

S

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

EU och de nya säkerhetshoten

EUROPAPERSPEKTIV 2016

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 Institutet för Ekonomisk Forskning 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 978-91-7359-104-1

© 2016 Respektive författare/Santérus Förlag

Omslagsidé: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Brytakuten och Santérus Förlag

Santérus Förlag ger också ut böcker under förlagsnamnet

Santérus Academic Press Sweden

info@santerus.se

www.santerus.se

Tryck: ScandBook AB, Falun 2016

Innehåll

Förord • 7

Inledning • 11

Niklas Bremberg

EU och den europeiska säkerhetsgemenskapen:
historisk tillbakablick och samtida utmaningar • 29

Inger Österdahl

Den nya rättsliga ramen för EU:s utrikes- och
säkerhetspolitik efter Lissabon • 57

Mikael Eriksson

Sanktionerna och den säkerhetspolitiska miljön
i ett Europaperspektiv • 85

Sten Widmalm, Thomas Persson och Charles Parker

EU:s civila krishanteringsförmåga och
tillitens utmaningar • 111

Joakim Gullstrand och Christian Jörgensen

En trygg livsmedelsförsörjning i Europa • 141

Roger Svensson

Hoten mot innovationsledd tillväxt i EU • 171

Cecilia Magnusson Sjöberg

Säkerhetsshot riktade mot persondata –
Hur skyddar EU sina medborgare? • 199

Gregor Noll

Flykten till Europa och EU:s invandrings-
och asylpolitik • 229

Charlotte Wagnsson

Europa – ta ditt ansvar! • 251

Presentation av författare och redaktörer • 281

Förord

Under de gångna åren har Europeiska unionen (EU) gått från kris till kris, och unionen har kommit att framstå som Europas främsta krishanterare. Samtidigt har EU:s förmåga att hantera dessa kriser uppmärksammats på ett negativt sätt. Men vad kan vi egentligen förvänta oss av EU, och hur ska EU och dess medlemsstater möta dessa kriser? På vilket sätt dessa frågor än besvaras görs det utifrån det allt starkare krismedvetandet i Europa som numera omsluter europeiska politikernas världssyn.

Den 7 oktober 2015 talade Frankrikes president, François Hollande, inför Europaparlamentet. I sitt anförande konstaterade Hollande att Europa ”sedan fler år ansätts ... av kriser”^{*} och att exemplen därpå är många. Hollande framhöll den finansiella krisen, som spridit sig från USA till Europa och utlöst en svårhanterad ekonomisk kris; en social kris med miljontals unga utan arbete; samt en humanitär kris med tillströmning av flyktingar, framkallad av en destabilisering av hela regioner i Mellanöstern och Afrika. Slutligen hänvisade Hollande till säkerhetskrisen i egenskap av kriget i Ukraina och terroristattacker i flera Europeiska länder, inklusive Frankrike. Vid samma tillfälle höll också Tysklands förbudskansler Angela Merkel ett tal med liknande budskap: ”Europa står inför en enorm utmaning. Vi står inför en prövning av historiska proportioner”. Vad Merkel avsåg var främst flyktingkrisen med ”de många, många människor som ger sig ut på farliga resor till Europa för att söka en fristad”. Men Merkel har också precis som Hollande understrukit utmaningen att möta traditionella hot och framhöll i ett tal till de utländska ambassadörerna i Berlin den 13 juli 2015 att Tyskland ”anser att Rysslands annektering

* Samtliga citat i denna text är översatta till svenska av Europaperspektivs redaktion.

av Krim strider mot folkrätten”. Merkel framhöll att Ryssland fortsatt har destabiliserande styrkor baserade i östra Ukraina och att Rysslands handlande strider mot rådande principer för Europas fredliga ordning, varför EU:s beslut om sanktioner mot Ryssland ligger fast.

Inför de multipla och olikartade kriser vi kan se idag måste frågan ställas hur europeiska politiska företrädare bör och kan agera? EU-kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker skrädde inte orden i sitt ”State of the Union”-tal till Europaparlamentet den 9 september 2015. Han påtalade att detta är ”ett tal om de stora, öppna och betydelsefulla frågor som Europeiska unionen står inför” och att EU för närvarande har för lite av både ”Europa” och ”union” – vilket måste åtgärdas skyndsamt. Mer specifikt om flyktingkrisen uppmanade han politiska företrädare att ”inte låta sig skrämmas ... att stå upp för medmänsklighet och människovärdet”, medan han med avseende på krisen i Ukraina framhöll att ”EU-ländernas säkerhet och gränser är oantastliga. Jag vill att detta förstås med all tydlighet i Moskva”.

Även om kriserna i euroområdet och i Ukraina redan har pågått sedan ett flertal år tillbaka, och hoten från terrorism och radikalism har tagit sig otäcka uttryck vid flera tidigare tillfällen, ger hösten 2015 en bild av ett upptrappat europeiskt krismedvetande och en skärpning av hotbilderna. När vi redaktörer planerade 2016 års upplaga av Europaperspektiv under våren 2015 identifierade vi de olika former av säkerhetshot Europa ställts inför under senare år och EU:s förmåga att hantera dessa som ett lämpligt tema för årsboken. Händelseutvecklingen under de månader som förflutit sedan dess har med emfas bekräftat aktualiteten i detta tema. I skrivande stund arbetar regeringar, myndigheter och förvaltningar runt om i Europa med att ta fram lösningar på dessa kriser och de säkerhetshot de är förenade med, samt att bemöta de konkreta konsekvenser som de olika kriserna ger upphov till. Det är i början av 2016 alltför tidigt att ge en samlad bild av de åtgärder som erfordras och som kommer att tas de närmaste åren. Hot och kriser i Europa och dess geografiska närhet kommer dock med säkerhet framgent slå an tonen för både nationell och europeisk politik. EU står inför en existentiell utmaning att framstå som en aktör som finner gränsöverskridande

lösningar, samlar medlemsstaterna bakom gemensamma åtgärder och som utgör en understödjande kraft till de åtgärder som vidtas på nationell nivå. Avgörande är att europeisk samverkan ger svar på kriser och konkreta hot, inte i sig ses som ett hot mot säkerheten. Hur kan EU förstärka solidariteten mellan medlemsstaterna i bemötandet av olika kriser? Vad kan göras för att förbättra samarbetet för att hantera kriser och stävja hot mellan europeiska och nationella myndigheter? Ytterst, hur kan ett europeiskt politiskt ledarskap uppbyggas som inte antagoniserar medlemsstaterna, utan verkar för ökad samsyn och mer effektiv samordning? Kapitlen i denna bok bidrar vart och ett på sitt sätt till att öka förståelsen för komplexiteten i att bemöta reella kriser och befarade eller konkreta hot i det politiska flernivåsystem som EU idag utgör. Deras olika tematik behandlar ett brett spektrum av hotbilder och kriser, samt lyfter på basis av befintlig egen och andras forskning brännande och ofta svåra frågor till en bred, allmängiltig debatt.

Detta är den nittonde utgåvan av årsboken *Europaperspektiv*, som ges ut gemensamt av de tre nätverken för Europaforskning i ekonomi, juridik och statskunskap vid de svenska universiteten. 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 Nilsson vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Bokens upplägg diskuterades med författarna i Mölle den 19 maj i anslutning till det ekonomiska nätverkets årligen återkommande forskningskonferens.

Stockholm, Uppsala och Lund i januari 2016

Antonina Barkardjieva Engelbrekt Anna Michalski Lars Oxelheim

Inledning

Under senare år har en rad olika föreställningar om hot blivit allt mer framträdande i Europa; vissa är nya och oväntade, andra är välkända och omdebatterade sedan länge. Hotbilderna kan vara ett uttryck för rädsla och upplevd sårbarhet i öppna, komplexa samhällen men också befogad fruktan i en situation som karakteriseras av osäkerhet i olika former. Idag tycks Europa leva i otakt med utvecklingen i många andra delar av världen, där den liberala världsordningen inte ses som den självklara vägen framåt. Det faktum att en rad politiska regimer och organiserade grupper runt om i världen inte delar liberala värden och politiska och samhälleliga normer ökar känslan av sårbarhet. Upplevda eller faktiska hot skapar en grogrund för illiberala krafter i europeiska länder, och deras polariserande inverkan på det politiska klimatet komplicerar den offentliga maktens försök att möta olika hotbilder. Denna problematik har fångats upp av de politiska tänkarna Anthony Giddens och Ulrich Beck, som talar om den sena modernitetens paradox: välbärgade och avancerade samhällen försöker rationellt hantera de risker som uppkommer som en följd av samhällets utveckling, vilket leder till föreställningen att dessa kan avvärjas och neutraliseras. Men då makthavarnas och de offentliga systemens oförmåga att upphäva effekten av dessa hot uppdagas, på grund av deras komplexitet eller omfattning, uppstår en djup förtroendekris med konsekvenser för demokratin.

En lång rad nya och hotfulla situationer har uppstått som testat EU:s förmåga till gemensam krishantering till fullo. I EU:s östra grannskap har Rysslands aggressiva politik i Ukraina och ockupation av delar av landets territorium åter understrukit vikten av de europeiska staternas militära förmåga och NATO:s roll som garant för deras territoriella integritet. Trots att EU:s medlemsstater har lyckats enas om en gemensam sanktionspolitik gentemot Ryssland,

är det uppenbart att medlemsstaterna och deras befolkningar har skiftande uppfattningar om i vilken utsträckning Ryssland utgör ett säkerhetsshot. Denna kris har också implikationer för EU:s självbild som en internationell aktör med normativa, snarare än geopolitiska, förtecken. Ryssland har tydligt framfört att ett viktigt motiv för dess agerande i Ukraina är EU:s handels- och reforminriktade politik för det östra grannskapet, snarare än en potentiell utvidgning av NATO. Oavsett om Rysslands kritik mot en framflyttning av västvärldens dominans i närområdet speglar en genuin föreställning eller en opportunistisk förevändning för politiken mot Ukraina, har denna kris understrukit att EU-länderna och Ryssland har begränsad förståelse för varandras världsbilder, och medfört ett nederlag för normspridning och socialisering som EU:s främsta utrikespolitiska medel.

