och på så sätt stärka den digitala säkerheten.

Det finns även ett flertal blockkedjeföretag som aktivt utvecklar delningsekonomin, till exempel genom att erbjuda så kallad distribuerad lagring av filer till en bråkdel av vad samma tjänst kostar hos etablerade företag. Samtidigt kan den som har extra utrymme på sin hårddisk hyra ut detta och få betalt. Blockkedjeteknologins distribuerade arkitektur skapar här nya vägar till värdeskapande för EU:s medborgare samtidigt som den erbjuder konsumenten ett alternativ till befintliga aktörer. Några blockkedjeföretag har även börjat ta itu med problemet att vanliga försäkringsbolag sällan försäkras en tredje part i delningsekonomi och det finns en rad exempel på

blockkedjeföretag som försöker stärka tilliten inom delningsekonomin, inte minst genom att koppla samman olika uthyrningstjänster med varandra.

Ett av Europas största försäkringsbolag, *Allianz*, har redan börjat använda smarta kontrakt för att förbättra förlikning. Men när smarta kontrakt implementeras i alltmer komplexa sammanhang kommer EU behöva hantera ett av blockkedjeteknologins största problem, nämligen omfångsproblemet. Den tillit som blockkedjan är tänkt att skapa kan snabbt försvinna när de smarta kontrakten blir alltmer beroende av enheter och "experter" som befinner sig utanför blockkedjans kontroll. Detta omfångsproblem anses vara ett av de största hoten mot blockkedjans möjlighet att skapa tillit i det digitala rummet. Att hantera och reglera alltmer komplexa relationer kommer kräva att EU skapar sig en djup förståelse för hur blockkedjeteknologi används och vilken funktion den fyller.

Samtidigt som blockkedjan skapar ökad ekonomisk aktivitet samt effektivare byråkrati erbjuder den även nya möjligheter till pengatvättning och annan brottslighet, inte minst finansiering av terrorism. G7-gruppens *Financial Action Task Force* (FATF) rekommenderar därför EU:s medlemsländer att ställa samma krav på växlingskontor för virtuella valutor som på etablerade. EU-kommissionen rekommenderar även att virtuella valutor införlivas i rådande direktiv kring pengatvättning och finansiering av terrorism. De aktörer som kontrollerar tillträdet till de virtuella valutorna föreslås bli ansvariga enheter och på så sätt likställas med redan etablerade aktörer. Den Europeiska bankmyndigheten (EBA) noterar dock att en införlivning i de aktuella direktiven medför att mellanhänder behöver erhålla separata tillstånd för varje land där deras tjänster erbjuds. Då virtuella växlingskontor är globala till sin natur leder detta till stora administrativa kostnader. Europaparlamentet poängterar även i sin resolution att en för hård reglering av blockkedjan kan hämma utvecklingen även om snabb reglering kan behövas då blockkedjan primärt implementeras i systemkritiska sektorer. Att EU ser många möjligheter med den nya teknologin är tydligt men hur aktiva är medlemsländerna och dess medborgare i att utveckla teknologin och vilken roll ska EU ha i utvecklingen?

Storbritannien och Holland är några av de länder i Europa som investerar mest i blockkedjeteknologi. Länderna har en stor och välutvecklad finansiell sektor vilket kan förklara deras framskjutna position. Estland har sedan april 2008 använt blockkedjeteknologi för patientjournaler. Över en miljon invånare har ett kort som gör att deras medicinska historia sparas. Även risken för medicinskt bedrägeri anses minska i ett system som baseras på blockkedjeteknologi. *Guard-time* har idag 100 anställda som arbetar med deras teknologi *Keyless Signature Infrastructure* vilket är en blockkedjeplattform med fokus på integritet. Företaget samarbetar med både den estländska staten och svenska Ericsson. Polens nationella digitaliseringsplan beskriver hur de ska hitta juridiska och ekonomiska lösningar för blockkedjan i syfte att möjliggöra säkra transaktioner. Även i distribueringen av el har blockkedjelösningar skapats och Tysklandsbaserade *BlockCharge* arbetar med att använda blockkedjan för att ladda el-bilar. Även *Slock.it* som gör digitala lås är baserade i Tyskland. Faktum är att Tyskland är ett av de länder som investerar mer i själva blockkedjeteknologin än i den specifika blockkedjan *Bitcoin*.

I Sverige pågår en utveckling som är intressant även i ett bredare europeiskt perspektiv, bland annat testar Lantmäteriet, tillsammans med andra aktörer, om ägandet av land kan sparas med blockkedjeteknologi. *Safello* är ett svenskt företag som också är intressant att nämna i detta sammanhang. Företaget låter vem som helst köpa *Bitcoin*. Den digitala valutan är volatil och därför låser företaget priset så att köparen vid orderläggning vet hur mycket denne kommer att erhålla. Men *Safello* kräver att användaren verifierar sin identitet innan den kan köpa *Bitcoin* vilket gör att man, åtminstone initialt, inte är anonym. Detta krav på identifiering av användaren i växlingstillfället mellan fiat- och kryptovalutor kommer med största sannolikhet ingå i den första EU-regleringen av blockkedjeteknologin. Men som vanligt är krav svåra att ställa i den digitala miljön och 2017 erbjuds tjänster såsom *mixing services* eller *tumblers* som gör det möjligt för kunder att inte behöva ha sin identitet knuten till sina finansiella transaktioner.

Utanför EU är det värt att notera att Ryssland har förbjudit hem-sidor som är relaterade till kryptovalutor. Kina har förbjudit banker att använda *Bitcoin* samtidigt som Kina är det land där mest volym av

Bitcoin köps och säljs. Singapores *Monetary Authority* har sagt att de inte tänker ingripa när det kommer till kryptovalutor. Blockkedjan är ett globalt fenomen och när EU utvecklar sin position inom denna sfär utvecklar den även sin globala position i frågor som rör det digitala samhället.

Ett framtida digitalt partnerskap för EU

Nya jobb inom delningsekonomin i EU kan skapas på flera olika sätt. 2017 tillämpas blockkedjetekniken på delningsekonomin plattformar, vilket förstärker säkerheten och förtroendet för dessa plattformar. Blockkedjetekniken möjliggör framväxten av en delningsekonomi genom stärkt tillit till de digitala plattformarna. Delningsekonomin medför att risken flyttas från den traditionella mellanhanden till användarna av plattformen. Ju fler anhängare på plattformen desto större upplevd tillit. I blockkedjan kan den traditionella mellanhanden ersättas av nätverkets formella konsensusprocess. När blockkedjan används som underliggande infrastruktur för kryptovalutor kringgås banken eller centralbanken och ersätts av ett maskineri av tillit, och samma teknologi kan tillämpas på andra områden. Men för att kunna skapa nya affärsmöjligheter inom samtliga områden av delningsekonomin behöver blockkedjans användningsområden vidareutvecklas och implementeras.

Genom att kontinuerligt följa den tekniska utvecklingen kan EU anpassa europeiska regelverk så att jobbskapande och tillväxt underlättas. EU vill fortsätta utforska hur blockkedjelösningar kan skapa en effektivare statsförvaltning, och på så sätt en större tillit till EU:s institutioner. Även medborgarnas integritet kan stärkas tack vare teknologins omfattande användning av krypterad data. Men tillgången till ett krypterat system skapar även nya möjligheter till att både undkomma skatt såväl som rättsväsende. Även kontrollen av arbetsrätt och konsumentskydd i delningsekonomin försvåras, om mer och mer information börjar krypteras. För att säkerställa att de nya teknologierna utvecklas på ett sätt som tjänar unionens medborgare måste EU både bli en användare, finansiär och utvecklare av blockkedjeteknologi.

Skapandet av en inre digital marknad med nya möjligheter till värdeskapande är en nödvändighet för att europeiska samhällen ska kunna möta framtida utmaningar med gott självförtroende. Delningsekonomin och blockkedjan utvecklar svar på många av den digitala ekonomins problem såsom bristande integritet, låg tillit, samt höga transaktionskostnader. Av allt att döma verkar EU:s företrädare dela denna syn på den nya teknologin. Detta skapar möjligheter för EU att ingå nya digitala allianser. Men, för att kunna ingå dessa partnerskap måste den digitala världens behov beaktas. EU måste här vara beredd att stundtals tillmötesgå den digitala världen på bekostnad av den fysiska. Att applicera regelverk utvecklade för en fysisk värld på unga digitala fenomen kan minska möjligheterna till skapandet av en digital marknad och integreringen av delningsekonomin i de europeiska regelverken måste ske genom samarbete. Delningsekonomiska- och blockkedjeaktörer måste i sin tur utveckla en förståelse för det ansvar som EU åtagit sig i relationen till sina medborgare och de måste bidra till att EU kan säkerställa detta ansvar i en digital miljö.

Men att aktivt utveckla ett nytt digitalt samhälle kräver att medlemsstaterna inom EU fattar gemensamma beslut om i vilken riktning de vill se teknologin utvecklas. Till exempel måste ett beslut fattas om EU ska verka för att fastställa en global standard för teknologin. Samtidigt som en enhetlig standard skulle underlätta kommunikationen mellan organisationer och myndigheter så riskerar en för tidig standardisering att suboptimala teknologier implementeras till att som monopolistiska situationer uppstår. EU bör även bestämma sig för om unionen ska uppmuntra öppen istället för sluten källkod, och om detta ska vägleda hur forsknings- och utvecklingsmedel fördelas. Europaparlamentet har redan uttryckt en vilja att stötta projekt baserade på öppen källkod då detta anses främja både demokratiska och ekonomiska värden. Stöttandet av öppen källkod blir ett fördelningspolitiskt verktyg när tillgången till information blir alltmer värdefull.

Blockkedjor kan både vara slutna eller öppna. I en sluten blockkedja får endast ett förutbestämt antal noder redigera historiken. Den slutna blockkedjan kan erbjuda ökad integritet, förenklad reglering samt minskad energiförbrukning. Samtidigt försvårar slutna blockkedjor medborgarnas möjlighet att engagera sig i systemet. Detta

försvårar skapandet av en digital miljö, som i idealfallet skulle kunna vara kännetecknad av både hög tillit och demokrati. Öppna blockkedjor kommer i större utsträckning kunna bidra till att infria EU:s ekonomiska och demokratiska visioner, och de bör därför stöttas.

Ökad kunskap om delningsekonomin borde kunna leda till att den stundtals negativa beskrivningen i media (till exempel av hur individer och företag försöker undkomma skatt samt hur plattformarna ”utnyttjar” användarna) nyanseras med skildringar som fokuserar på hur aktörer inom delningsekonomin kan bidra till tillväxt, hållbar utveckling samt inkludering av svaga samhällsgrupper, vilka alla är delmål i EU:s 2020 strategi. I takt med att *Bitcoin* och blockkedjeteknologin verkligen ger bestående positiva resultat med avseende på den ekonomiska utvecklingen borde också beskrivningen av dem ändras till att handla mindre om illegal handel och penningtvättning och mer om ett starkare finansiellt system och ökad tilltro i den digitala miljön, något som i sin tur skulle underlätta utvecklingen av dessa teknologier. Framgångsrika exempel inom delningsekonomin och blockkedjesfären på individ, företag samt regional nivå skulle kunna lyftas fram för att inspirera andra att utforska dessa områden.

Vidare finns ännu inget systematiskt mått på det värde som delningsaktiviteterna skapar vilket ytterligare försvårar kommunikationen av delningsekonomens effekter. Enhetliga tillvägagångssätt för att mäta delningsekonomisk aktivitet bör utvecklas, framförallt då den ofta adderar till eller helt övertar rådande ekonomisk aktivitet. Samtidigt försvåras ofta mätningen av att många aktiviteter saknar ett monetärt värde som till exempel *couchsurfing*, medan andra aktiviteter inte kan mätas av förändring i BNP såsom uthyrning av ett rum på *Airbnb*.