En svår och utdragen kris av ett helt annat slag bevittnades under våren och sommaren 2015 då statsskuldkrisen i Grekland riskerade landets utträde ur euroområdet och i förlängningen valutaunionens sönderfall. Denna kris åskådliggjorde med stor tydlighet de betydande skillnaderna i välbefinnande och ekonomisk-politisk struktur mellan EU:s nordliga och sydliga medlemsländer. Därmed slocknade förhoppningen om att monetär integration av inneboende kraft leder till samhällsekonomisk konvergens i euroområdet, och splittring mellan rikare och fattigare euroländer uppstod om hur långt den finansiella solidariteten dem emellan sträcker sig.

Under hösten 2015 har EU ställts inför den största migrationsutmaningen i unionens historia. Medlemsstater längs medelhavskusten, framförallt Grekland och Italien, har under flera år upplevt allt starkare migrationsflöden över Medelhavet, ofta under livsfarliga förhållanden för migranterna, och en synnerligen hög belastning på sina system för flyktmottagande. Med det kraftigt ökade inflödet av flyktingar från krigets Syrien, samt från Mellanöstern, Asien och Afrika, och det faktum att nya vägar in i Europa öppnats genom Balkan, har situationen utvecklats till en humanitär kris av sällan skådat slag för hela Europa. Denna kris har konsekvenser långt bortom talet om ”volym” och mottagningskapacitet – den väcker också synnerligen obekväma frågor om EU som politisk union. Hur stark är egentligen viljan och förmågan bland EU:s medlemsstater

att både agera solidariskt gentemot varandra och att upprätthålla för unionen centrala värden som mänskliga rättigheter?

Den 13 november 2015 drabbades ett europeiskt land av ännu ett fruktansvärt terrordåd då gärningsmän kopplade till Islamiska staten (ISIS) sköt urskillningslöst på fyra platser i centrala Paris med 130 dödsoffer som följd. I ett tal den 16 november till franska nationalförsamlingen förkunnade president François Hollande att Frankrike nu befinner sig i krig och att han beordrat en rad flyganfall mot ISIS baser i Syrien. Anmärkningsvärt nog återopade Hollande också den kollektiva försvarsklausulen, artikel 42(7) i fördraget om Europeiska unionen, vilken postulerar att om en medlemsstat utsätts för väpnat angrepp på sitt territorium, skall övriga medlemsstater erbjuda stöd och hjälp med alla till buds stående medel. I ett ödesmättat tonläge betonade Hollande att: "... fienden är inte bara Frankrikes fiende, det är Europas fiende. Europa kan inte leva i tron det inte påverkas av de kriser det omges av".* Hollande valde alltså att återropa artikel 42(7), snarare än solidaritetsklausulen, artikel 222 i Lissabonfördraget, vilken reglerar medlemsstaternas skyldighet att erbjuda varandra hjälp i händelse av en naturkatastrof eller terrorattack. Detta var första gången artikel 42(7) återopades och understryker att Frankrike bedömer attentaten i november som en krigshandling och förväntar sig solidarisk militär uppslutning från EU:s medlemsstater i kriget mot ISIS. Alla EU-länder besvarade Frankrikes vädjan om hjälp, men flera framhöll samtidigt att frågan om militära insatser gentemot ISIS måste diskuteras separat. Storbritanniens och Tysklands beslut att direkt delta i, respektive understödja, bombningen av ISIS i Syrien understryker den starka militära solidaritet som vuxit fram mellan EU:s tre största länder.

Dessa kriser, som var och en utgör allvarliga utmaningar för EU och som dessutom sammanfaller i tid, har underblåst redan existerande tvivel om EU:s förmåga att bemöta säkerhetshot, att utgöra en plattform för samarbete inom krishantering mellan dess medlemsstater, och att fungera som en säkerhetspolitisk aktör på den globala

* Samtliga citat i detta avsnitt är översatta till svenska av Europaperspektivs redaktion.

arenan. Utvecklingen både inom EU och i dess geografiska närhet under de senaste åren har försatt Europa i ett allvarligt läge. Väpnade konflikter och humanitära umbäranden utgör omedelbara problem, men källorna till dessa är komplexa och spåds på av ojämlig ekonomisk utveckling, fattigdom, auktoritära styren, brist på framtidsutsikter hos en snabbt växande ung befolkning och konsekvenserna av pågående klimatförändringar – aldrig tidigare har unionen samtidigt ställts inför så många olika hotbilder av så skiftande karaktär.

I ett historiskt perspektiv har Europa gått igenom flera djupa kriser, och integrationens grundidé bygger på att samarbete är nödvändigt för att möta gränsöverskridande utmaningar. Enligt denna logik bör ett upplevt behov att hantera kriser leda till ökad kompromissvilja och utgöra ett incitament för enighet och samarbete. Vad gäller solidariteten inom EU i dagsläget har dock förekomsten av hotbilder och kriser haft tvetydiga effekter. Medan bemötandet av den ryska politiken i Ukraina fordrade ett gemensamt ställningstagande för en relativt långtgående sanktionsregim liksom Hollandes appell till artikel 42(7) kom att bemötas med en solidarisk uppslutning kring en utökad militär intervention i Syrien, ger eurokrisen och flyktingkrisen en motsatt bild. Den bristande förmågan bland EU:s medlemsstater att finna gemensamma lösningar på sistnämnda problem har snarare accentuerat de djupa motsättningar som finns inom EU, vad gäller medlemsstaternas syn på solidaritet och ansvar både gentemot varandra och mot omvärlden.

Ytterst anknyter detta till en ännu djupare kris för EU, där unionens trovärdighet som säkerhetsgemenskap ifrågasätts såväl av flera medlemsstaters nationella regeringar, som av deras politiska partier och medborgare. Samtidigt möts EU:s status som internationell aktör med växande skepsis av omvärlden. Inte minst har de politiska framgångarna för populistiska och EU-kritiska partier i en rad medlemsstater, och på många håll de etablerade partiernas behov av att anpassa sig till detta läge, gett uttryck för ett brett missnöje med EU som politiskt projekt. Ett uppmärksammat exempel är Storbritannien, där premiärminister David Cameron har lovat att utlysa en folkomröstning om landets fortsatta medlemskap i unionen under 2017, samt krävt en rad förändringar i landets medlemsvillkor

för att undvika ett brittiskt utträde ur unionen. Men också den politiska utvecklingen i till exempel Polen och Ungern visar prov på ett icke-solidariskt tänkande. I detta perspektiv är det ingen överdrift att säga att visionen om det EU som skisserades i 2009 års Lissabonfördrag står på spel. Kanske håller synen på EU i grunden på att förändras, och därmed EU-ländernas vilja att gemensamt lösa svåra problem baserat på överstatliga befogenheter? I statsvetenskaplig forskning antas kriser bana väg för politisk förändring. De utmaningar EU står inför skulle faktiskt kunna utmyнна i en union som är mindre överstatlig, men samtidigt mindre legitim och mindre solidarisk.

De kriser som nämnts ovan uppvisar en stor variation i både orsaker och verkan. Medan en traditionell syn på säkerhet, som framförallt betonar staters militära förmåga att skydda sig mot angrepp utifrån var förhärskande under det kalla kriget, har säkerhetsbegreppet från 1990-talet och framåt kommit att utvidgas till att omfatta snart sagt alla tänkbara hot mot människor som individer. FN:s *Trust Fund for Human Security* definierade 2009 ”mänsklig säkerhet” som syftande till att ”skydda den vitala kärnan i allt mänskligt liv på sätt som stärker mänskliga friheter och självförverkligande”. Till de tänkbara hotbilderna räknas förutom individens utsatthet i krig och konflikter också ekonomiska hot som fattigdom och arbetslöshet, begränsningar i tillgången på livsmedel, hot mot folkhälsan, klimatförändringar och miljöförstöring, våld som konsekvens av brottslighet och terrorism, etniskt och religiöst våld, samt politisk repression och kränkningar av mänskliga rättigheter. Utöver den breda uppsättning hotbilder som identifieras i ett mänskligt (individuellt) säkerhetsperspektiv har också den traditionella synen på stater som huvudsakliga aktörer i krig och väpnad konflikt kommit att breddas till att innefatta så kallade asymmetriska hot där motståndaren, som inte är en enhetlig aktör eller opererar utifrån ett definierat territorium, tillämpar okonventionella metoder såsom terrorism och organiserad brottslighet.