Under tiden som den digitala transformationen pågår kommer arbetsmarknaden vara i stort behov av att i snabb takt kunna erbjuda omskolning och vidareutbildning när arbeten försvinner på grund av digitalisering, automatisering samt implementering av blockkedjeteknologi. Samtidigt som den högre utbildningen måste förbereda sig på detta behov bör regeringarna i EU:s medlemsländer aktivt förespråka användandet av plattformar som erbjuder öppna nätbase-erade kurser. Kurser inom framtidsämnen såsom blockkedjeteknologi bör prioriteras. Parallellt bör nya certifieringsprogram och plattfor-

mar utvecklas så att individer får möjlighet verifiera genomförandet av öppna nätbaserade kurser. Detta skulle öka rörlighet inom den europeiska arbetskraften samtidigt som det skulle öppna möjligheter att hitta ett internetbaserat arbete. Även utomeuropeiska företags möjligheter att hitta en digital europeisk arbetskraft kommer att öka.

Delningsekonomin har en stor potential till att skapa tillväxt när individer kan sälja sin tid, produkter och tjänster på en global marknad. Traditionella anställningsformer utmanas när individer kan erhålla en inkomst genom flertalet källor, såsom att hyra ut ett rum, att bjuda på middag i någon annans hem eller att sälja tjänster via digitala plattformar. De flesta nuvarande regelverk riktade mot arbetsmarknaden baseras på uppfattningen att en individ antingen är arbetsgivare eller arbetstagare, något som inte är optimalt i delningsekonomin. Även annan reglering måste ses över så att den inte hindrar människor från delta i delningsekonomin. Till exempel utsätts många engelska enmansföretagare för en straffbeskattning baserad på ett regelverk som härstammar från början av 1900-talet, ursprungligen tänkt att uppmuntra människor till fabriksarbete. EU:s medlemsländer bör uppmuntra medborgarna att utforska dessa möjligheter till värdeskapande och samtidigt underlätta för organisationer som på ett säkert sätt gör detta värdeskapande möjligt.

De digitala teknologierna har möjlighet att minska vikten av nationalitet i relationer mellan konsumenter och företag. Behovet av att lita på ett specifikt företag som medborgaren saknar kunskap om försvinner, och det räcker med att ha tillit till blockkedjan. En följd av detta är att inträdesbarriärerna till företagsmöjligheter och handel sänks, vilket inte enbart stärker EU:s inre digitala marknad utan även, vill vi påstå, den europeiska demokratin. Medlemsstaterna måste arbeta för att harmonisera regelverken när det kommer till delningsekonomin. Som exemplet med de delningsekonomiska transporttjänsterna visar skiljer sig de europeiska regelverken åt avsevärt, där några länder gynnar samtidigt som andra försvårar utvecklingen av delningsekonomin. Olika regelverk inom EU kan leda till ytterligare obalanser i tillväxt och arbetsmarknad men även förmågan att hantera en fortsatt digitalisering och automatisering av samhället påverkas negativt.

Vad kan EU göra för att öka tilliten till digitala plattformar?

Nedan följer våra handlingsrekommendationer till EU på basis av vår forskning:

- Utöka EU:s *Horizontal Task Force* till ett labb där olika blockkedjeaktörer får utrymme att utvecklas. Ett exempel skulle kunna vara att undersöka om en standardiserad blockkedja ska gälla inom EU, eller om olika branscher bör utveckla sin egen. Att möjliggöra *trial-and-error* i utvecklingsfasen är av stor betydelse för att upptäcka risker förknippade med teknologin.
- I utvecklandet av EU:s regelverk behövs insikt om behovet av flexibla styrningsstrukturer där blockkedjans robusthet och tillförlitlighet bibehålls.
- Öppna upp för dialog med USA och andra icke-europeiska länder om hur de regulatoriskt hanterar utvecklingen på området.
- Stärk förtroendet för blockkedjetekniken inom EU genom en breddad och fördjupad analys om blockkedjeteknikens möjligheter och utmaningar. Exempelvis möjligheten till ökad välfärd och förtroende för staten genom ökad tillit.
- För att EU:s inre digitala marknad ska bli verklighet behöver alla EU:s medborgare få tillgång till höghastighetsinternet, detta kan var en av Europas viktigaste demokratifrågor.
- Utforska möjligheterna till att implementera delningsekonomiska principer och teknologi i EU:s arbete med energi-effektivisering.
- EU konstaterar att européer inte kommer att omfamna teknologier som de inte litar på och att den digitala tidsåldern vare sig är storebrors eller vilda västerns tidsålder. Blockkedjan ger nu EU möjligheten att påbörja en tidsålder av välstrukturerat, distribuerat beslutsfattande. Digitaliserad tillit erbjuder en möjlighet att stärka samhällskontraktet.

Källor och litteratur

Delningsekonomin och blockkedjeteknologin är relativt nya fenomen. Det finns därför begränsat med forskning på dessa områden. Som utgångspunkt för vår beskrivning av delningsekonomin har vi använt rapporten ”Sharing Economy: Embracing Change with Caution” (Entreprenörskapsforum, 2015) författad av Robin Teigland, Anna Felländer och Claire Ingram. Vi rekommenderar även läsning av Arun Sundararajans bok *The Sharing Economy* (MIT Press, 2016). Utöver dessa bör nämnas Rachel Botsmans *What’s Mine is Yours: How Collaborative Consumption is Changing the Way We Live* (HarperCollins, 2011). Vi rekommenderar även läsning av ”Digital Opportunities” (SOU, 2015) författad av Anna Felländer med flera.

Att mäta delningsekonomens värde i ekonomin är komplicerat. Vi rekommenderar här läsning av Digitaliseringskommissionens rapport ”Det datadrivna samhället” (SOU, 2016) och speciellt kapitlet ”Digitaliseringens välstånd bortom BNP” (författat av Anna Felländer, Stefan Fölster och Claire Ingram) som ger en bild av det dolda värdeskapande i ekonomin och på arbetsmarknaden. Ytterligare en värdefull publikation på detta ämne är *World Economic Forums* rapport ”How much is the sharing economy worth to GDP?” (se: <https://www.weforum.org/agenda/2016/10/what-s-the-sharing-economy-doing-to-gdp-numbers/>).

För att förstå teknologin bakom blockkedjan rekommenderar vi rapporten ”Block Chain – Decentralized Trust” författad av Claudia Olsson, med flera (Entreprenörforum, 2016). I denna rapport ges en god beskrivning av teknologin och det tecknas även scenarier kring framtiden för användningen av blockkedjetekniken. ”Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System” är titeln på den artikel som år 2008 publicerades under pseudonymen Satoshi Nakamoto (se: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>). För läsning om smarta kontrakt rekommenderar vi Nick Szabos artikel ”Formalizing and Securing Relationships on Public Networks” (*First Monday* 2:9, 1997). För en inblick i forskningen kring tillit i digitala transaktioner rekommenderar vi en artikel av Ilyoo B. Hong och Hwihyung Cho ”The impact of consumer trust on attitudinal loyalty and purchase intentions in

B2C e-marketplaces: Intermediary trust vs. seller trust” (*International Journal of Information Management* 31:5, 2011).

För läsning om EU-perspektivet på delningsekonomin rekommenderas EU-kommissionens ”En europeisk agenda för delningsekonomin” (COM(2016) 356). Europaparlamentet har i resolution 2016/2007 (INI) beskrivit sitt officiella ställningstagande rörande blockkedjeteknologin. Resolutionen refererar även till ett flertal rapporter. Särskilt intressant är rapporten från den vetenskapliga chefsrådgivaren i det brittiska regeringskansliet ”Distributed Ledger Technology: beyond block chain”, från 2016, som beskriver hur blockkedjeteknologi kan utveckla välfärdssystem och statsförvaltning. Vidare rekommenderar vi läsning av *Inclusive Growth in Europe* (Bertil Ohlin förlag, 2014) författad av Anna Felländer, med flera. Kopplingen mellan delningsekonomin som en katalysator för jobb och integration görs i Anna Felländers kapitel ”Digital transformation och nya integrationsmöjligheter” i *Tio policyförslag som tar Europa ur krisen* (Global Utmaning, 2016). När det gäller alternativa policyrekommendationer föreslår vi läsning av en rapport från *Credit Suisse* ”The sharing economy: New opportunities, new questions” från 2015 (se: http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/GI_215_e_Gesamt-PDF_01_high.pdf) samt BCGs rapport ”Digitalising Europe – why Northern Europe Frontrunners must Drive Digitalisation of the EU Economy” från 2016. Digitaliseringskommissionens ”Digitaliseringsens transformerande kraft – vägval för framtiden” (SOU, 2015:91) utgör också bra läsning på detta område.

Tillit i krisernas EU: sorti, protest och lojalitet

av Göran von Sydow

Sedan flera år tillbaka råder, enligt många, ett slags kristillstånd i EU. Tecknen är flera: eurokris, flyktingkris och nu senast omröstningen om det brittiska utträdet ur EU ("Brexit"). Unionens ledande företrädare verkar ha tagit intryck av det allvarliga läget. Europeiska rådets ordförande Donald Tusk talar i september 2016 om att EU befinner sig i en "existentiell kris". EU-kommissionens ordförande Jean Claude Juncker målade i september 2016 upp en mörk bild av tillståndet i unionen:

Aldrig tidigare har jag hört så många ledare tala enbart om sina problem på hemmaplan, och nämna Europa bara i förbigående, om ens det. Aldrig tidigare har jag sett företrädarna för EU-institutionerna sätta upp så vitt skilda prioriteringar, ibland i direkt motsättning till nationella regeringar och nationella parlament. Det är som om det knappt finns någon minsta gemensam nämnare alls mellan EU och huvudstäderna i medlemsländerna längre. Aldrig tidigare har jag sett de nationella regeringarna så försvagade av populismens krafter och lamslagna av risken att förlora nästa val. Aldrig tidigare har jag sett så mycket splittring och så lite samförstånd i vår union.

Sammantaget pekar den dystra bild som Juncker målar upp på ett tillstånd av starka spänningar inom EU. Det uppstår spänningar mellan medlemsstaterna, mellan medlemsstaterna och de överstatliga institutionerna, mellan väljare och folkvalda. Sammantaget förefaller unionen ha gått in i fas av fallande tillit.

Tillit är ett svårfångat begrepp och vi tenderar möjligen att uppmärksamma frånvaron av tillit snarare än dess närvaro. Motsatsen till tillit är misstro. Synonymerna har en relativt stor spridning: förtroende, förtröstan, tillförsikt, förlitan, tilltro, tro, hopp. I relation till den europeiska integrationsprocessen framstår även det angränsande begreppet lojalitet som relevant. I boken *Sociala fällor och tillitens problem* betonar statsvetarprofessorn Bo Rothstein att ”ens egen lojalitet är beroende av hur man uppfattar de *andras* lojalitet”. I samarbets-situationer gör vi bedömningar av hur vi tror att de andra kommer att handla. EU har idag utvecklats till ett omfattande samarbete där medlemsländerna vävs allt närmre varandra. EU är dock inte (ännu) en stat. Samarbetet är asymmetriskt i förhållande till vad man samarbetar om samt hur man samarbetar. Invävdheten och det ömsesidiga beroendet av varandra gör dock att ett mått av lojalitet och tillit har ansetts nödvändigt för att EU i dess nuvarande form ska överleva. Denna ömsesidighet föreligger också mellan medlemsstaterna och överstaten (se bland annat Clas Wihlborgs, Eva Storskrubbs och Ester Herlin-Karnells respektive kapitel i denna volym).

Det finns naturligtvis flera sätt att närma sig frågan om tillitens problem i EU. I det här kapitlet kommer jag främst fokusera på tilliten mellan medlemsländerna samt mellan medlemsländerna och EU. Samtidigt kan man inte bortse från graden av förtroende som finns mellan medborgarna och deras representanter (se bland annat Linda Bergs kapitel i denna volym). EU är inte konstruerat som en federal stat. Istället är det en långtgående process som förändrar medlemsstaterna. Demokratin förblir i första hand nationell. Samtidigt är EU-samarbetet djupgående och ställer stora krav på lojalitet. I tidigare faser av integrationshistorien kunde asymmetriska förhållanden mellan makt och ansvar upprätthållas genom en så kallad ”tillåtande konsensus” som vilade på medborgarnas tilltro till sina nationella ledare samt EU-frågornas ofta oomtvistade karaktär. I takt med att EU kommit att handla om alltmer politiskt omtvistade frågor samtidigt som politiska ledare fått allt svårare att mobilisera stöd förändras förutsättningarna för samarbetet inom EU. Protester mot åtstramningspolitiken i eurokrisens kölvatten, motstånd mot flyktingpolitiken, ”Brexit”, nationellt motstånd mot EU:s handelsavtal

med USA och Kanada är alla tecken på en ökad konfliktgrad och möjligen ett uttryck för stigande ömsesidig misstro mot varandra och integrationsprojektet som sådant. Detta leder till att nationella ledare befinner sig i ett slags korstryck mellan å ena sidan kraven på lojalitet mot EU och å andra sidan lyhördhet i förhållande till de egna väljarna.

Den europeiska integrationsprocessen blir alltmer politiserad och det ställer i sin tur frågor om vilken legitimeringsgrund som kan bygga upp den långsiktiga hållbarheten i systemet. Av denna anledning ägnas detta kapitel åt att ingående diskutera EU:s legitimitetsproblem utifrån samhällsvetenskaplig forskning som lyfter fram relationen mellan sorti, protest och lojalitet som varandes av fundamental betydelse för politiska systems funktionssätt och överlevnad. Eurokrisen med fokus på Greklands problem, frågan om det brittiska utträdet ur EU samt EU:s hantering av flyktingkrisen analyseras i ljuset av de tre begreppen. Dessa dramatiska händelser har även bäring på den mer långtgående frågan om vilken framtid det europeiska integrationsprojektet ser ut att möta, i och med att de allihop kan betecknas vara *systemkriser* för EU. I ljuset av de motsättningar som uppenbarar sig samt den utbredda misstänksamhet som medlemsländerna verkar hysa mot varandras lojalitet kan man skönja en påtaglig rörelse som går åter mot det nationella. Det medlemstatliga motståndet kan såklart ses tydligt i fallet med det brittiska utträdet men också i förhållande till vissa länders motstånd mot att delta i den gemensamma flyktingpolitiken samt i förhållande till samarbetet inom euroområdet. Hur tvingar man fram större lojalitet från medlemsstaterna att följa fattade beslut? Vilken balans mellan sorti och protest är lämplig för att skapa lojalitet? Avslutningsvis diskuteras EU:s framtida författningspolitiska vägval och förutsättningarna för att återskapa tillit.

Perspektiv på tillit och lojalitet i EU

Trots de överstatliga inslagen i EU förblir demokratin, i huvudsak, nationell. Uppsalaprofessorn Sverker Gustavsson menar att denna

samlevnadsformel tar sig uttryck i en ”informell tillitspakt”. Detta sker i ett slags ”levande författningstillstånd” där medlemsländerna förhåller sig lojala till unionen och där de överstatliga inslagen utövas med respekt för den nationella demokratin. Återkommande resonerar Gustavsson om tillitspaktens hållbarhet. Redan under eurokrisen har flera poängterat att det finns tecken på att tillitspakten håller på att krackelera och att den nationella motspänstigheten kan tolkas som ett uttryck för att man inte längre litat på att balansen mellan gemensamma och nationella intressen dras på rätt sätt. I Fördraget om Europeiska Unionen artikel 4 återfinns både den andra paragrafen som handlar om respekt för de nationella identiteterna samt den mycket viktiga principen om lojalt samarbete (artikel 4.3). Till sammans balanserar dessa mot varandra i vad gäller lojaliteten mot överstaten från medlemsstaternas sida och respekten för medlemsstaternas självbestämmande från överstatens sida. Konflikterna kring EU:s flyktingpolitik under senare år tjänar som ett gott exempel på hur tillitspaktens gränser prövas. Detta gäller såväl för de länder som motsätter sig tvingande europeiskt handlande i syfte att framtvunga solidaritet genom hierarkisk styrning, som de länder som stöttar den inslagna politiken och vars lojalitet till systemet riskerar att eroderas om gemensamt ansvarstagande och regelefterlevnad uteblir.

Det var med en förhoppning om vad det konkreta samarbetet skulle leda till som den dåvarande franske utrikesministern Robert Schumann formulerade en känd mening i deklARATIONEN från 9 maj 1950, nämligen att ”Ett enat Europa kan inte bli verklighet på en enda gång och inte heller genom en helhetslösning. Det kommer att byggas på konkreta resultat, varigenom man först skapar en verklig solidaritet.” Statsvetaren och integrationsforskaren Ernst Haas beskrev i det klassiska verket *The Uniting of Europe* integrationsprocessen som ”den process varigenom politiska aktörer för olika nationella miljöer övertalas att förflytta sina lojaliteter till ett nytt centrum, vars institutioner innehar eller kräver formell beslutanderätt över de tidigare nationalstaterna”. Men hur står det till med lojaliteterna idag?

Ju djupare samarbetet blir desto högre blir kraven på tillit. Lite tillspetsat kan man fråga sig om eurokris, ”Brexit” och flyktingkris leder till frågor om EU behöver utvecklas till en riktig stat eller om samar-

betet istället kommer falla samman? Precis som eurokrisen pekat på det ofärdiga europeiska byggets svagheter visar den senaste utvecklingen att EU:s specifika, lösliga formel för samarbete är känsligt för stora påfrestningar. Att ha en gemensam penningpolitik men ingen gemensam finanspolitik ger upphov till spänningar. Flyktingkrisen visar på dilemmat med fri rörlighet inom EU men inga fasta yttre gränser eller gemensam flyktingpolitik. Frågan om Storbritanniens utträde blottlägger den grundläggande osäkerheten om var EU börjar och slutar, vilket i sin tur väcker frågor om vilken lojalitet som kan krävas och av vem. Kommer valet mellan ”det stora språnget” mot en federal statsbyggnad eller en nedmontering av det hittills uppnådda allt närmare? De som förespråkar ett språng framåt pekar på att detta kan uppnå en bättre balans mellan makt och ansvar och hävdar att detta kan återskapa tilliten. De som snarare ser detta som en riskfylld väg att gå menar att själva grundförutsättningarna för ett sådant steg saknas och tilliten istället skulle skadas. Tillskyndare av ett slags hanka-sig-fram-perspektiv betonar att även om EU står inför påfrestningar där tillit och lojalitet utmanas så fortgår alltjämt integrationen.

Medlemslänternas lojalitet kan således ses som ett uttryck för tillit. Samtidigt behöver politiska ledare vara lyhörda gentemot en opinion i frågor som blivit alltmer politiskt brännande. Nedan beskrivs tre omvälvande utmaningar – systemkriser – som EU genomgår och som, menar jag, alla kan betraktas i ljuset av begreppen *sorti*, protest och lojalitet (*exit, voice, loyalty*). Dessa begrepp användes bland annat av den välkände norske samhällsvetaren Stein Rokkan när han studerade stats- och nationsbyggande processer. Centralt i denna begreppsapparat är att det finns ett samspel och balans mellan hur svårt det är för enskilda (personer, aktörer, territorier, stater) att utträda ur ett sammanhang och vilka möjligheter till inflytande som finns. Lojalitet finns med som en medlande faktor i begreppsapparaten. Om balansen mellan *sorti*-möjligheter och protest-kanalisering är skev kan problem med lojalitet (och tillit) uppstå. Utvecklingen av EU är inte att betrakta som en regelrätt statsbyggnadsprocess men de frågor som EU har kommit att bli alltmer involverat i berör sådant som har med statens kärnuppgifter att göra. Det europeiska samarbetet har också kommit att bli alltmer omfattande över tid samt beröra områden som

är mer politiskt kontroversiella. Sammantaget gör detta att unionens legitimeringsgrund hamnar i större fokus.

EU som statsbyggnad?

EU:s hybridartade form såsom varandes mer än ett strikt mellanstatligt samarbete men mindre än en federal stat erbjuder en särskild utmaning. Om man skulle betrakta den europeiska integrationsprocessen som en, måhända avlägsen, strävan att ägna sig åt statsbyggnad framstår det som rimligt att analysera processen genom att tillämpa begreppen sorti, protest och lojalitet. När Stein Rokkan skrev om nationalstatens framväxt var han inspirerad av ekonomen Albert O Hirschmans bok *Exit, Voice and Loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Förenklat handlar Hirschmans teori om hur vi människor beter oss när vi drabbas av motgångar. Ska man gå därifrån, säga ifrån eller acceptera? I syfte att kategorisera möjliga handlingsalternativ introducerade Hirschman begreppen sorti, protest och lojalitet. Sorti innebär att man byter leverantör, organisation, stat eller parti. Priset för sorti – liksom för inträde – varierar med de sanktioner eller alternativkostnader som är förknippade med en sådan. Om man är missnöjd med den stat man lever i kan man välja att utvandra, men då följer kostnader som är ekonomiska (hitta en annan försörjning), politiska (att bli medborgare i ett nytt land) och kulturella (lära sig ett nytt språk). Om man är missnöjd med sin arbetsplats eller med en relation står man inför liknande kalkyler. I stället för sorti kan man välja protest, att söka påverka situationen man befinner sig i. Ju högre pris för sorti, desto större anledning att i stället söka påverka politikens eller organisationens innehåll. Hirschman ger dock ingen tydlig definition av lojalitet. Lojalitet är istället en mellankategori som används när individer samtycker eller accepterar något som de har starka känslor för och som kanske är en viktig del av deras identitet. Lojalitet blir därmed ett uttryck för internaliserade gränser.

Rokkan utvecklade Hirschmans i grunden ekonomiska modell för individuellt beteende till en makromodell för statsbyggnad. Stats-

byggnad handlar ur detta perspektiv om att begränsa möjligheterna att lämna ett territorium genom att upprätta gränser (*boundaries*). Det är fråga om gränser i en vidare mening än rent territoriella: militära, juridiska, ekonomiska, kulturella såväl som politiska. Genom skapandet av gränser sker också en differentiering mellan de olika europeiska territoriernas legala, kulturella, ekonomiska och politiska system som lägger grunden för nationalstaternas olikheter. Enligt detta perspektiv kan man läsa den europeiska historien som en process som syftar till att alla dessa gränser ska sammanfalla inom ramen för en (national)stat. Lojalitet blir i Rokkans perspektiv de mekanismer och strukturer som får delar att hålla samman. Lojalitet blir en systembyggande komponent som byggs på identitet, solidaritet och förtroende.

Men det är viktigt att komma ihåg att den differentiering där olika överlappande system i Europa gradvis åtskiljs och leder fram till nationalstaten sträcker sig över flera sekel, något som inte minst sociologen och historikern Charles Tilly beskrivit i *Capital, Coercion, and European States*. Den europeiska historien kan tolkas genom de gränser som skapas och tas bort. Med gränser åsyftas här inte bara fysiska gränskontroller utan även politisk-administrativa, juridiska, ekonomiska, kulturella, militära och språkliga gränser. Skapandet av nationalstaten handlar om att få dessa gränser att i största möjliga mån sammanfalla. Staten kontrollerar kostnader för inträde och utträde samt hur medborgarna kan påverka politiken. Statsbyggnad föregår tidsmässigt nationsbyggnad och demokratisering. I de ofta turbulenta processerna fram till den moderna demokratins födelse har de yttre gränsernas beskaffenhet stor betydelse. I fredliga statsbyggnadsprocesser är frånvaron av konflikter om gränser gynnsam för att skapa rätt balans för kontroll av sorti och medborgarnas protest. Där demokratin bryter samman, som under mellankrigstiden i Europa, är balansen skev. Oklara gränser ersattes med gränskonflikter, krig och förtryck, vilket föranledde att nationalstaten på flera ställen i Europa antog sin hittills mest destruktiva form.