De hotbilder dagens Europa ställs inför utmanar därmed statens förmåga till försvar och motangrepp. Exempelvis utgör de senaste terrordåden i Paris, liksom de mot redaktionen för *Charlie Hebdo* i

januari och mot *Krudttonden* i Köpenhamn i februari 2015, prövningar för Europas förmåga att bemöta asymmetriska hot, inte minst om Frankrikes återopande av artikel 42(7) skulle leda till en utvidgad operation mot ISIS i EU-regi. Risken är dock stor att hårdhänta ingripanden förvärrar grundproblemen samtidigt som de värden Europa avser att försvara eroderas. Därtill riskerar hanteringen av dessa hot att förpassa den mänskliga säkerhetsdimensionen till bakgrunden. I ett tal till Europaparlamentet den 25 november varnade EU-kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker för att ”på ett farligt sätt blanda samman, och behandla flyktingar, asylsökanden, migranter och terrorister på samma grundval”, när ”förövarna av attentaten i Paris är desamma som tvingar olyckliga människor på flykt”. Också Hollande belyste i sitt tal den 16 november omfattningen av det mänskliga lidande invånare i Syrien och Irak utsätts för: ”särskilt de som lever i territorium kontrollerat av ISIS ... är offer för samma terroristsystem. Därför är det nödvändigt för Europa att erbjuda de som har asylskäl ett värdigt välkomnande”.

Den fasa som väcktes av dåden i Paris kan dock inte undgå att få effekter på EU:s fortsatta hantering av flyktingkrisen, vilken redan före den 13 november bemötts med skärpta gränskontroller i en rad EU-medlemsstater och därmed hotat sätta Schengen-samarbetet ur spel. Vidare aktualiserar terrorhotet inom EU åter diskussionen om motsättningen mellan behovet av att skydda samhället och individens rätt till åsiktsfrihet, integritet och privatliv, vilken varit högaktuell alltsedan terrordåden mot USA den 11 september 2001. *The Economist* uttryckte detta dilemma i en ledare den 21 november 2015, som erinrade läsarna att ”västvärlden har två saker att försvara: sina medborgares liv och de liberala värderingar om tolerans och rättstatlighet som dess samhälle grundar sig på”.

Denna problematik har tydligt framkommit i den typ av informationskrigföring som praktiseras både av ISIS och av Ryssland. ISIS framgångsrika bruk av sociala medier för att rekrytera desillusionerade ungdomar i europeiska storstäder belyser sårbarheter kopplade till bristande integration, arbetslöshet och alienation. Ryssland tillhandahåller genom etableringen av regeringskontrollerade medier som RT och Sputnik, samt en sofistikerad användning av Twitter,

Facebook, och kommentarsfält på europeiska mediers webbsidor, den ryska statens narrativ om världspolitiken. Förutom att stödja en rysk version av händelseutvecklingen i Ukraina inriktar sig detta narrativ på att genom publicering på lokala språk underblåsa högerpopulistiska strömningar i EU:s medlemsländer, vilket illustreras av de ryska statskontrollerade mediernas domedagsbetonade rapportering om flyktingkrisen. EU:s medborgare konfronteras med ett synnerligen relativiserat medieklimat, där nyhetstillgången via internet kan användas för att bekräfta snart sagt varje åsikt om ett politiskt händelseförlopp. I detta perspektiv har både EU och NATO betonat vikten av att bemöta Rysslands informationskrigföring, och behovet av att utveckla sin egen kapacitet för strategisk kommunikation.

Ovan framfördes EU:s och EU-ländernas hittills otillräckliga svar på de mest akuta kriserna. Samtidigt framhövs hoten och hotbildernas komplexa karaktär och svårigheten att möta pågående kriser på ett sätt som inte strider mot unionens grundläggande värden. På en sådan pessimistisk grundval är det frestande att falla tillbaka på nationella lösningar som i praktiken skulle innebära en tillbakagång för den europeiska integrationen. Detta skulle dock utgöra ett alltför enkelt svar, i synnerhet som hoten i högsta grad är gränsöverskridande och därmed kräver samordnade lösningar. En annan aspekt som kanske framträder som paradoxal är att hoten och kriserna har fått européerna att värna om de friheter som EU förverkligat i termer av rörelsefrihet och rätt att uppehålla sig i andra EU-länder, samt de ekonomiska möjligheter som den inre marknaden erbjuder företag och arbetstagare. Dessa förutsättningar har kommit att tas för givna men ifrågasätts av röster som vill återinföra gränskontroller och regler som särskiljer egna och andra EU-länders medborgare.

Mot denna bakgrund framträder européernas förmåga att hantera de många kriser som slagit mot Europa på senare tid som avgörande. 2016 års upplaga av Europaperspektiv fokuserar på hot och hotbilder som ansätter Europa, samt EU:s och EU-ländernas förmåga att möta dessa hot. Ansatsen är att anlägga ett brett perspektiv på hot och hotbilder, som utan att vara heltäckande lyfter fram deras komplexitet och mångskiftande karaktär. I boken uppmärksammas också svårigheten för europeiska och nationella myndigheter att fatta

väl avvägda beslut om faktiska åtgärder i ljuset av deras långsiktiga påverkan på samhället. Den kanske största utmaningen i dagsläget är hotbildernas olikhet: några är grundade i maktkamp om territoriell dominans; andra har sin källa i ideologi och fanatism. Ytterligare hot uppstår som konsekvenser av samhällets teknologiska, ekonomiska och sociala utveckling.

De nio kapitlen i *Europaperspektiv 2016* – den nittonde upplagan av årsboken – uppvisar en tematisk variation som är ett uttryck för heterogeniteten i både EU:s säkerhetsutmaningar och de åtgärder som måste utformas för att hantera dessa. Vad betyder dagens hotbilder för EU som säkerhetsgemenskap? Vilka verktyg behöver EU för att tillgodose unionens säkerhetsbehov? Hur kan EU förebygga långsiktiga problem relaterade till tillgången på livsmedel och ekonomisk tillväxt? Och vad innebär svaren på dessa frågor för EU:s grundläggande värderingar, rättigheter för medborgare både i EU och tredje land, och EU:s relationer till omvärlden? Dessa är några av de frågeställningar som boken behandlar.

I bokens första kapitel belyser *Niklas Bremberg* EU:s förutsättningar att bemöta de nya säkerhetspolitiska hot och risker som europeiska stater och samhällen står inför idag genom att sammanfatta forskningen kring de dynamiker som utmärker regionala ”säkerhetsgemenskaper”. EU framställs ofta som ett exempel på en tätt sammanhållen säkerhetsgemenskap i och med att hotet om mellanstatliga krig i princip har försvunnit från större delen av Europa, där EU:s unika sammansättning av överstatliga och mellanstatliga institutioner möjliggör för medlemsstaterna att samarbeta kring gränsöverskridande risker och icke-militära hot. Vilken betydelse har samtida säkerhetspolitiska hot och utmaningar för att vidmakthålla, fördjupa eller eventuellt splittra den europeiska säkerhetsgemenskapen? Bremberg diskuterar denna fråga dels genom att beskriva grundläggande antaganden och tongivande resultat inom forskningen kring säkerhetsgemenskaper och dels genom en historisk tillbakablick på den europeiska integrationsprocessen och framväxten av EU:s militära och civila krishanteringsförmågor efter det kalla krigets slut. EU:s respons på den arabiska våren 2011 samt den pågående flyktingsituationen i Medelhavsregionen analyseras

i skenet av de teoretiska och historiska resonemangen, vilket å ena sidan åskådliggör att fördjupat säkerhetspolitiskt samarbete inom EU hittills har drivits framåt av kriser som i många avseenden liknar de unionen står inför idag. Å andra sidan visar forskningen hur oförmåga att nå fram till gemensamma lösningar kan leda till att säkerhetsgemenskaper börjar vittra sönder.

Med utgångspunkt i detta resonemang presenterar Bremberg tre generella handlingsrekommendationer som utgår från att EU bäst bidrar till fred och säkerhet genom att stödja säkerhetsgemenskapsbyggande praktiker både inom och bortom dess gränser. EU bör generellt sträva efter att stärka samarbetet kring säkerhetspolitiska utmaningar med andra regionala organisationer, inte minst vad gäller konfliktförebyggande åtgärder och krishantering. Dessutom bör EU se över möjligheterna att göra det lättare för icke-medlemsstater att delta i dess militära och civila insatser, till exempel genom att finansiellt stödja deras deltagande. Slutligen belyser flyktingsituationen på Medelhavet det ökade behovet av sjöräddningsinsatser och Bremberg menar att EU:s civilskydd borde utökas till att omfatta även detta som ett sätt att stärka EU:s humanitära förmågor.

I det andra kapitlet frågar sig *Inger Österdahl* hur gemensam EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik egentligen är ur juridisk synvinkel. Kapitlet undersöker i vilken mån den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är ”juridifierad”, det vill säga hur stor roll rättsliga regler spelar för utformningen av politiken. Generellt utmärker sig EU som ett i ovanligt hög grad juridifierat internationellt samarbete med starka överstatliga drag. EU propagerar också för den internationella rätten på det globala planet. Österdahl framhåller emellertid att EU:s policyprocess inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inte är särskilt juridifierad, särskilt med avseende på EU-domstolens begränsade roll på detta område. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är inte heller särskilt gemensam i bemärkelsen att det i stort sett står medlemsstaterna fritt, ur rättslig synvinkel, att bedriva sin egen nationella utrikespolitik parallellt med EU-politiken, medan alla viktiga EU-beslut fattas med enhällighet.

Avsaknaden av ett strikt rättsligt ramverk utgör dock inget hinder

för utvecklingen av en gemensam politik om medlemsstaterna så skulle önska. EU-traktaten varken föreskriver eller sätter några innehållsmässiga gränser för EU:s politik. Därmed finns en stor flexibilitet inbyggd i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som kan vara användbar när EU ställs inför nya säkerhetshot. En eventuell gemensam politik kan emellertid inte tvingas fram med rättsliga medel utan bygger helt på den politiska viljan hos medlemsstaterna. Lissabon innebar på så sätt inget kvalitativt rättsligt språng mot ökad överstatlighet på utrikes- och säkerhetspolitikens område. Avslutningsvis framlägger Österdahl förhoppningen att EU:s medlemsstater kommer att fortsätta försöka utforma en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik eftersom en sådan gynnar EU:s förmåga att hävda sig internationellt och göra gott på grundval av de värderingar som utgör grunden för EU:s egen existens. Ett kontinuerligt interagerande kring ibland kontroversiella utrikespolitiska frågor kan även bidra till att stärka sammanhållningen inom EU.

I bokens tredje kapitel analyserar *Mikael Eriksson* EU som global utrikes- och säkerhetspolitisk aktör, med utgångspunkt i unionens användning av riktade sanktioner. Kapitlet beskriver hur EU kommit att utveckla sitt sanktionsinstrument över tid samt vilka utmaningar sanktionspolitiken söker bemöta. Eriksson menar att EU:s sanktionspolitik bör sättas in i ett geoekonomiskt perspektiv. Med geoekonomi avses här EU:s medel för att projicera makt i det internationella systemet genom att påverka, underminera eller undergräva svartlistade aktörers maktbas, genom en form av ekonomisk krigföring. Kapitlet redogör för hur EU kommit att använda sanktioner som ett maktmedel på den globala arenan. Utformningen av EU:s geoekonomiska politik mot Ryssland och Ukraina tillägnas särskild uppmärksamhet.

Kapitlets övergripande slutsats är att EU över tid kommit långt när det gäller att omsätta ett geoekonomiskt tänkande i sanktionspolitiken men att en rad utmaningar fortfarande måste hanteras för att utveckla slagkraften i detta instrument. Först och främst framhåller Eriksson att EU:s sanktionspolitik måste bli tydligare. EU måste kommunicera hur sanktionerna gynnar europeisk fred och säkerhet. Vidare behöver sanktionsinstrumenten utvärderas

systematiskt. Få forskare kan med vetenskaplig säkerhet säga att EU:s sanktioner fungerar tillfredsställande, vilket skapar ett trovärdighetsproblem. Eriksson finner också att sanktionerna bör utformas i ett övergripande utrikespolitiskt sammanhang och att EU skulle vara betjänt av att tydliggöra sanktionernas relation till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, och att sträva efter att integrera dessa politikområden. I detta ljus föreslår Eriksson att EU bör utveckla en tydligare europeisk ekonomisk säkerhetsdoktrin, inom vilken sanktionerna kan spela en tydlig roll. Avslutningsvis framhåller Eriksson att EU:s sanktionspolitik bör bevakas och utvärderas i nationella parlament. När sanktionspolitiken formuleras i Bryssel finns det annars en risk att viktiga nationella dimensioner går förlorade. Att nationella parlament engageras i sanktionspolitiken gynnar på sikt EU, såväl som dess medlemsstater och medborgare, och ytterst även EU som fredsprojekt.

I det fjärde kapitlet analyserar *Sten Widmalm, Thomas Persson* och *Charles Parker* EU:s förmåga att hantera allvarliga kriser och de stora utmaningar EU står inför i detta avseende. Kapitlet inleds med en genomgång av några av de mest centrala säkerhetsshot som EU upplever idag. Därefter beskriver författarna unionens krishanteringsmekanism och det nya institutionella ramverk för krishantering som vuxit fram sedan Lissabonfördraget, vilket inneburit att EU under senare år har iklätt sig en alltmer central roll som krishanterare. Därtill ställer medborgaropinioner om unionens krishanteringsförmåga krav på såväl medlemsländernas som unionens gemensamma institutioner. Kapitlet diskuterar därför de höga förväntningar som medborgarna i unionens medlemsländer har på EU:s krishanteringsförmåga baserat på data från Eurobarometern. Men även om unionens medlemsländer har en skyldighet att bistå vid kriser, sätts ofta regelsystem ur spel just vid oförutsedda händelser som exempelvis den pågående flyktingkrisen. Författarna belyser hur förutsättningarna för samarbete inom och mellan medlemsländerna i sådana situationer faller tillbaka på faktorer som har att göra med hur väl individuella beslutsfattare känner och litat på varandra och om de delar normer och värderingar. En annan viktig fråga är hur

väl förvaltningskulturer låter sig mötas och blandas i ett hastigt händelseförlopp.

Författarnas slutsats är att EU bör fortsätta att bygga upp en gemensam europeisk krishanteringsförmåga, men att detta måste göras med stor eftertanke. Många av de kriser som drabbar EU är av gränsöverskridande karaktär och förutsätter att unionens medlemsländer hjälper varandra. Widmalm, Persson och Parker menar att detta samarbete inte endast kan bygga på nya institutionella arrangemang såsom myndigheter och organ, rättsliga regelverk och allmänna policys. Ett välfungerande samarbete formas genom goda relationer som bygger på gemensamma normer, tillit och förtroende mellan de myndigheter som arbetar med civilskydd och krishantering. En helt avgörande fråga är därför om det är möjligt att upprätta en grundläggande gemensam syn i humanitära frågor som vilar på gemensamma demokratiska värderingar. När allt fler extrema politiska partier tar sig in i parlament och regeringar i EU:s medlemsländer riskerar just samsynen på människovärde och demokrati att undermineras. Författarna framhåller att utan ett sammanhållande kitt i värdefrågorna står sig Europa slätt som effektiv krishanterare. Utan en sammanhållen demokratisyn riskerar EU-projektet att gå under.

I bokens femte kapitel beskriver *Joakim Gullstrand* och *Christian Jörgensen* de senaste decenniernas utveckling inom EU mot en allt tryggare livsmedelsförsörjning. De visar dels hur hushållens buffert mot oförutsedda prisökningar ökat då en allt mindre del av inkomsten spenderas på livsmedel, dels att utbudet av livsmedel i termer av kvantitet, kvalitet och antalet leverantörer i ett historiskt perspektiv är bättre än någonsin på grund av teknologiska framsteg och allt färre handelshinder. Trots de senaste decenniernas positiva utveckling menar författarna dock att frågan om en trygg livsmedelsförsörjning i allra högsta grad är aktuell. Den globala befolkningstillväxten ökar efterfrågan på mat, medan framtida klimatförändringar och brist på vatten kan hämma utbudet. Därtill kan livsmedelstryggheten förändras dramatiskt på kort sikt inom delar av Europa till följd av terrorattentat eller lokala konflikter samtidigt som prisstegringar försämrar livsmedelstryggheten för de mest utsatta konsumenterna.

Gullstrand och Jörgensen framhåller att det inom EU redan finns strukturer som kan utvecklas för att hantera de mer kortsiktiga problemen med livsmedelsförsörjningen. Exempelvis kan EU och dess medlemsstater utveckla transfereringssystemen för att underlätta situationen för fattiga hushåll vid prisstegringar, bygga ut befintliga mellanstatliga samarbeten för att hantera sjukdomsutbrott bland lantbrukets djur, och förbättra lagerhållningen av livsmedel och insatsprodukter för jordbruket med syfte att hantera en tillfällig isolering. Författarna menar att dessa åtgärder är betydligt mer effektiva än att politiskt isolera Europa för att öka självförsörjningsgraden av livsmedel eller att införa tillfälliga handelsåtgärder för att påverka prisnivåerna. Istället bör EU fortsätta stimulera handeln för att på så sätt säkerställa ett bättre resursutnyttjande och en tryggare livsmedelsförsörjning för länder vars livsmedelsproduktion kan hotas av framtida klimatförändringar. Avslutningsvis understryker Gullstrand och Jörgensen vikten av att stimulera teknologiska landvinningar inom jordbruksproduktionen som ett viktigt medel för att säkra en trygg framtida livsmedelsförsörjning inom EU. EU:s rådande politik hämmar exempelvis användningen av genteknik – en teknik som har stor potential att förbättra avkastningen, näringsinnehållet i livsmedlen, möjligheterna att odla på sämre marker och hushållningen av vatten.

I det sjätte kapitlet analyserar *Roger Svensson* hoten mot innovationsledd tillväxt i EU. Många studier har visat att ny kunskap och teknologi är de viktigaste tillväxtskapande produktionsfaktorerna. Men på en fri marknad leder inkompleta kapitalmarknader och spillover-effekter till underinvesteringar i forskning och utveckling (FoU). För att komma till rätta med dessa marknadsmisslyckanden kan staten stimulera nyskapande och kommersialisering. Hit hör statliga FoU-stöd, innovationsstöd, utbildning av FoU-personal och immateriella rättigheter. Om EU inte klarar att upprätthålla en hög innovationstakt hotas inte bara tillväxten utan även sysselsättningen, företagets konkurrenskraft och konsumenternas välfärd. Svensson framhåller att EU ligger efter flera viktiga konkurrentländer (framför allt USA och Japan) när det gäller privata FoU-investeringar, tillgången på FoU-personal och patentansökningar. Dessutom är Kina snabbt på väg att komma i kapp.