Är frågan om hur balansen ser ut mellan sorti-kontroll och protestkanalisering i dagens EU fruktbar för att närma sig frågan om hur EU som politiskt system utvecklas? Min förhoppning är att genom

att illustrera hur denna balans ser ut i relation till några samtida exempel kunna kasta ljus på EU:s nuvarande författningspolitiska utmaning. EU innebär alltså att gränser sänks, åtminstone delvis, internt och den differentiering mellan staterna som skett på det europeiska territoriet försvagas. Men är EU en form av statsbyggnad? Nja, EU är istället en annan form av samarbete där nya, hårda yttre gränser inte byggs och där medlemsländerna har valt att bibehålla en rad centrala funktioner, men delegerar samtidigt befogenhet till EU där det krävs för att lösa gemensamma problem. Genom EU:s gradvisa utvidgning samt de nära relationerna till angränsande länder är det oklart var den yttre gränsen går. Genom frågan om det brittiska utträdet efter "Brexit" förblir de territoriella gränserna oklara. Det beror också på vilken "gräns" som avses. De yttre gränserna är porösa och de inre gränsernas höjd och hållfasthet varierar mellan olika typer av politikområden. EU har starka former av reglering men bara inom vissa områden, ett starkt juridiskt system men svag administrativ centralmakt och svag militär eller finanspolitisk kapacitet. Dessa begränsningar till trots har integrationen en sådan betydelse att man kan, som den brittiske statsvetaren Christopher Bickerton vid universitetet i Cambridge, tala om en genomgripande transformation av medlemsländerna som gör att de går från *nationalstater* till *medlemsstater*, en utveckling de själva driver på.

Den fria rörligheten inom EU driver fram ett fördjupat samarbete eftersom det är så uppenbart att problem blir gemensamma och även då potentiella lösningar. Medlemsländerna har dock inte velat ge EU mer beslutsmakt över sådant som man upplever ligga nära sin egen suveränitet. Den centrala vägen genom vilken demokratin verkar i EU är alltså på medlemsstatsnivå och det är även där dess legitimitet erhålls. Statsvetaren Stefano Bartolini, verksam vid European University Institute i Florens, har i sin forskning applicerat Rokkans teori om stat- och nationsbyggande på EU i sitt arbete om EU:s gränser och dess "märkliga" form av statsbyggnad. Bartolini menar att omfattningen av EU:s "politiska produktion" inte står i proportion till den lojalitet från länder och medborgare som kan uppåtdas. Det finns endast en svag systembyggande kapacitet i EU. De svaga politiska strukturerna och avsaknaden av en gemensam europeisk

identitet blir till en betydande hämsko för den överstatliga nivåns förmåga att framtvunga resultat och uppslutning bakom besluten. Bartolini ser dock med stor tvekan på de försök att demokratisera EU uppifrån eftersom de politiska strukturer som krävs för att ge mening åt en överstatlig demokrati saknas.

Man kan dock också påpeka att de många möjligheterna till partiell sorti, genom att exempelvis välja att stå utanför vissa delar av samarbetet, gör att frågan om legitimitet i EU blir en annan än i en situation då starkare kontroll av sorti-möjligheter föreligger. De tyska statsvetarna Phillip Genschel (European University Institute) och Markus Jachtenfuchs (Hertie School of Governance) har i ett spännande projekt försökt att fånga hur europeisk integration inom statens ”kärnuppgifter” (*core state powers*) har utvecklats över tid. De konstaterar att det finns stadig tillväxt av formell auktoritet i EU över statens kärnuppgifter (*coercive power, public finance, public administration*). Till skillnad från historiska exempel på federal statsbyggnad, där nationalisering av statens kärnuppgifter framkallade en institutionell, territoriell och politisk konsolidering av den framväxande staten så är integrationen inom EU av medlemsstaternas kärnuppgifter sammankopplad med en institutionell, territoriell och politisk fragmentering. Till skillnad från skapandet av den Inre marknaden drivs inte integrationen av statens kärnuppgifter framåt av näringslivsintressen utan av staternas eliter och (återhållande) folkliga opinionsyttringar. Slutsatsen Genschel och Jachtenfuchs drar är att integrationen av statens kärnuppgifter leder till en fördjupad integration men ironiskt nog till mindre av federation. Den differentiering som uppstår är inte av ett slag där EU går i tydligt olika hastigheter, även om eurozonen naturligtvis är en form av starkt fördjupat samarbete, utan snarare är gränserna suddiga och överlappande i policy-specifika former av ”variabel geometri” (*Multispeed Europe*). De konstaterar att i motsats till europafederalisternas förväntan bidrar inte denna typ av integration till en ”allt fastare sammanslutning” och ett mer federalt Europa, utan driver istället isär Europas befolkningar och gör EU territoriellt och institutionellt fragmenterat. Ju mer EU är involverat i politikområden som definierar staten, desto mer blir EU:s ihållande skillnad från staten tydlig. Men det finns en skillnad här som baseras

på huruvida EU bygger upp egen *kapacitet* vilket tenderar att leda till politisering och fragmentering, men detta verkar inte vara fallet när EU i huvudsak ägnar sig åt *reglerande* verksamhet.

Legitimitet och protest i ett sammanlänkat politiskt system

Förutom det övergripande narrativet om den europeiska integrationsprocessen som ett sätt att förhindra storskaliga krig har den traditionella legitimeringsmetoden varit kopplad till ökade effektivitetsvinster. Tack vare gemensamma regleringar har nyttan av integrationen kunnat uppvisas i förhållande till ökad effektivitet. Den tyske statsvetaren Fritz Scharpf beskriver hur EU:s förmåga ligger i att generera ”utfallslegitimitet” medan konstruktionen inte erbjuder samma alternativ när det gäller ”inflödeslegitimitet”. EU är alltså baserat på idén om tilldelade befogenheter där medlemsländerna är fördragets herrar och demokratin i huvudsak stannar hos dem. Genom att inget fungerande sätt att utkräva ansvar finns på överstatlig nivå, saknas också förutsättningar för en fungerande demokratisk inflödessida. En sådan länk skulle, enligt Scharpfs sätt att se på saken, behövas om EU ska ägna sig åt politik av omfördelade karaktär. Att undanröja handelshinder för att skapa en effektiv marknad låter sig däremot möjligen göras baserat på en rent utfallslegitimerad effektivitetslogik.

På tidigt 1970-tal identifierade de amerikanska statsvetarna Leon Lindberg och Stuart Scheingold ett ”tillåtande konsensus” varmed avsågs att medborgarna i medlemsländerna kunde acceptera överlåtande av beslutsmakt till europeisk nivå utan att detta i sin tur ledde till att överstaten var demokratisk eller att möjligheter till ansvarsutkrävande på europeisk nivå förelåg. Det demokratiska underskottet, som kan sammanfattas i dess mest kondenserade form som ett asymmetriskt förhållande mellan makt och ansvar, kunde accepteras eftersom medborgarna hade hög grad av tillit till sina nationella ledare. Dessutom var de frågor som reglerades på europeisk nivå av teknisk karaktär och rörde sällan aspekter av fördelningspolitisk karaktär.

Idag talar istället forskare som Liesbet Hooghe och Gary Marks (båda vid University of North Carolina) om en post-funktionell integration där en tillåtande konsensus ersatts av ”begränsande dissensus”. EU-frågornas låga politiska vikt hos väljarna gjorde tidigare att politiska eliter hade ett rymligt handlingsutrymme för att driva integrationen vidare. I takt med att de frågor som hanteras inom ramen för EU-arbetet har blivit alltmer politiserade till sin karaktär och innefattar politiska frågor som traditionellt är föremål för politisk konflikt och inrikespolitisk konkurrens, aktiveras en återhållande folklig opinion.

Valforskarna Cees van der Eijk (University of Nottingham) och Mark Franklin (European Union Institute) beskriver EU-frågans potential för politisk mobilisering som en ”sovande jätte” som kan väckas genom att EU-frågorna ökar i vikt. Ett tydligt mönster av diskrepans mellan den allmänna opinionens inställning till EU och de partier som företräder en liknande ståndpunkts valresultat finns, vilket jag visade i min avhandling *Politicizing Europe: patterns of party-based opposition to European integration* som handlar om EU-skeptisk mobilisering. Väljarna har tenderat att rösta på partier som är mer positiva till EU än de själva är. Förklaringen till denna åsiktsdiskrepans som lyfts fram i forskningen handlar ofta om EU-frågans relativt låga betydelse för väljarna vid valhandlingen. När EU-samarbetet handlar om politisk mer känsliga frågor kan en mobilisering ske. Denna mobilisering av motstånd underlättas av att den kopplas samman med andra frågor kring gränser såsom invandring, mångkultur och frihandel. Tillsammans bildar dessa frågor en ny dimension i politiken, som utnyttjas främst av radikala högerpopulistiska partier. Dessa partier använder sig av en stor dos av etablissemangskritik i sitt politiska budskap. Nationella ledare blir mer begränsade i sitt handlingsutrymme av att de behöver förhålla sig tydligare till en folklig opinion i EU-frågor.

Samtidigt finns uppenbara svårigheter i hur interaktionen med väljarna ska ske i EU och med avseende på EU-frågor. För den framlidne statsvetaren Peter Mair fanns ett problem i att EU tenderar att ha en avpolitiserande verkan. Beslutsinternationalisering medför mindre handlingsutrymme för nationellt beslutsfattande. Detta kan göra att politiska skiljelinjer och handlingsalternativ osynliggörs. Om

inte klassisk oppositionspolitik kan kanaliseras finns en risk att den istället ersätts av en systemkritisk opposition. Detta drivs fram av det politiska *tomrum* som skapas när politiska ledare använder sig av EU för att undvika att stå ansvariga och när diskussioner om politiska avvägningar inte förs offentligt när det handlar om EU-frågor samt när man använder ett avlägset ”Bryssel” som något att skylla (inte sällan självförvållade) problem på. Mair menade att ”politisk opposition ger voice. När vi tappar opposition tappar vi voice. När vi tappar voice förlorar vi kontrollen över våra egna politiska system”. Mair hävdade att eftersom man inte kan bedriva opposition *inom* EU gör man det istället *mot* EU.

Detta har att göra med EU:s speciella konstitution. EU:s grundläggande fördrag gör nämligen ingen tydlig skillnad på politikens form och politikens innehåll. I grundlagar regleras vanligen främst hur vi fattar beslut, inte vilka beslut som kan eller inte kan fattas. Naturligtvis finns de begränsningar som rättsstaten sätter, men i huvudsak ska folkviljan få genomslag i politikens inriktning. I EU:s fördrag finns en sammanblandning vilket låser unionens politiska utfall till en viss politik. En sådan inlåsning av politisk innehåll handlar exempelvis om den Inre marknadens roll. Denna konstitutionella inlåsning av politikens inriktning försvårar också avsevärt för dem som föreslår att EU bör politiseras och att det bör finnas mer politisk konflikt kring vilket EU man vill se framtiden. Det är svårt att föreställa sig att en sådan verklig politisk arena för politisk konkurrens och ansvarsutkrävande kan bli verklighet inom ramen för nuvarande konstitutionella ordning, även om man kan hävda att små steg i den riktningen togs i samband med Europaparlamentsvalet 2014 bland annat genom att partigrupperna ställde upp med förslag till EU-kommissionens ordförande innan valet (*Spitzenkandidaten*).