Slutsatsen i Svenssons kapitel är att kraftfulla insatser bör göras på fyra områden för att avvärja hoten och stimulera framväxten av fler innovationer. Underinvesteringar i FoU beroende på spillover-effekter avhjälps bäst genom att staten erbjuder direkta FoU-stöd och skatteincitament. De förra bör fokuseras på områden där spillover-effekterna är höga, särskilt inom grundforskning och offentliga behov. Svensson menar att skatteincitament skall vara ökningsbaserade, medan så kallade patentboxar bör avskaffas. För att komma till rätta med inkompleta kapitalmarknader och bristen på kommersialisering av nya idéer föreslår Svensson att innovationsstöd koncentreras till tidiga faser där de gör mest nytta. Privatpersoner som agerar affärsänglar kan dessutom erbjudas skatterabatter. Vidare är fortsatt arbete med det enhetliga EU-patentet viktigt för att sänka de nu höga kostnaderna för patent i EU. Skyddet mot intrång kan förbättras genom att staten ger rättsstöd till mindre patentägare, och genom ett fördjupat internationellt samarbete för att beivra intrång på patent och upphovsrätt. Dock bör längden på upphovsrätten förkortas kraftigt. Slutligen framhåller Svensson att universiteten även fortsättningsvis bör fokusera på grundforskning och utbildning av forskare. Emellertid kan effektiviteten i forskningen höjas genom att konkurrensutsätta forskningsanslag och öka mobiliteten av forskningspersonal. Dessutom kan fler innovationer stimuleras genom att ägandet av forskningsresultaten delas mellan akademi och forskare.

I det sjunde kapitlet behandlar *Cecilia Magnusson Sjöberg* de särskilda säkerhetshot som uppstår vid behandling av persondata med hjälp av modern informations- och kommunikationsteknik (IT) och de utmaningar EU ställs inför när det gäller att skydda den personliga integriteten i digitala nätverk som inte känner av nationsgränser. Magnusson Sjöberg beskriver internet som en katalysator i denna utveckling, där inte minst användning av sociala medier som Facebook och sökmotorer som Google ofta bidrar till att ställa individens rätt till en personlig sfär i konflikt med både kommersiella intressen och staters övervakning med hänvisning till nationell säkerhet. Medan integritetsintrång i viss utsträckning kan legitimeras genom hänvisningar till säkerhetshot mot samhället som sådant, behöver EU skydda sina medborgare mot kränkningar som

har sin förklaring i otillräckliga säkerhetsåtgärder vid behandling av personuppgifter.

Magnusson Sjöberg analyserar EU:s svar på denna utveckling – det pågående arbetet med den dataskyddsreform som förväntas resultera i en helt ny allmän uppgiftsskyddsförordning med det övergripande syftet att stärka skyddet av den personliga integriteten. Till bilden hör att EU-domstolen i olika avgöranden befäst den principiella rätten att bli glömd, samt att överföringar av personuppgifter till länder utanför EU verkligen förutsätter en adekvat skyddsnivå hos mottagarlandet särskilt när det gäller säkerheten. Magnusson Sjöberg menar att behovet av en rättslig infrastruktur som kan möta upp dagens säkerhetsshot mot persondata är uppenbart. Den övergripande slutsatsen är att arbetet med att skapa tillit till framför allt vardaglig användning av IT bör fortsätta, med EU-rätten som verktyg. Det behövs också goda exempel på hur metoder för informationssäkerhet kan vävas samman med juridiska bedömningar.

I bokens åttonde kapitel relaterar *Gregor Noll* bokens tema om nya säkerhetsshot till den aktuella frågan om EU:s hantering av flyktingar och asylsökande. Kapitlets tes är att EU:s invandrings- och asylpolitik ytterst utgör en protektionistisk ordning med utgångspunkt i nationalstatens kontrollbehov. Noll menar att denna ordning manifesterade sig redan vid unionens tillkomst under femtiotalet. De nu gällande reglerna på invandrings- och asylområdet kan därmed ses som produkter av nationalstatlig protektionism, som på ett paradoxalt sätt förstärktes under krisåret 2015. Vidare betonar Noll att solidaritetsbegreppet i EU:s funktionsfördrag är felkonstruerat då det är underordnat den protektionistiska ordningen.

Därefter kartlägger Noll möjliga utvägar, med utgångspunkt i att unionen inte kan förneka den asylsökandes rationalitet och fria vilja om EU:s liberala identitet tas på allvar. Frågan är om dagens protektionistiska system kan utrustas med ett komplement som erkänner den asylsökandes fria vilja, utan att samtidigt ställa utopiska eller revolutionära krav på unionen i sin nuvarande form. Noll testar en rad reformförslag mot en uppsättning av rättsliga och politiska kriterier och framhåller att humanitära viseringar vid medlemsstaternas beskickningar utomlands kan utgöra ett sådant komplement.

I ett sådant system möts den asylsökande och EU-medlemsstaten i en rationell diskurs innan den asylsökande fattar beslut om resan till Europa. Kapitlets slutsats är att fyra åtgärder är nödvändiga för att öka inslagen av solidaritet i unionens och dess medlemsstaters invandrings- och asylpolitik. Noll menar att Dublinförordningen bör avskaffas, medan asylsökandes rättigheter måste garanteras i praktiken och inte enbart i teorin. Vidare är det nödvändigt att efterlevnaden av dessa rättigheter kontrolleras av domstolar och andra övervakningsorgan i högre grad än idag. Slutligen bör en mindre grupp medlemsstater införa ett gemensamt system för humanitära viseringar som möjliggör laglig inresa för personer som möter systemets kriterier.

I bokens nionde och avslutande kapitel ställer *Charlotte Wagnsson* frågan om Europa tar ett tillräckligt stort ansvar för nutida säkerhets-hot? Forskare och politiker kopplar i allt högre utsträckning samman säkerhet med ansvarstagande, som i sin tur kan kanalisera både nationella intressen och altruism. Wagnsson menar att allt större krav ställs på EU och dess medlemsstater att uppträda som ansvarstagande aktörer i en situation där både hotbilderna förvärras och USA försvagas som supermakt. Strävan efter status i det internationella systemet och behovet att hantera upplevda hot är viktiga drivkrafter för ansvarstagande. Men vilka hot vill EU ta ansvar för och hur stora resurser är man beredd att satsa på detta? Kapitlet analyserar folkopinion, politisk vilja och försvarsutgifter i EU, med särskilt fokus på ”de tre stora” – Storbritannien, Tyskland och Frankrike.

Wagnsson visar att européer oroas allt mer över säkerhetshot och att de största upplevda hoten utgörs av terrorism och religiös extremism. Rysslands beteende är en annan källa till oro. Hotuppfattningarna varierar; fler i södra Europa oroas av hoten kring Medelhavet och i Mellanöstern, medan Ryssland uppfattas som det primära hotet av fler invånare i norra och östra Europa. Skillnaderna är dock inte betydande och de mest inflytelserika staterna är beredda att hantera problem i både öst och syd. Generellt har EU:s medlemsstater också blivit något mer villiga att öka sina försvarsanslag. Sett ur ett militärt perspektiv, och särskilt från en amerikansk betraktelsehorisont, tar Europa dock ännu inte ett tillräckligt

stort ansvar. Emellertid påpekar Wagnsson att förstärkningar av militära maktmedel inte är det enda sättet att axla ansvar. Kapitlets slutsatser är att ansvar måste fördelas mellan olika politikområden och aktörer, att ansvarstagandet behöver förankras bättre genom nationella debatter och strategidokument – EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetsfrågor har talat om behovet av ett samhällskontrakt med medborgarna – samt att kortsiktigt ansvarstagande bör kompletteras med långsiktiga strategier och förebyggande åtgärder. Wagnsson framhåller inkludering av kvinnor i fredsprocesser och hantering av propaganda som exempel på viktiga icke-traditionella strategier. I det senare fallet handlar det om att ta ansvar för hur säkerhetssituationer framställs och tolkas – att engagera sig i kampen om verklighetsbilden, som blir allt viktigare i en tid då bilder och budskap i så hög grad och så snabbt sprids via sociala medier.

Vad kan då EU och dess medlemsstater konkret göra för att stävja hot och hotbilder, samt för att mildra effekten av pågående kriser? En uppenbar åtgärd är att stärka den ömsesidiga solidariteten mellan medlemsländerna, både ifråga om mottagandet av flyktingar och avseende traditionell, territoriell säkerhet. Här krävs en omstöpning av asylopolitiken, men också praktiska åtgärder för att stödja de länder som mest omedelbart påverkas av flyktingströmmen. En annan typ av solidaritet är den utrikes- och säkerhetspolitiska, där EU-länderna måste inse att europeiska ställningstaganden endast kan få genomslag på internationell nivå om de framförs med en samstämmig röst. Dessutom måste ett bättre samarbete mellan nationella säkerhetstjänster och rättsväsenden vara av högsta prioritet, samt att dessa till fullo utnyttjar de system och samordningsmöjligheter som redan finns för att bekämpa terrorism och religiös radikalism inom EU. En grundförutsättning för EU:s legitimitet är att medborgarna upplever att samarbetet förbättrar deras tillvaro ekonomiskt, socialt, kulturellt och ur ett säkerhetsperspektiv. EU:s institutioner och medlemsstaterna bör därmed prioritera att de fyra friheterna upprätthålls. Av dessa framstår de ekonomiska och sociala aspekterna som särskilt viktiga ur ett trygghetsperspektiv. Ekonomisk tillväxt och social trygghet är grundläggande för sammanhållning och solidaritet mellan EU:s medlemsstater. Det ömsesidiga beroendet medlemstaterna emellan,

och mellan dessa och EU:s institutioner, är stort. Inget enskilt land kan bemästra de utmaningar det ställs inför, och EU:s institutioners förmåga att samordna gemensam politik bygger på ländernas vilja att stödja och delta. Detta förhållande ger upphov till starka incitament för EU:s beslutsfattare att bemästra hot och hotbilder i en positiv riktning framöver. Samtidigt måste de dock medvetet värna om ömsesidig tillit och solidaritet.

EU och den europeiska säkerhetsgemenskapen: historisk tillbakablick och samtida utmaningar

av Niklas Bremberg

Under de senaste åren har kriserna inom och i närheten av den Europeiska unionen (EU) avlöst varandra. Euro-krisen och dess grekiska efterspel, omvälvningarna i Nordafrika och Mellanöstern, inbördeskriget i Syrien, Rysslands annektering av Krim och konflikten i Ukraina samt den akuta flyktingsituationen i Europa är alla exempel på mångfacetterade och delvis sammanlänkande utmaningar och risker som EU och dess medlemsstater står inför idag. EU framställs ofta som en garant för fred och stabilitet i Europa men unionens agerande i relation till dessa kriser har hittills lämnat en hel del att önska. I takt med växande politiska motsättningar mellan EU:s medlemsstater ligger det nära till hands att ställa sig frågan i vilken riktning dessa kriser och utmaningar påverkar samarbetet inom unionen. Detta är naturligtvis inte en fråga med något enkelt och entydigt svar men forskningen inom internationella relationer och europeisk integration kring de dynamiker som utmärker regionala "säkerhetsgemenskaper" utgör en både intressant och relevant utgångspunkt för att angripa frågan.

EU brukar ofta framställas som ett uttryck för en tätt sammanhållen säkerhetsgemenskap i och med att hotet om mellanstatliga krig i princip har försvunnit helt från större delen av Europa. Unionens gemensamma institutioner och politikområden bidrar även till att upprätthålla den europeiska säkerhetsgemenskapen och forskare som Amitav Acharya, Emanuel Adler, Michael Barnett, Jeffrey Checkel, Karl W. Deutsch, Peter Katzenstein, med flera betonar att fördjupat

samarbete inom regionala organisationer kan främja en process i vilken nationella identiteter bäddas in i en gemensam identitet vilket i sin tur minskar risken för våldsamma konflikter mellan medlemsstaterna. På senare tid har forskare som Arjen Boin, Magnus Ekengren och Mark Rhinard kommit att intressera sig för hur EU:s unika sammansättning av överstatliga och mellanstatliga politikområden möjliggör för medlemsstaterna att samarbeta kring en rad gränsöverskridande risker och icke-militära hot (se även Charles Parkers, Thomas Perssons och Sten Widmalms kapitel i denna volym). EU:s utrikes- och säkerhetspolitik samt samarbetet kring rättsliga och inrikesfrågor som pågått sedan 1990-talet och som förstärkts i och med Lissabonfördraget är tongivande exempel (se även Charlotte Wagnssons och Inger Österdahls kapitel i denna volym). De senaste årens kriser kan sägas understryka behovet av utökat samarbete inom EU på dessa politikområden samtidigt som de aktualiserar frågan om vilken betydelse säkerhetspolitiska hot, risker och utmaningar har för att vidmakthålla, fördjupa eller eventuellt splittra den europeiska säkerhetsgemenskapen.

I detta kapitel diskuteras denna frågeställning med utgångspunkt i min egen och andras forskning kring EU som säkerhetsgemenskapsbyggande institution. Kapitlet inleds med en beskrivning av grundläggande antaganden samt en redogörelse för relevanta resultat inom forskningen kring säkerhetsgemenskaper. Därefter analyseras utvecklingen av EU:s militära och civila förmågor samt civilskydds-samarbete utifrån ett säkerhetsgemenskapsperspektiv. EU:s respons på den arabiska våren och flyktingsituationen i Medelhavsregionen diskuteras också. Kapitlet avslutas med en reflektion kring EU som säkerhetsbyggande institution bortom unionens gränser på grundval av senare tids forskning. Detta utgör även underlag för de förslag till handlingsrekommendationer för EU som återfinns allra sista i kapitlet.

Vad är en säkerhetsgemenskap?

En säkerhetsgemenskap definieras som en grupp stater integrerade till den punkt då det inte råder någon tvekan om att de inte kommer att lösa sina konflikter med våldsamma medel utan att hantera på annat sätt. Att förstå och förklara varför, hur och under vilka villkor bestående förväntningar om fredliga lösningar på gemensamma problem uppstår är den grundläggande uppgiften som stakar ut forskningsagendan för forskare som intresserar sig för säkerhetsgemenskaper. Begreppet började utvecklas under 1950-talet av ett forskarlag under ledning av statsvetaren Karl W. Deutsch, då verksam vid Yale-universitetet i USA. Deras resultat publicerades i boken *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton University Press, 1957). Vad de ville förstå och förklara var varför vissa stater inte längre verkade betrakta krig dem emellan som ett reellt hot. Även om det under det kalla kriget inte tycktes gå att urskilja någon global trend mot fred och avspänning kunde Deutsch påvisa förändringar på regional nivå i framförallt Nordamerika och västra Europa. Att forna fiender som Tyskland och Frankrike på relativt kort tid efter andra världskriget lyckats upprätta djupgående ekonomiskt och politiskt samarbete var uppseendeväckande och de förklaringsmodeller som betonade USA:s hegemoni samt hotet från Sovjetunionen som förutsättning för freden mellan Europas stater tycktes inte till fullo fånga dynamiken inom den europeiska integrationsprocessen.

Därtill fanns flera historiska exempel på framväxten av säkerhetsgemenskaper i till exempel Skandinavien och USA-Kanada under 1800- och 1900-talet också som även pekade på andra förklaringsfaktorer. Detta lade grunden för förståelsen att säkerhetsgemenskaper inte främst ska ses i termer av organisationer som stater upprättar i syfte att uppnå vissa mål (såsom ekonomiskt eller säkerhetspolitiskt samarbete). De ska förstås som politiska gemenskaper som hålls samman av någon slags gemensam identitet och en mer eller mindre folkligt förankrad "vi-känsla". En annan utgångspunkt för forskningen kring säkerhetsgemenskaper är att mellanstatliga krig inte är att betrakta som ofrånkomliga katastrofer som inträffar med mer eller mindre

jämna mellanrum på grund av den beklagliga mänskliga naturen eller det internationella systemets anarkiska beskaffenhet. Istället bygger den på en förståelse av krig som en historiskt betingad social institution. Att förstå på vilka sätt denna institution förändras är således en central del av forskningsagendan och idag har flera forskare börjat intressera sig för hur gränsöverskridande risker och icke-militära hot påverkar dynamiken inom säkerhetsgemenskaper.

Det görs också en skillnad i forskningen mellan ”sammansvetsade” och ”pluralistiska” säkerhetsgemenskaper, där de förra utmärks av att tidigare självständiga stater gått samman i en ny statsbildning (till exempel USA efter 1787 eller Italiens och Tysklands enande under andra hälften av 1800-talet) och de senare av att staters suveränitet kvarstår om än delvis begränsad (till exempel EU:s medlemsstater). Det är framförallt pluralistiska säkerhetsgemenskaper som är av intresse för forskare inom internationella relationer, inte minst då denna typ av gemenskap utmanar den gängse förståelsen av politik mellan stater som bygger på att de egentligen aldrig kan lita på varandra i och med att det råder anarki (det vill säga avsaknad av en världsregering) i det internationella systemet. Begreppet säkerhetsgemenskap kan till och med vara att föredra framför andra definitioner av integration inom studiet av europeiska och regionala integrationsprocesser eftersom det riktar in sig på förändring i relationer mellan stater snarare än att i första hand försöka slå fast i vilken utsträckning makt och suveränitet lämnats över till överstatliga institutioner.

Även om forskningen om säkerhetsgemenskaper fångar in ett fenomen som nog många i västvärlden känner igen råder det fortfarande oenighet bland forskare kring vad som anses vara de viktigaste förklaringsfaktorerna bakom framväxten av ihållande förväntningar om mellanstatlig fred. Ursprungligen lades stor vikt vid social transaktion och kommunikation och något förenklat kan man säga att en hypotes som Deutsch utgick från var att ju mer interaktion och utbyte som människor från olika länder har med varandra desto större sannolikhet att förväntningar om fredlig konfliktlösning uppstår. Den Deutschianska ”transaktions-hypotesen” fick dock utstå skarp kritik i och med att social interaktion inte med nödvändighet

behöver leda till ökad förståelse mellan nationella grupper utan kan i vissa fall få motsatt effekt. Hedley Bull (Oxford) och Ernst B. Haas (UC Berkeley) framhöll tidigt att förolämpningar, spridning av negativa stereotyper och hot om våld också är uttryck för kommunikation vilket gör att intensiteten i de sociala transaktionerna grupper emellan inte behöver vara en god indikator på säkerhetsgemenskapsbyggande.

Sociala transaktioner är nödvändiga men i sig alltså otillräckliga. Tillsammans med andra faktorer kan de dock tjäna som förklaring. Forskningen betonar att grundläggande politiska värderingar rörande beslutsfattande bör vara delade eller åtminstone kompatibla, att det måste finnas förtroende gentemot varandra hos de politiska eliterna, samt en ömsesidig förutsägbarhet med avseende på politiskt beslutsfattande. Den idag tämligen omfattande litteraturen om den demokratiska freden (det vill säga sambandet mellan liberal demokrati och mellanstatlig fred) ger i mångt och mycket stöd åt de grundläggande antagandena för säkerhetsgemenskaper men de mekanismer som begreppet fångar in är tillämpbara även bortom den sfär som utgörs av liberala demokratier, något som bland annat Amitav Acharyas (American University) forskning om regionalt samarbete i Sydostasien påvisat.