I avsaknad av ett sätt för de nationella partierna att hantera EU-dimensionen inom den representativa demokratis ramar växer således ett behov fram av att hantera dessa konflikter och spänningar på andra vis, däribland folkomröstningar. Att anordna folkomröstningar tenderar dock att politisera snarare än att avpolitisera EU-frågan. I efterkommande val är detta gynnsamt för de starkt EU-kritiska partierna. Genom att de etablerade partierna och andra samhällseliga

eliter oftast stöder EU gestaltas således en konflikt mellan folket mot eliterna. Folkomröstningar kan därmed ses som ett sätt att hantera avsaknaden av en fungerande elektoral koppling i EU. Förutom själva EU-dimensionens svårighet att ”pressas in” i traditionella konfliktstrukturer såsom vänster-högerskalan (och den tendens till att splittra partier internt som frågan har) kan även folkomröstningsinstrumentet användas av taktiska skäl. När den tidigare brittiske premiärministern, David Cameron, inför de allmänna valen 2015 utlovade en folkomröstning om landets EU-medlemskap var det ett utslag för att vilja isolera den nationella (och för honom den primära) väljaren från EU-frågan i syfte att kunna vinna valet. I termer av sorti, protest och lojalitet gavs de brittiska väljarna en möjlighet till att använda sin röst i syfte att göra en sorti ur EU. Det skedde dock inte inom ramen för den representativa demokratin utan alltså via en folkomröstning.

”Grexit”? Högt pris för sorti, begränsad protest men skarpa krav på lojalitet

Krisen för den gemensamma valutan, euron, som pågått i flera år visar att det inte förefaller finnas någon sorti från valutaunionen, eller åtminstone att kostnaden är så pass hög att ingen aktör egentligen vill utnyttja möjligheten (se även Wihlborg i denna volym). Vid de mest kritiska tillfällena i den grekiska krisen har förvisso ett grekisk, frivilligt eller påtvingat, utträde (”Grexit”) förefallit vara förestående men priset för att låta ett land lämna har uppenbarligen bedömts vara alltför högt. Tilliten har varit satt under press. De värst drabbade länderna, såsom Portugal, Irland, Italien, Grekland och Spanien, har kritiserats hårt för bristande regelefterlevnad och andra tillkortakommanden. De ledande länderna, inte minst Tyskland, har dock haft trovärdighetsproblem i sin argumentation eftersom flera av dem var först att bryta mot de gemensamma regelverken – utan sanktioner.

Förutom att euroländerna har gått utöver vad fördraget stipulerar beträffande principen om icke-undsättning har krispolitiken medfört en rad institutionella och politiska nyordningar som överför ytter-

ligare beslutsmakt till EU-nivån. Detta gör legitimitetsproblemen delvis annorlunda. Fritz Scharpf menar att medborgarnas sviktande förtroende för EU är en konsekvens av den ökande politiseringen av frågorna i kombination med oförmågan att finna ett legitimt sätt att utöva makt på EU-nivå. Det finns inget fungerande sätt att skapa den inflödeslegitimitet som skulle behövas för att stärka legitimiteten och inte heller verkar regimen kunna generera utfallslegitimitet.

Under eurokrisen blottas motsättningar mellan staterna och tilliten mellan staterna skadas. Statsvetaren Jonathan White (London School of Economics) beskriver hur det under krisens förlopp växer fram ett slags undantagstillstånd inom ramen för vilket drastiska åtgärder kan genomföras under en logik av tvång. Dessa är inte sällan sådana som går utöver, eller vid sidan av, de i fördragen etablerade formerna. Statsvetaren Yves Mény (European University Institute) å sin sida tycker sig se framväxten av en slags ”exekutiv-federalism” vars bristande demokratiska kvaliteter gör den långsiktigt ohållbar. Under en regim där politiska alternativ ”läses in” under mantrat om att inga alternativ finns (*There is no alternative*, TINA) begränsas de tillgängliga alternativen för väljarna. Statsvetaren och historikern Jan Werner Müller (Princeton University) beskriver detta tillstånd som en europeisk tragedi där populism kommer växa fram ifall politiska ledare inte motiverar politiken bättre än med att inga alternativ står till buds. På detta sätt är populism och teknokrati varandras spegelbilder. Den teknokratiska logiken hävdar att det bara finns *en* riktig lösning på ett givet problem. Populister hävdar att det bara finns *en* autentisk folkvilja (och att den populistiske ledaren är bäst skickad att uttolka den). För teknokrater blir oppositionens argument uttryck för irrationalitet, för populisterna är man bara en följare av folkviljan. Båda dessa poler är synliga under krisens förlopp.

I synnerhet i de krisdrabbade länderna finns ett begränsat politiskt utrymme för politiker som strävar efter att stå fast vid ingångna avtal att överhuvudtaget föreslå vittgående förändringar. Paradoxempel av denna inlåsning av politiska alternativ har varit när – såsom i Irland och Grekland – krav från långivare, representerade av den så kallade Trojkan (IMF, ECB och EU-kommissionen), avkrävt lojalitet från såväl regeringspartier som oppositionspartier för att effektuera lån.

När sedan väljarna går till val är det inte osannolikt att de upplever ett visst mått av vanmakt. Vid avsaknad av alternativ bland de etablerade partierna finns en lockelse i att följa de partier som ofta uttalat avsäger sig regeringsansvar och i stället ensidigt betonar lyhördhet, att lyssna och kanalisera opinioner.

Det framstår vidare, sett utifrån väljarnas horisont, att vad som utgör möjliga politiska handlingsalternativ bestäms någon annanstans, utanför landets gränser. Detta får till följd att motrörelsen mot ett ensidigt betonande av ansvar också riktar en udd mot EU. Inom EU förutsätts medlemsländerna vara lojala mot ingångna avtal. Den kvalitativa skillnaden i dagens situation i euroområdet är att beslut som binds av gemensamma hänsyn och åtaganden är så omfattande samt att de berör områden kring vilka den politiska konfliktnivån nationellt ofta är hög. Man kan säga att regelverket som vuxit fram kring den gemensamma valutan är tänkt att ha en inbyggd spärr mot icke-ansvarstagande. Problemet är bara att en tilltagande kritik mot detta syns i väljarnas val. I själva verket kan det begränsade handlingsutrymmet främja en systemkritisk opposition i och med att det som var tänkt att skapa tillit mellan eliter på europeisk nivå i själva verket har skapat misstro mot EU på nationell nivå.

Den dåvarande belgiske ministern och statsvetaren Paul Magnette (sedermera ministerpresident i Vallonien och under 2016 ledande företrädare för motståndet mot EU:s frihandelsavtal med Kanada) ställde under krisen förlopp den retoriska frågan ”men vem är Olli Rehn?” Sammanhanget var att Rehn, som då var ekonomikommissionär hade givit en skarp varning till Belgiens regering om att göra ytterligare tuffa besparingar eller drabbas av sanktioner. Den relativt nytillträdde belgiska regeringen hade just vid tillfället sytt ihop ett omfattande sparpaket efter utdragna förhandlingar mellan många partier i det fragmenterade belgiska partisystemet. Skulle nu EU-kommissionen överpröva det som det nationella parlamentariska systemet med mycket möda lyckats genomdriva? Magnettes retoriska fråga bottnar i en frustration över det asymmetriska förhållandet mellan makt och ansvar. Om de nationella regeringarna i stor utsträckning genomför politik som egentligen beslutas på en annan plats, av icke-folkvalda, vem ska väljarna hålla till ansvar? Och genom vilken väljararena?

De grekiska väljarna har gått till valurnorna ett upprepat antal gånger under de mödosamma krisåren, men intrycket är att väljarna kanske inte främst vill hålla sina nationella politiker till ansvar för den förda politiken. En folkomröstning om villkoren i räddningsplanen för Grekland genomfördes i juli 2015. Resultatet blev ett tydligt nej till villkoren (61 procent). Från den grekiska regeringen var detta ett sätt att stärka sin protest gentemot långivarna. I slutändan valde dock den grekiska regeringen att vara lojal mot de ingångna avtalen och genomföra den politik som föreskrevs i uppgörelsen. Genom de komplexa arrangemang som styr ramarna för politiken inom eurozonen finns få möjligheter för systemet att vara lyhört i förhållande till krav från väljarna. Ett enskilt medlemslands befolknings protest kan inte ensidigt förändra inriktningen. Tillsammans med vad som förefaller vara en avsaknad av en möjlighet till sorti från euron (genom de höga kostnaderna förknippade med en sådan) återstår att på ett regelbaserat sätt försöka skapa lojalitet inför den sammanbindning som den gemensamma valutan skapar.

"Brexit": Det finns en väg ut om man använder sin röst

Den 23 juni 2016 röstade en majoritet av de brittiska väljarna för att lämna EU. Med ett valdeltagande på 72 procent röstade 52 procent av väljarna för att Storbritannien skall utträda ur EU. Britternas process för att genomföra sitt utträde ur unionen är således i praktiken inledd. Den fördragsmässiga vägen via artikel 50 finns anvisad, trots de oklarheter som föreligger om hur den vägen skall beträdas. Ett sätt att betrakta britternas drygt 40-åriga medlemskap är att protest och lojalitet har växelverkat hela tiden. Men slutligen valde folket istället sorti. Landet har redan tidigare haft en folkomröstning om medlemskapet, 1975, och har valt att förhandla fram flera undantag från EU:s gemensamma politik. Det senare kan ses som exempel på *partiell sorti*. Inför folkomröstningen använde den brittiska regeringen protest för att förhandla fram ett nytt avtal med EU. En principiellt viktig fråga för britterna har handlat om vad fördragets formulering

om en ”allt fastare sammanslutning” innebär. Den brittiska kritiken mot detta kan ses som en fråga om vilken framtida lojalitet man kan uppvisa gentemot ett system som man uppfattar vara satt i en viss rörelse. Även inom ”stanna-sidan” hördes röster om att EU av idag inte är detsamma som den europeiska gemenskap britterna en gång blev medlemmar av. Kopplat till frågan som restes i kapitlets inledning om hur tillit skapas av förväntningar om framtida beteende hos andra aktörer kan man tolka den brittiska tilliten till EU som process som varandes starkt villkorad. Den brittiska regeringen lyckades i avtalet man förhandlade fram med EU i februari 2016 få med en skrivning om att landet inte behövde vara del av ”en allt fastare sammanslutning”. Detta ansågs i gengäld som illojalt av flera andra medlemsländer och något som skadade tilliten dem emellan. Men denna försäkran i sig räckte inte för att få majoriteten av de brittiska väljarna att vilja stanna i EU.

Det är först efter Lissabonfördragets ikraftträdande som det finns en utträdesparagraf, artikel 50. Den infördes som ett sätt att betona den mellanstatliga grunden i EU och att delegering av politisk makt går att återkalla. Eftersom en så pass omfattande delegation av befogenheter görs och åtagandet att vara med i EU är så omfattande måste det finnas ett sätt att återkalla detta. Denna diskussion intensifierades vid tiden för Maastrichtfördraget på 1990-talet och den tyska författningsdomstolens utlåtande om fördraget i vilket idén om legitimiteten hos delegation till EU som ett slags ”provisorium” fick en utförlig argumentation. Artikel 50 kan läsas parallellt med Artikel 49 som föregår den och där regler för medlemskap anges. Varje europeiskt land som respekterar de värden som anges i fördragets artikel 2 får ansöka om medlemskap. När man väl blivit upptagen i gemenskapen (vilket måste godkännas av alla medlemsstater) gäller det att respektera klubbens regler. Gillar man det inte så kan anmäla att man vill utträda, det finns alltså en sorti. Om användandet av Artikel 50 blir lyckosamt i det brittiska fallet skulle det kunna tas om intäkt för att en medlemsstat faktiskt kan ”återta kontrollen” och att förekomsten av en dörr där medlemsstaten kan gå ut tydliggör vilka åtaganden som gäller som medlem.

Men att återta kontrollen, som ”Brexit”-förespråkarna utlovat, kan visa sig vara mycket svårare att genomföra än vad de hoppats på.

I skrivande stund, hösten 2016, framstår det som att den brittiska regeringen föredrar återtagen nationell suveränitet framför andra önskvärda mål. Från EU:s sida har man gjort klart att någon uppdelning av den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och människor inte kommer i fråga och därmed pekar mycket mot att förhandlingarna mellan EU och Storbritannien kommer sluta med ett tydligt utträde från EU och att den nya relationen kommer att bli avsevärt mindre omfattande än att ingå i den Inre marknaden. Det finns en sorti, vilket tar bort kraven på lojalitet, men att inte delta leder också till frågor om vilken röst britterna därmed lämnar ifrån sig genom att frånträda de beslutsfattande arenor man hittills haft tillträde till.