Forskningen om säkerhetsgemenskaper har fått ett uppsving efter det kalla krigets slut, inte minst då den europeiska integrationen fördjupades och breddades inom ramen för EU på tvärs mot förklaringsmodeller som i och med Sovjetunionens sammanbrott förutspått en återgång till det tillstånd av konflikt och maktbalanspolitik som präglade Europa innan 1945. I slutet av 1990-talet kom Emanuel Adler (University of Toronto) och Michael Barnett (George Washington University) med ett av de främsta bidragen till forskningen om säkerhetsgemenskaper i antologin *Security Communities* (Cambridge University Press, 1998). De betonar särskilt kollektiva identiteter kopplade till föreställningar om att vissa länder hör samman i vissa regioner (till exempel "Europa" eller "Sydostasien") som en viktig förklaring till varför vissa stater utvecklar bestående förväntningar om fredlig konfliktlösning. De påvisar även att regionala organisationer kan tjäna en funktion som transnationella forum för socialisering

av politiska och ekonomiska eliter. En annan intressant observation är att regionala identiteter inte behöver konkurrera ut nationella identiteter utan fungerar snarare på så sätt att de ”bäddar in” olika nationella identiteter och ger dem en delvis ny mening, ett tydligt exempel här är den tyska identiteten som efter det andra världskriget utvecklats till en starkt europeisk dimension.

Adler och Barnett lyfter också fram ett perspektiv på makt inom säkerhetsgemenskaper som går bortom traditionella definitioner som betonar kontroll över materiella resurser och förmågan att få andra aktörer att göra som man vill med våld eller hot om våld. Att stater ingår i en säkerhetsgemenskap betyder naturligtvis inte att konflikter dem emellan upphör att existera, däremot betyder det att parterna avhåller sig från att lösa dessa konflikter med militärt våld. En viktig maktdimension inom säkerhetsgemenskaper är att kunna påverka värderingar som utmärker den kollektiva identiteten och maktutövning handlar på basis av detta om att kunna påverka vem som inkluderas och exkluderas i gemenskapen, något som bland andra Janice Bially Mattern (National University of Singapore) visar i sin forskning. Den ständigt aktuella debatten om Europas/EU:s gränser och vilka värderingar som utmärker den ”europeiska gemenskapen” tjänar också som belysande exempel på hur föreställningar om geografisk tillhörighet kan användas för politiska syften.

Det brukar hävdas att östutvidgningen är EU:s hittills mest framgångsrika utrikes- och säkerhetspolitiska projekt och de senaste årens utveckling i östra Europa, inte minst Ukraina, kan ses som ett uttryck för EU:s attraktionskraft. Men det står samtidigt klart att de stater som inte kan eller vill ingå i denna europeiska gemenskap, såsom Ryssland, aktivt försöker förhindra ytterligare utvidgning av EU. I denna konflikt förenas både idémässiga och materiella faktorer på ett sätt som inte bara utmanar den säkerhetspolitiska ordningen som vuxit fram i Europa efter det kalla krigets slut utan också pekar på gränserna för den europeiska säkerhetsgemenskapen.

På senare tid har forskningen om säkerhetsgemenskaper även kommit att fokusera på praktiker, det vill säga socialt definierade och meningsfulla sätt att göra saker på i särskilda domäner, för att försöka förstå hur förväntningar om fredliga lösningar på gemen-

samma problem uppstår och vidmakthålls mellan företrädare för vissa stater. Vincent Pouliot (McGill University) har i sin forskning visat hur dessa förväntningar kan förstås som ett resultat av att bland annat diplomater och militärer genom sina dagliga praktiker betraktar fredlig konfliktlösning som ett självklart och naturligt sätt att agera gentemot vissa stater. Analytiskt läggs mindre möda på att undersöka hur aktörer representerar sig själva och andra och mer på att förstå vad de gör när de interagerar. Stormaktsförhandlingarna om Irans kärnprogram och de regelbundna toppmötena mellan EU:s stats- och regeringschefer i Bryssel kan ses som två exempel på diplomati men det är tämligen klart att det rör sig om olika praktiker.

Att empiriskt undersöka vilka företrädare för stater som ingår i det som i forskningen kallas praktik-gemenskaper kan således ge ett bättre mått på var gränserna för en säkerhetsgemenskap går snarare än att räkna upp hur många stater som ingår i en viss regional organisation. Att främst fokusera på säkerhetsgemenskapsbyggande praktiker (som exempelvis upprättande av multilaterala diplomatiska forum och regelbundna multinationella militärövningar) är dock inte detsamma som att bortse från att säkerhetsgemenskaper utmärks av en gemensam identitet eller att ignorera de sätt på vilka makt utövas inom dessa gemenskaper. Det är snarare ett sätt försöka komma åt de vardagliga socialiseringsprocesser genom vilka en gemensam identitet kan uppstå och förändras samt att lyfta fram ett perspektiv på makt som betonar skapandet av särskilda dispositioner framför en förståelse av makt som en mer eller mindre abstrakt resurs.

Den europeiska säkerhetsgemenskapen i ett historiskt perspektiv

Att hävda att EU är ett uttryck för en europeisk säkerhetsgemenskap framstår nog för de flesta som okontroversiellt men därmed inte sagt att detta skulle vara ett oföränderligt tillstånd. Fragmentering av gemenskapen är naturligtvis en möjlighet, likväl som fördjupning. I ljuset av detta är det fruktbart att reflektera kring frågan om hur denna säkerhetsgemenskap uppstod samt vilka mekanismer

som kan tänkas vidmakthålla den. Till att börja med framstår EU:s föregångare, den Europeiska Kol- och Stålgemenskapen (EKSG) som upprättades 1952 av Tyskland, Frankrike, Italien och Benelux-länderna egentligen inte som en säkerhetsgemenskap. EKSG byggde på idén om att de ingående ländernas kol- och stålproduktion måste underställas en gemensam myndighet för att på så sätt göra det praktiskt omöjligt för dem att bekriga varandra igen. Ömsesidig misstro till varandras förmåga att med traditionell diplomati bibehålla freden, förvisso förenad med de omskakande erfarenheterna av två förödande världskrig, möjliggjorde således de första stegen i den europeiska integrationsprocessen.

När den franska nationalförsamlingen i augusti 1954 valde att inte ratificera fördraget om att upprätta en Europeisk försvarsunion spelade det franska motståndet mot att återmilitarisera Västtyskland (något som bland annat USA tryckte på för i syfte att stärka Västeuropas försvar gentemot Sovjetunionen) en avgörande roll. 1955 gick Västtyskland istället med i NATO vilket slog fast USA:s roll som garant för Västeuropas säkerhet samtidigt som tanken på en gemensam europeisk armé fick läggas i malpåse. Drivkrafterna bakom den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen (EEG) som upprättades 1957 handlade inte heller enbart om försoning mellan tidigare fiender utan var i hög grad relaterade till behovet att hantera de ekonomiska konsekvenserna av att Europas forna stormakter stod i begrepp att förlora sina kolonialväldnen samt deras gemensamma intresse av att motverka en total amerikansk dominans i den internationella handelspolitiken.

Men under de nära sextio år som den europeiska integrationen pågått har dess särpräglade inslag av överstatliga institutioner och mellanstatligt samarbete kommit att stärka den typ av sociala transaktioner, socialisering av politiska eliter och förutsägbarhet i politiskt beslutsfattande som Deutsch, med flera identifierat som viktiga säkerhetsgemenskapsbyggande mekanismer. Beslutsfattandet inom EU är idag mycket komplext och ett ständigt förhandlingsarbete pågår inom unionens gemensamma institutioner. EU-frågor är inte längre att betrakta som utrikespolitik utan griper in i det dagliga arbetet i medlemsstaternas förvaltningar. EU:s fördrag och regelverk

är idag mycket omfattande och påverkar en stor del av livet för de drygt 500 miljoner invånare som tillsammans lever i EU. Därutöver är dagens Europa världens mest "institutionaliserade" region där de allra flesta stater är medlemmar av flera och till viss del överlappande organisationer, däribland EU men också NATO, OSSE och Europarådet. Detta är en viktig del av den europeiska säkerhetsgemenskapen även om det bör påpekas att det inte är organisationerna i sig som utgör gemenskapen. En stat som Sverige bör exempelvis trots sin militära alliansfrihet betraktas som en fullvärdig medlem av säkerhetsgemenskapen medan Ryssland trots medlemskap i OSSE och Europarådet inte är det.

Maktbalanspolitiken lever förvisso delvis kvar i Europa, något som till exempel kom till uttryck i Frankrikes krav om att upprätta en gemensam valuta med Tyskland i utbyte mot att stödja Tysklands återförening. Tanken var att ett ekonomiskt ännu starkare Tyskland skulle "tämjas" genom att bäddas in i en gemensam ekonomisk-politisk struktur som sedermera blivit dagens euro-samarbete. Men den på 1990-talet kvardröjande misstron bland franska politiker mot Tysklands växande ekonomiska styrka är mindre intressant än det faktum att tyska politiker accepterade euron som ett sätt att försäkra sina grannar om att kontinentens blodiga historia inte skulle upprepas trots att landet var på väg att återfå sin dominerande ställning i hjärtat av Europa. Poängen här är att företrädare för stater naturligtvis försöker främja vad de upplever som sina nationella intressen också när de ingår i en säkerhetsgemenskap, men sättet de gör det på är annorlunda jämfört med en situation där mellanstatliga krig ses som om inte önskvärt så åtminstone tänkbart.