Flyktingfrågan - mellan protest och lojalitet, men blir det sorti?

Bortom ett möjligt "Brexit" och ett uteblivet "Grexit" står EU inför flera andra stora utmaningar. En särskild spänning har uppstått kring hanteringen av flyktingsituationen under senare år. Krisen har blottlagt den ofärdiga konstruktionen med fri rörlighet inom EU men inga fasta yttre gränser. Schengen är i praktiken satt ur system efter det att ingen gemensam hantering av flyktingsituationen har funnits. Ytterligare steg tas gradvis för att etablera en tydligare gemensam yttre gräns, bland annat genom att förstärka kapaciteten för genom EU:s gränsmyndighet *Frontex*. Vad som dessutom är uppenbart är att flyktingsituationen har givit upphov till en intensiv och konfliktfylld diskussion mellan medlemsstaterna om huruvida EU kan och bör ha ett solidariskt och delat ansvar för att ta emot flyktingar (se Bo Peterssons och Joakim Nergelius respektive kapitel i denna volym). Särskilt i flera av de nya medlemsländerna, såsom Ungern, Polen, Slovakien och Tjeckien, har det funnits ett starkt uttryckt missnöje, bland annat med de beslut som fattats i ministerrådet om ett system med tvingande kvoter för att fördela 160 000 flyktingar som befinner sig i Italien och Grekland till övriga medlemsländer. De länder som röstade emot förslaget i ministerrådet har haft tydliga problem med att acceptera utfallet. Slovakien har begärt prövning av beslutet i EU-

domstolen och den ungerska regeringen anordnade i oktober 2016 en folkomröstning kring frågan. Motståndet i form av protest används av dessa medlemsstater alltså på flera sätt.

Samtidigt hävdar de som stödde uppgörelsen att det är orimligt att ifrågasätta ett beslut som fattats i enlighet med de regler som finns inom unionen. De nordiska länderna har uppmanat EU-kommissionen att agera och den svenska justitieministern Morgan Johansson påpekar i en intervju med *Dagens Nyheter* i september 2016 att "Är man med i en förening så får man följa föreningens regler. Annars kan man inte vara med. Vi kan inte ha en ordning där man kan välja själv vilka regler man ska följa". Konflikten sätter fingret på problemen som uppstår när ett eller flera medlemsländer motsätter sig beslut och vägrar att genomföra dem. Ett särdrag för EU, jämfört med rent mellanstatliga organisationer är att det finns ett utrymme för att tillämpa majoritetsröstning i rådet. Läger man därtill EU-kommissionens roll som övervakare av gemensamma regler, EU-rättens företrädare framför nationell lag och EU-domstolens roll som uttolkare vid tvister samt möjligheterna att bötfälla medlemsstater vid överträdelseärenden så har EU en tämligen kraftfull arsenal till sitt förfogande.

Andra medlemsländer har antingen uppmuntrat till att inleda överträdelseärenden, hotat med att söka vägar för att bestraffa motsträviga medlemsstater genom att försöka dra in medel från EU-budgeten eller (som i fallet med kommentarer från den Luxemburgske utrikesministern Jean Asselborn i september 2016) att inleda en process i enlighet med artikel 7 i fördraget om åsidosättande av unionens värderingar (se även Nergelius i denna volym). Liksom i andra situationer när unionens grundläggande värden, såsom de preciseras i artikel 2, har utmanats i vissa medlemsstater har verktygen som anges i artikel 7 både framstått som alltför kraftfulla (därav smeknamnet "atombomben") och kraven på enhällighet alltför svårt att uppnå. Icke desto mindre är närvaron av artikel 7 i fördraget, tillsammans med den nya processen för övervakning om rättstatsens principer i medlemsstaterna, ett steg mot att EU ska ha instrument att vidta när medlemsländerna inte lever upp till unionens värden såsom de fastslås i artikel 2. Att inte leva upp till de värderingarna kan ses som illojalt mot EU.

Hur ska EU göra för att tvinga fram lojalitet från medlemsländerna i de fall de verkligen inte vill? Den ungerske premiärministern, Viktor Orbán, använde sig av en folkomröstning för att ytterligare stärka sin förhandlingsposition gentemot EU. En förkrossande majoritet av de röstande (98 procent) stödde regeringens linje vilket var att rösta nej till förslaget att EU utan stöd av det ungerska parlamentet kan fatta beslut om att Ungern ska ta emot icke-ungerska flyktingar. Dock stannade valdeltagandet på 43 procent vilket gjorde utfallet ogiltigt. De medlemsländer som stödde beslutet om tvingande kvoter hävdar att detta beslut har tagits på ett giltigt sätt. Kvarstår gör dock problemet med hur EU ska hantera frågan. Som sagt finns vissa medel att tillgå, men frågan är inte enbart juridisk till sin natur utan även politiska hänsyn behöver tas.

När EU-kommissionens ordförande Jean Claude Juncker berörde frågan om solidaritet i flyktingpolitiken i sitt tal till unionen i september 2016 sade han ”Och när det gäller flyktingkrisen har vi börjat se solidaritet. Jag är övertygad om att det krävs mycket mer solidaritet. Men jag vet också att solidaritet måste vara frivillig. Den måste komma från hjärtat. Den kan inte tvingas fram”. Det görs ingen explicit hänvisning till de tvingande kvoterna i Junckers kommentar men den öppnar ändå för tolkningen att EU-kommissionens ordförande inte ser att man hierarkiskt från Bryssel kan tvinga fram lojalitet och solidaritet från medlemsländerna. Ett sätt att tolka detta nedtonade förhållningssätt är att det är uttryck för den ”informella tillitspakt” som omnämndes i kapitlets inledning och att EU-kommissionen inte anser sig ha tillräcklig legitimitet för att med hierarkisk styrning framtvunga lojalitet. Risken är att detta skulle öka konflikten och att de motsträviga länderna istället skulle välja att göra sorti. Det verkar dock i nuläget som att även de motsträviga länderna bedömer den kostnaden som alltför hög.

Det ensidiga motståndet mot att leva upp till fördragets krav på lojalitet som enskilda medlemsstater ägnar sig åt kan riskera att underminera de andra medlemsstaternas tillit, vilket får systemiska konsekvenser. Den spänning som uppstått kring hanteringen av flyktingkrisen har en delvis annan dynamik än både ”Brexit” och eurokrisen. Den handlar inte bara om möjligheten till medlemssta-

tens protest i förhållande till den lojalitet som förväntas utan riskerar också att påverka grundläggande frågor kring gränser, både nationella och europeiska. Som Genschel och Jachtenfuchs visar i sin studie av europeiseringen av statens kärnuppgifter har denna varit möjlig för att de medlemsstater som inte vill delta har kunnat göra så kallade *opt-outs*. Kraven på solidaritet kring flyktingfrågan verkar inte tillåta detta eftersom det skulle påverka systemet som helhet. Nu reses istället röster för att just flexibilitet är den enda rimliga vägen att lösa denna konflikt.

En annan aspekt som Genschel och Jachtenfuchs betonar är att europeiseringen av statliga uppgifter främst går via reglering och inte via ”kapacitetsbyggande”. Den lösning på flyktingkrisen som för tillfället verkar stå högst i kurs bland EU:s ledare handlar om att säkra den yttre, gemensamma gränsen. Detta kräver, vad det verkar, ett mer omfattande europeiskt kapacitetsbyggande, som det är möjligt att medlemsstaterna kommer ha svårare att motivera än vad de har att skapa gemensamma regler. Hanteringen av flyktingfrågan skapar uppenbara spänningar beträffande tilliten i EU. Från de länder som motsätter sig gemensam politik på området blir perspektivet att den nationella demokratin undermineras och leder till stark misstro mot EU. Från dem som hävdar att EU behöver agera solidariskt finns risken att ett uteblivet gemensamt ansvarstagande också riskerar att skapa misstro mot EU. Om EU-kommissionen inte vidtar åtgärder mot de motsträviga länderna finns risken att de övriga medlemsstaterna börjar misstro bevekelsegrunderna för de överstatliga institutionernas agerande och fråga sig varför de själva ska vara lojala när EU-kommissionen, i någon annan fråga, inleder ett överträdelseärende mot dem. Om lösningen på denna konflikt ligger i en slags ”flexibel solidaritet” finns risker med att ett förhållningssätt till EU varigenom medlemsländerna plockar russin ur kakan (eller i termer av begreppen sorti och protest ägnar sig åt återkommande partiell sorti från områden man inte tycker om) får fäste. Detta skulle kunna skada tilliten till systemet som sådant. Utan tvingande krav på lojalitet och med lågt satta kostnader för (partiell) sorti blir legitimitetsfrågan i EU mindre problematisk, men samtidigt torde nyttan med samarbetet rimligen avta dramatiskt.

Federalisering, åternationalisering eller mittemellan: hur bör EU gå tillväga för att återskapa tillit?

Under senare års påfrestande kriser har bristande tillit mellan medlemsstaterna kunnat skönjas. Medlemsstaterna visar också bristande tillit till och lojalitet mot överstaten, och därmed också EU-projektet. Under detta vilar ett bristande förtroende från medborgarna både till det europeiska integrationsprojektet och sina folkvalda. Avsaknaden av full demokrati på EU-nivå gör att det främst är inom ramen för den nationella demokratin som mandat för politisk handling och utkrävande av ansvar sker. Bristande tillit mellan medborgarna och deras folkvalda är alltså en bakomliggande faktor när man närmar sig unionens tillstånd av fallande tillit. Detta sker i ett sammanhang när de utmaningar som EU står inför idag tenderar att kräva att EU får mer "statslika" egenskaper. EU:s form av "statsbyggnad" ser dock annorlunda ut än när de europeiska nationalstaterna växte fram. De senare decenniernas integration har i många hänseenden berört områden som omfattar staternas kärnuppgifter. Det har dock inte medfört att EU blivit mer federalt. Istället är det institutionellt fragmenterat och territoriellt differentierat. Eurokrisen har emellertid medfört större europeiskt grepp över den ekonomiska politiken och flyktingkrisen har ökat trycket mot att bygga upp en stärkt yttre gränskontroll, mer gemensamt ansvarstagande och ett ökat gemensamt beslutsfattande.

För att återknyta till frågan om hur balansen mellan sorti-möjligheter och protest-kanalisering ser ut inom EU så följer ur resonemanget ovan att det ser olika ut på olika områden. Hur britternas utträde ur EU kommer falla ut kommer troligen klargöra tydligare vad kostnaden (i vidare mening) för sorti är. Oavsett kostnaden föreligger möjligheten till utträde vilket är av principiell betydelse. Den vägen finns därmed för dem som av andra skäl, exempelvis flyktingfrågan, inte längre kan eller vill vara lojala. I förhållande till den gemensamma valutan förefaller kostnaden för sorti vara påtagligt högre. Detta menar jag bör leda till en mer principiell diskussion om hur man inom ramen för valutasamarbetet kan finna protest-kanaler och att mer symmetriskt förhållande mellan makt och ansvar. En

federal struktur för eurozonen skulle avhjälpa den otydliga sammanblandningen av befogenheter som leder till avpolitisering och svårigheter med ansvarsutkrävande på rätt nivå. Sett ur detta perspektiv bör en tydlig befogenhetsfördelning göras så att väljarna blir klarare över vad som beslutas på vilken nivå och att det går att utkräva ansvar av folkvalda på den nivå där besluten faktiskt fattas. På detta sätt kan tilliten till det europeiska samarbetet återskapas. En tydligare konstitutionellt fastslagen kompetensfördelning skulle kunna bryta politikens inlåsning om det politiska innehållet samtidigt "avkonstitutionaliserades". På detta sätt kunde riktig politisk konkurrens med olika politiska alternativ kunna förvekligas på EU-nivå, men endast inom ramen för de sakfrågor som hör hemma på EU-nivån. Syftet skulle vara att göra det tydligare för väljarna vilka frågor som man bör diskutera och utkräva ansvar för på europeisk respektive nationell nivå.

Men det finns samtidigt fog att hävda att det saknas förutsättningar för en fungerande demokrati på europeisk nivå. Ett stort språng framåt med hjälp av institutionella reformer skulle kunna skada tilliten och ge upphov till ännu större, och potentiellt mer destruktivt, motstånd. De senaste årens kriser visar snarare att gränserna för politiska åtaganden på EU-nivå måste ställas i bättre proportion till vilken lojalitet som kan uppåddas hos medlemsstaterna. Andra menar att detta kan låta sig göras genom en tydligare befogenhetsfördelning som skulle kunna medföra ett återförande av befogenheter. De återhållande nationella intressena bör utifrån detta perspektiv få ett större spelrum och EU skulle i detta scenario bli mer av en "flexibel union". Medlemsländerna skulle ha mer spelrum att plocka de delar man vill av samarbetet och ansvarsutkrävandet sker tydligare på nationell nivå. Det skulle också vara ett sätt att hantera de nationella olikheterna i en union av 27 medlemsstater. Medlemsstaterna skulle i denna modell enbart medverka där de vill. Nationella ledare skulle därmed uppleva ett tydligare mandat från sina väljare vid ytterligare delegation varmed tilliten möjligen skulle återupprättas. Det bör dock framhållas att det går att hävda att EU:s framgång historiskt sett har vilat på just det motsatta. Det vill säga att de gemensamma regelverken, paketlösningarna och kompromisserna är det som gjort EU till

ett så pass omfattande samarbete det är idag, och utan dessa är det möjligt att tilliten till projektet skulle undermineras ytterligare.

Poängen jag vill göra här är att oavsett om man förordar ett språng framåt eller någon annan lösning är det av yttersta vikt att fundera kritiskt på om hur den representativa demokratins förmåga att kanalisera konflikter ser ut i ett sammanlänkat statsskick. Den bristande tilliten i EU kan, åtminstone delvis, tolkas som ett uttryck för en osäkerhet om var makt och inflytande utövas och hur vi hanterar konflikter som berör både frågor om *var* beslut ska fattas som *vilka* beslut som bör fattas. Den ”inlåsning” av de politiska konfliktytorna som beskrivits i kapitlet har en tendens att göra politiseringen av EU till uttryck för ren protest snarare än en politisk konflikt med flera handlingslinjer inom ramen för den representativa demokratin. Vare sig man anser lösningen ligga i ett bättre fungerande system för politisk konflikt och ansvarsutkrävande på EU-nivå eller i den nationella demokratins förmåga att hantera EU-frågor så är detta en central fråga för att råda bot på tillitsproblemen i EU. I ljuset av framväxande populism och nationalism gäller det särskilt för aktörer som strävar efter att försvara det europeiska samarbetet att hitta en formel för att etablera förtroende hos väljarkåren. Den teknokratiska rationaliteten som ofta anförs räcker uppenbarligen inte. Det gäller istället att kunna kombinera ansvar och lyhördhet samt att inte tro att man kan dölja centrala mållkonflikter genom att avpolitisera frågor. Samtidigt är det en stor författningsspolitisk utmaning att finna en formel som balanserar krav på konstitutionalism, folkstyre och handlingskraft i ett komplext och sammanvävt politiskt system.

Om nuvarande formel ska bestå – stora lojalitetskrav gentemot beslut fattade på EU-nivå men demokratin förblir nationell – bygger det på premissen att den nationella demokratin klarar av att hantera de mållkonflikter som uppstår mellan lojalitet mot EU och lyhördhet mot väljarna. I tider då populismens krafter växer sig starkare är det lätt att se att en förskjutning till förmån för lyhördhet mot hemmaopinionen premieras. Det kan medföra att återupprätta förtroende för och lojalitet med det gemensamma blir svårare. Om Tillit bygger på förväntan om andras framtida beteende och lojalitet erbjuder den politiska utvecklingen i flera medlemsstater, med populism och

nationalism, en alldeles särskild utmaning. Litar vi inte på att andra upprätthåller viktiga principer riskerar vår egen tilltro till systemet som helhet att undergrävas. Om överstaten därtill inte förfogar över tillräckliga medel för att stävja en väg bort från den konstitutionella demokratin i medlemsstaterna riskerar tilliten att falla.

Ett sätt att lösa detta problem är att ha tydliga principer och värden samt procedurer för att hantera brott mot dessa principer och värden. Men det måste också än tydligare framhållas i den offentliga debatten att så länge demokratin i huvudsak förblir nationell kommer överstatens förmåga att tvinga fram lojalitet – i politiskt känsliga och omtvistade frågor – ha sina begränsningar. Därmed räcker det inte, som vissa politiska ledare hävdar, att EU återgår till att ”leverera” önskvärda utfall. Att betona effektivitet i utflödessidan är inte tillräckligt för att förtroendet för EU ska växa igen. Helt enkelt för att de utmaningar som EU står inför idag är av politiskt omtvistad karaktär och därmed kräver en annan form av legitimering. Det vore ett misstag för politiska företrädare på nationell och EU-nivå att inte ta dessa frågor på allvar och ett första steg i rätt riktning skulle vara att öppna upp för en genomgripande debatt om EU:s framtid som grundar sig i men samtidigt syftar bortom dikotomin mellan federalisering och åternationalisering.

Källor och litteratur

De stora utmaningar som EU går igenom motsvaras av en mycket omfattande vetenskaplig och populärvetenskaplig litteratur. Här anges de källor som förekommer i detta kapitel. Till neofunktionalismens standardverk räknas Ernst B. Haas *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957* (University of Notre Dame Press, rev. upplaga 2004 [1958]). Albert O. Hirschmans klassiker finns på svenska som *Sorti eller protest? En fråga om lojaliteter* (Arkiv förlag, 2009). Stein Rokkan samlade aldrig själv sitt omfattande arbete om statsbyggnad och demokrati under sin livstid. Senare sammanställde dock Peter Flora med kollegor hans arbete i *State Formation, Nation Building and Mass Politics in Europe* (Oxford University Press, 1999).

Stefano Bartolinis tillämpning av Rokkan/Hirschmans perspektiv på EU återfinns i *Restructuring Europe: Centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union* (Oxford University Press, 2005). Charles Tillys beskriver i boken *Capital, Coercion, and European States* (Blackwell, 1992) de europeiska staternas framväxt.

Philipp Genschel och Markus Jachtenfuchs har i flera publikationer presenterat sina resultat om EU och statens uppgifter, bland annat i ”More integration, less federation: the European integration of core state powers” (*Journal of European Public Policy* 23:1, 2016). Jan Werner Müller har nyligen kommit ut med en ny bok om populism *Vad är populism?* (Daidalos, 2016). Av samme författare rekommenderas även *Contesting Europe: political ideas in twentieth-century Europe* (Yale University Press, 2011). Fritz Scharpfs moderna klassiker är *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford University Press, 1999). Han har även skrivit ett flertal intressanta artiklar om eurokrisen, däribland ”No Exit from the Euro-Rescuing Trap?” i Volker Schneider och Burkard Eberlein (red) *Complex Democracy* (Springer, 2015) Yves Mény’s artikel heter ”Managing the EU crises: Another Way of Integration by Stealth?” (*West European Politics* 6, 2014). Cees van der Eijk och Mark Franklins tes om EU-skepsis som en ”sovande jätte” finns i ”Dimensions of Contestation in European Elections” i Gary Marks och Marco R. Steenbergen (red) *European Union and Political Conflict* (Cambridge University Press, 2004). För den ”nya mellanstatligheten” rekommenderas Christopher Bickertons bok *European Integration: From Nation-States to Member States* (Oxford University Press, 2012).

Resonemangen om avpolitisering/politisering av EU vilar mycket på Peter Mairs postumt utgivna *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy* (Verso, 2013). I min avhandling *Politicizing Europe: patterns of party-based opposition to European integration* (Stockholms universitet, 2013) studerar jag närmare vilka faktorer som främjar mobiliseringen av EU-skepsis. Leon Lindberg och Stuart Scheingolds tes om ett ”tillåtande konsensus” återfinns i *Europe’s Would-Be Polity: Patterns of Change In the European Community* (Prentice-Hall, 1970). Liesbet Hooghe och Gary Marks beskriver framväxten av ett ”begrän-

sande dissensus” i artikeln ”A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus” (*British Journal of Political Science* 4, 2009).

Angående den brittiska folkomröstningen i juni 2016 om utträde ur EU har det redan skrivits en hel del. Jag vill gärna rekommendera London School of Economics olika bloggar som är tillägnade olika aspekter av detta ämne. På dessa bloggar redogör forskare i kortare format för sina resultat. Den stora debatt som pågått mellan flera ledande tyska forskare, såsom Jürgen Habermas och Claus Offe, om vilken väg EU bör ta framöver finns i svensk sammanställning i *Demokrati eller kapitalism: Europa i kris* (Daidalos, 2015). Boken innehåller ett utmärkt förord av Sverker Gustavsson, vars bidrag i *Europaperspektiv 2011* också ger fördjupad förståelse inför EU:s framtidsfrågor. En antologi om EU:s kristillstånd som kan rekommenderas är Olaf Cramne och Sara B Hobolt (red) *Democratic Politics in a European Union Under Stress* (Oxford University Press, 2014). Boken innehåller även ett bidrag av Sverker Gustavsson där EU:s ”informella tillitspakt” behandlas utförligt. Jean Claude Junckers tal inför Europaparlamentet i september 2016 om tillståndet i unionen återfinns här: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_sv.htm.

Presentation av författare och redaktörer

ANTONINA BAKARDJIEVA ENGELBREKT är professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet och innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap (2015–2018). Hon är ordförande i Svenska nätverket för europarättsforskning. 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 har behandlat EU:s östutvidgning och dess betydelse för reformprocesser i EU:s nya medlemsstater. Bland hennes senaste publikationer kan nämnas boken *The EU's Role in Fighting Global Imbalances* (Edward Elgar, 2015, medredaktörer Moa Mårtensson, Lars Oxelheim och Thomas Persson); bokkapiteln ”Globalisation and Law: A Call for a Twofold Comparative Institutional Approach” i Neil Komesar (red), med flera, *Understanding Global Governance* (EUI Cadmus, 2014) och ”Designing institutions for copyright governance in the EU and beyond” i *Administrative Law Beyond the State*, redigerad av Jane Reichel och Anna-Sara Lind (Liber and Brill, 2013); samt ledarartikeln ”20 Years Swedish Legal Integration in the EU: A Two-way Street” (*Europarättslig tidskrift* 4, 2015).

LINDA BERG är statsvetare och föreståndare för Centrum för Europaforskning (CERGU) vid Göteborgs universitet. Hennes forskning handlar om människors attityder till EU och röstningsbeteende i samband med Europaparlamentsval. Tillsammans med Henrik Oscarsson var hon huvudansvarig för Europaparlamentsvalsundersökningen 2014. Bland publikationer som berör temat för denna bok finns avhandlingen *Multi-level Europeans – the Influence of Territorial Attachments on Political Trust and Welfare Attitudes* (Göteborgs universitet, 2007), liksom artikeln ”National Identity and Political Trust” (*Per-*

spectives on European Politics and Society, 2010, med Mikael Hjerm). På svenska finns bland annat ett flertal kapitel i böcker från SOM-institutet och väljarböcker, samt rapporterna *Supervalåret 2014* (SCB, 2015, med Henrik Oscarsson) och *Svenskarna åter alltmer positiva till EU* (Sieps, 2015). Berg också redaktör för boken *Förhoppningar och farhågor – Sveriges första 20 år i EU* (Centrum för Europaforskning, 2014, medredaktör Rutger Lindahl).

ANDREAS BERGH är docent i nationalekonomi och välfärdsforskare vid Ekonomihögskolan i Lund samt vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) i Stockholm. Bergh disputerade 2003 på en avhandling om fördelningsrättvisa och välfärdsstaten och har sedan dess fortsatt att forska kring välfärdsstaten, dess konsekvenser och utmaningar. Mycket av Berghs forskning om välfärdsstaten och Sveriges utveckling finns sammanfattad i boken *Den kapitalistiska välfärdsstaten* (Studentlitteratur, 2015, reviderad upplaga). Den har även getts ut på engelska med titeln *Sweden and the Revival of the Capitalist Welfare State* (Edward Elgar, 2014). På senare tid har Berghs forskning ofta berört mellanmänsklig tillit, då detta visat sig vara en viktig förutsättning för välfärdsstatens hållbarhet. En av hans mest citerade artiklar rör just detta tema ”Historical trust levels predict the current size of the welfare state” (*Kyklos* 64:1, 2011, med Christian Bjørnskov).

ANNA FELLÄNDER är digitaliseringsekonom och senior rådgivare och expert i regeringens Digitaliseringskommission och Taxiutredning. Hon har en bakgrund på bland annat Regeringskansliet och som chefekonomin på Swedbank. Hon har publicerat flera rapporter om digitaliseringens inverkan på ekonomin, samhälle och näringsliv, bland annat ”Digitaliseringens välbefinnande bortom BNP” (med Stefan Fölster och Claire Ingram) i *Det datadrivna samhället* (SOU, 2016); ”The opportunities and challenges of digitalization” i *Digital Opportunities* (SOU, 2015); ”Digital transformation och nya integrationsmöjligheter” i *Tio policyförslag som tar Europa ur krisen* (Global Utmaning, 2016); samt bokkapitel i *Inclusive Growth in Europe* (Bertil Ohlin förlag, 2014, redigerad av Karl Wennberg och Gabriel Ehrling).

ESTER HERLIN-KARNELL är professor i konstitutionell EU-rätt vid Vrije Universiteit i Amsterdam, Nederländerna. Hon innehar för nuvarande också en University Research Chair vid samma universitet. Hon har varit gästforskare vid Institute for Advanced Legal Studies i London, European University Institute i Florens, New York University, Michigan University, Tel Aviv University samt vid WZB Social Science Research Centre i Berlin. Hon är ofta inbjuden som gästföreläsare vid olika universitet och hon har nyligen varit Visiting Global Law professor vid Haifa Law school. Hon har en jur kand från Stockholms universitet samt en LLM från King's College i London och en doktorexamen (DPhil) från universitetet i Oxford, Somerville College. Innan hon påbörjade den akademiska banan satt hon ting vid svensk domstol (både vid Värmlands tingsrätt och Länsrätten i Skåne) samt jobbade en kortare tid på advokatbyrå i Göteborg.

HÅKAN HOLMBERG är utbildad matematisk statistiker vid Stockholms universitet. Han har studerat matematik både nationellt och internationellt: i Lund respektive i Paris. Han har tidigare varit verksam vid Uppsala universitet. Holmberg har som konsult specialiserat sig på psykometriska frågeställningar. Hans intresse för blockkedjeteknologin härstammar från dess tvärvetenskapliga natur. Bland de många forskningsfrågor som blockkedjeteknologin ger upphov till studerar han hur sociala strukturer påverkas av miljöer där teknologier tar ett allt större ansvar och hur en blockkedjestruktur påverkar mänskligt värdeskapande.

ANNA MICHALSKI är docent vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet och research fellow vid Europe Institute, Auckland University, Nya Zeeland. Hon är ordförande i Svenska nätverket för europapolitiska studier i statsvetenskap. Michalski har varit verksam vid Fudan University 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 vid EU-kommissionens tidigare tankesmedja Future Studies Unit. Hennes forskning är inriktad på EU som utrikespolitisk aktör och EU:s ekonomiska samordning. Michalskis publikationer inklu-

derar artiklarna: "Role Dynamics in a Structured Relationship: The EU-China Strategic Partnership" (*Journal of Common Market Studies*, 2016, med Zhongqi Pan) "Conceptualizing European Security Cooperation: Competing International Political Orders and Domestic Factors" (*European Journal of International Relations*, 22:4, 2016, med Ludvig Norman); "Europeanization of National Foreign Policy: The Case of Denmark's and Sweden's Relations to China" (*Journal of Common Market Studies* 51:5, 2013); "Social Welfare and the Levels of Democratic Government in the EU" (*Journal of European Integration* 34:4, 2012); samt böckerna *Unlikely Partners: China, The European Union and the Forging of a Strategic Partnership*, samförfattad med Zhongqi Pan (Palgrave Macmillan, 2017) *Europeiska Unionen: Politik och styrning* (Studentlitteratur, 2014); och *The Changing Welfare State in Europe: Implications for Democracy*, samredigerad med David Mayes (Edward Elgar, 2013).

JOAKIM NERGELIUS är professor i rättsvetenskap vid Örebro universitet samt docent i komparativ rätt och Europarätt vid Åbo Akademi sedan 2003. Tidigare har han arbetat bland annat vid Lunds universitet, EU-domstolen och EU:s regionkommitté. Hans huvudsakliga forskningsområden är EU-rätt och svensk rätt samt komparativ konstitutionell rätt, inte minst förhållandet mellan Europarätt och nationell rätt i ljuset av EU:s utvidgning samt relationerna mellan EU:s olika institutioner. Bland hans skrifter inom dessa områden märks *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans* (Norstedts Juridik, 1998), *The Constitutional Dilemma of the European Union* (Europa Law Publ., 2009) samt *Svensk statsrätt* (Studentlitteratur, 3:e uppl. 2014). Tillsammans med Mats Melin har han författat läroboken *EU:s konstitution* (Norstedts Juridik, 7:e uppl. 2012). Under 2015 gjorde han en analys av EU:s möjlighet att tillträda Europakonventionen om mänskliga rättigheter, publicerad som "The accession of the EU to the European Convention of Human Rights – A critical Analysis of the Opinion of the European Court of Justice" (Sieps, 2015:3).

LARS OXELHEIM är professor vid Lunds universitet och Handelshögskolan vid Universitetet i Agder. Han är dessutom knuten

till Institutet för Näringslivsforskning (IFN) i Stockholm och till Fudan University i Shanghai. Oxelheim är sedan 1997 ordförande i Nätverket for Europaforskning i ekonomiska ämnen. Inom området integrationsforskning har han publicerat ett stort antal böcker på internationella förlag varav de senaste är *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); och *The EU's Role in Fighting Global Imbalances* (Cheltenham: Edward Elgar, 2015, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Moa Mårtensson och Thomas Persson). Bland hans artiklar om integration på senare tid kan nämnas "On the Internationalization of Corporate Boards: The Case of Nordic Firms" (*Journal of International Business Studies* 44:3, 2013, med Aleksandra Gregoric, Trond Randøy och Steen Thomsen); och "The Silent Board: How Language Diversity may Influence the Work Processes of Corporate Boards" (*Corporate Governance: An International Review* 23:1, 2015, med Rebecca Piekari och Trond Randøy).

BO PETERSSON är professor i statsvetenskap och IMER (international migration och etniska relationer) vid Malmö högskola, där han också är prodekan med ansvar för forskning och forskarutbildning vid Fakulteten för kultur och samhälle. Han har i sin forskning specialiserat sig på områden som nationell identitet, nationalism och politisk myt, ofta med tonvikt på rysk politik. Bland hans publikationer kan nämnas *Stories about Strangers: Swedish Media Constructions of Socio-Cultural Risk* (University Press of America, 2006), *National Self-Images and Regional Identities in Russia* (Ashgate, 2001), Bo Petersson & Karina Vamling (red) *The Sochi Predicament: Contexts, Characteristics and Challenges of the Olympic Winter Games in 2014* (Cambridge Scholars, 2013); Hans-Åke Persson, Bo Petersson och Cecilie Stokholm Banke (red) *Playing Second Fiddle: Contending Visions of Europe's Future Development* (Universus Academic Press, 2015) samt artiklar i tidskrifter som *Development*, *European Societies*, *European Studies*; *International Journal of Cultural Studies*, *East European Politics*, *Europe-Asia Studies* and *Problems of Post-Communism*.

EVA STORSKRUBB är forskare i juridik vid Uppsala universitet. I hennes forskning ligger fokus på EU-rättens påverkan på processrätten. Hon disputerade 2006 vid European University Institute (EUI) i Florens och hennes avhandling har publicerats med titeln *Civil Procedure and EU Law: A Policy Area Uncovered* (Oxford University Press, 2008). Storskrubb är också advokat (Finland) och verksam som counsel med inriktning mot tvistlösning vid advokatbyrå Roschier i Stockholm. Hon deltar aktivt i internationella forskningssammanhang och är rapportör i två arbetsgrupper för projektet European Rules of Civil Procedure som leds av European Law Institute och Unidroit. Hon gästföreläser regelbundet bland annat på Stockholms och Helsingfors universitet. Hon är medlem i ICC Commission for Arbitration och styrelsemedlem i Juridiska Föreningen i Finland.

ROBIN TIEGLAND är professor i företagsekonomi, med inriktning strategi och digitalisering vid Handelshögskolan i Stockholm. Hennes forskning ligger i skärningspunkten mellan strategi, sociala nätverk, innovation, och teknik. Framför allt fokuserar hon på hur internet, sociala medier, kryptovalutor, och annan ny teknik såsom blockkedjor och 3D-skrivare möjliggör för självorganiserande grupper att skapa värde. Hon har publicerat artiklar i flera internationella tidskrifter, såsom *American Behavioral Scientist*, *Information & Organization*, *International Journal of Human Resources Management*, *JAIS: Journal of the Association of Information Systems*, och *MIS Quarterly*. Hon har också skrivit flera rapporter, till exempel ”The Sharing Economy – Embracing Change with Caution” (Entreprenörskapsforum, 2015, med Anna Felländer och Claire Ingram) och ”Chasing the Tale of the Unicorn – A Study of Sweden’s Misty Meadows” (Handelshögskolan i Stockholm, 2016, med Albin Skog, Mats Lewan, med flera).

CLAS WIHLBORG är Research Professor and Dean Scholar in International Business vid Chapman University, Kalifornien, samt gästprofessor vid Högskolan Väst i Trollhättan. Efter doktorsexamen vid Princeton University har han haft tjänster vid New York University, University of Southern California, Handelshögskolan i Göteborg och Handelshögskolan i Köpenhamn innan han flyttade till Chapman

University 2008. I Köpenhamn ledde han Center for Research in Law, Economics and Financial Institutions (LEFIC) från 2002 till 2007. Wihlborg är medlem i European Shadow Financial Regulatory Committee sedan 1998 och hedersdoktor vid Lunds Universitet. Han har publicerat ett stort antal artiklar i vetenskapliga tidskrifter såväl som böcker inom framför allt internationell finansiell ekonomi och bank-och finansverksamhet. Den senaste artikeln är ”Too Big to Fail: Measures, Remedies and Consequences” (accepterad för publikation i *Financial Markets, Institutions and Remedies*).

GÖRAN VON SYDOW är forskare i statsvetenskap och ställföreträdande direktör vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). Han har varit verksam som lärare och forskare vid statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet. Dessförinnan var han doktorand vid European University Institute (EUI) i Florens. Doktorsavhandlingen *Politicizing Europe: patterns of party-based opposition to European integration* (Stockholms universitet, 2013) behandlade mobiliseringen av partibaserad EU-skepsis i 14 medlemsstater. Han har vidare skrivit om politiska partier, demokrati i EU samt om europeiseringen av svensk politik och förvaltning, bland annat bokkapitlet ”Krisen och EU:s grundkonstruktion” i *Europaperspektiv 2010: EU och den globala krisen* (Santérus förlag, 2010, redaktörer Lars Oxelheim, Lars Pehrson och Thomas Persson).