Samtidigt pekar aktuell forskning om europeisk identitet på att det inte tycks finnas någon stark gemensam identitet bland EU:s medborgare. Sociologer och statsvetare som Juan Díez Medrano (Universidad Carlos III), Kathleen R. McNamara (Georgetown University) och Theresa Kuhn (Universiteit van Amsterdam) har på olika sätt visat hur stödet för EU är ojämnt fördelat mellan medlemsstaterna och inom staterna varierar stödet hos befolkningen beroende på utbildningsnivå och socioekonomisk status. EU-samarbetet har därtill politiserats i allt högre utsträckning sedan 1990-talet,

vilket inte minst kan ses mot bakgrund av att både höger- och vänsterpartier runtom i Europa når valframgångar med EU-kritiska budskap. De senaste årens ekonomiska kris i Europa och de politiska motsättningar som detta har lett till inom framförallt Euro-området kan också tänkas leda till minskat medborgerligt stöd för EU.

Men forskare som Jeffrey Checkel (Simon Fraser University) och Peter Katzenstein (Cornell University) noterar att det som utmärker dagens EU-medborgare inte är en stark känsla av samhörighet med medborgare i andra EU-länder. De är inte heller villiga att dö för Europa på samma sätt som deras far- och morföräldrar förväntades offra sina liv för nationens överlevnad i händelse av krig. Men, och detta är en viktig poäng i sammanhanget, dagens EU-medborgare är inte heller beredda att ha ihjäl varandra vilket får Checkel och Katzenstein att dra slutsatsen att det existerar en europeisk säkerhetsgemenskap även om freden upprätthålls i en ”gemenskap av främlingar”. Historikern Tony Judt (New York University) beskriver i *Postwar: a history of Europe since 1945* hur fred mellan EU:s medlemsstater blivit ett ”naturligt tillstånd” även om medborgarna inte nödvändigtvis hyser varma känslor för EU.

Den europeiska säkerhetsgemenskapen efter kalla krigets slut

Dagens EU spelar en annorlunda roll för europeisk säkerhet jämfört med dess företrädare. Unionen är numera en viktig komponent i utformandet av en gemensam europeisk utrikes- och säkerhetspolitik, medan dess föregångare under det kalla kriget bidrog indirekt till europeisk säkerhet genom att stödja politisk och ekonomisk integration i Västeuropa. I och med att fördraget om Europeiska unionen (även kallat Maastrichtfördraget) trädde i kraft 1993 möjliggjordes långtgående samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitik samt rättsliga och inrikesfrågor. Redan på 1970-talet hade visserligen de dåvarande EEG-medlemmarna informellt samarbetat kring gränsöverskridande brottbekämpning men det är först efter Maastricht- och framförallt Amsterdamfördraget (1999) som det har

skett en markant expansion inom civil- och straffrättsligt samarbete, migration, gränsövervakning, polisiärt samarbete, civilskydd och terrorismbekämpning inom EU.

Lissabonfördraget (2009) slår fast, i artikel 3 i Fördraget om Europeiska unionen (FEU) att EU ska erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som Unionens yttre gränser ska kontrolleras. Att rättsliga och inrikesfrågor (RIF) blivit ett av EU:s mest dynamiska politikområden ska ses mot bakgrund av att medlemsstaterna i allt högre grad behöver samverka för att upprätthålla lag och ordning inom EU i takt med att den europeiska integrationen har fördjupas.

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) präglades till en början av erfarenheterna från det jugoslaviska inbördeskriget då medlemsstaterna var oförmögna att nå en gemensam hållning och ett fredsavtal kunde komma till stånd först efter USA:s ingripande. De militära förmågor som byggts upp under det kalla kriget syftade främst till att förse Europas stater med nationella territorialförsvar och detta hade kommit att framstå som obsolet efter att Sovjetunionen upphört att existera. Den totala överlägsenhet i militärt och teknologiskt hänseende som USA uppvisade under det första Gulfkriget 1990–1991 kom också att spela en roll för att sätta igång diskussionen inom EU om behovet av att öka integrationen på det försvarsindustriella området i syfte att försöka minska gapet till USA. Därtill har det skett dramatiska säkerhets- och försvarspolitiska förändringar på nationell nivå bland medlemsstaterna.

Ett särskilt belysande exempel i detta avseende är Spanien. Sedan demokratin återinfördes på 1970-talet har den spanska militären reformerats i grunden. Innan Spanien blev medlem av NATO 1982 hade landet inte deltagit i några fredsbevarande insatser och medlemmarna av landets högsta militära ledning hade nästan utan undantag slagits för Franco under inbördeskriget på 1930-talet. Den spanska militären under Francodiktaturen har snarare beskrivits som en ockupationsmakt än ett försvar med uppgift att avvärja yttre hot. Idag däremot har Spanien deltagit i mer än femtio internationella insatser under FN, NATO eller EU och i princip alla högre spanska

officerare har tjänstgjort internationellt. Spanien är i många avseenden unikt men den större betoningen på internationella insatser liknar de säkerhets- och försvarspolitiska omställningar som flertalet europeiska länder genomfört under de senaste tjugofem åren. Dessa förändringar har möjliggjorts av de bestående förväntningar om fredlig konfliktlösning som präglar relationerna mellan merparten av staterna i Europa och de är samtidigt en förutsättning för EU:s mer aktiva utrikes- och säkerhetspolitik efter det kalla krigets slut.

Nya dynamiker inom den europeiska säkerhetsgemenskapen

I december 1998 enades de franska och brittiska regeringscheferna om att EU borde förses med militär kapacitet inom ramen för GUSP i syfte att stärka Unionens förmåga att hantera internationella kriser. I ett slag hade ett stort hinder för utökat europeiskt säkerhets- och försvarssamarbete försvunnit i och med att Storbritannien för första gången uttryckligen gav stöd åt att EU skulle förses med militär kapacitet samtidigt som Frankrike erkände NATO:s särställning i säkerhets- och försvarsfrågor. Att de två viktigaste militära aktörerna inom EU kom överens i denna fråga var upprinnelsen till det som idag är den Gemensamma Säkerhets- och Försvarspolitiken (GSFP).

USA var inledningsvis avvaktande till något som kunde ses som en utmanare till NATO men blev snart en ivrig påhejare till GSFP eftersom en ökad europeisk militär förmåga att hantera internationella kriser innebär en möjlighet att frigöra amerikanska förmågor i Europa, medan att EU också kan bidra både militärt och civilt på andra ställen i världen. En annan förutsättning för GSFP är att EU:s medlemsstater inte fruktar varandras militära förmågor, utan snarare oroar sig för varandras oförmåga att hantera icke-militära hot och gränsöverskridande risker. Medlemsstaterna är dock fortfarande obenägna att ge upp nationell suveränitet i säkerhets- och försvarsfrågor vilket gör att det likväl finns gränser för hur långt samarbetet kan gå i sin nuvarande skepnad.

Det är viktigt att framhålla att EU inte förfogar över en egen armé utan det är i huvudsak medlemsstaterna som tillhandahåller militära eller civila kapaciteter. Beslutsfattandet inom GSFP sker på mellanstatliga grunder (artikel 42 FEU) i rådet för utrikes frågor vilket i praktiken betyder att ingen medlemsstat kan tvingas delta i EU:s operationer. Enskilda medlemsstater kan samtidigt avstå från att delta utan att hindra övriga EU-länder från att inleda en operation. EU:s militära insatser finansieras inte genom EU:s vanliga budget (som övriga utrikes- och säkerhetspolitiska åtgärder). Dessa finansieras i stället genom en särskild budget eller individuellt av enskilda medlemsstater. För civila operationer bekostar medlemsstaterna lönerna för sin egen personal, medan övriga kostnader betalas genom EU:s budget.

EU ska enligt fördragen verka för multilaterala lösningar på gemensamma säkerhetsproblem och av politiska skäl är det i princip nödvändigt för EU att erhålla stöd från FN:s säkerhetsråd för att beslut om att sätta in en operation inom ramen för GSFP ska fattas. EU har även upprättat ett avtal med NATO för att kunna använda sig av NATO:s planerings- och stridsledningsresurser, vilket också skett till exempel i Bosnien och Makedonien. Europeiska kommissionen och Europaparlamentet har inget formellt inflytande över frågor som rör EU:s militära förmåga men en rad organ och kommittéer har upprättats inom EU vilket gör att beslutsfattandet inom GSFP kan sägas ha institutionaliserats på europeisk nivå, inte minst då det krävs en gemensam organisatorisk kapacitet att leda operationer. En förändring som på sikt skulle kunna leda till ökad konsensus i GUSP/GSFP är att EU:s höge representant för utrikes- och säkerhetspolitik numera är permanent ordförande i rådet för utrikes frågor, vice ordförande av kommissionen och chef för EU:s utrikestjänst.

Sedan 2003 har EU initierat ett trettiotal militära och civila operationer inom ramen för GSFP varav ungefär hälften fortfarande pågår. Dessa operationer kan innefatta humanitära, räddnings- eller fredsbevarande insatser, militär krishantering (inklusive så kallade fredsframtvängande operationer), avrustning, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, stabiliseringsinsatser efter konflikter samt stöd till länder utanför EU för att bekämpa terrorism. På det civila områ-

det ska EU kunna bidra med att upprätta och utbilda polisstyrkor och andra resurser för att upprätthålla lag och ordning. Exempel på pågående operationer inbegriper både mer begränsade uppdrag som till exempel utbildning och träning av Malis militär (EUTM Mali), utbildning av polis och rättsvårdandemyndigheter på Västbanken (EUPOL COPPS), stöd åt bland annat Kenya, Somalia och Tanzania att stärka dessa länders maritima säkerhetsförmågor (EUCAP Nestor), samt mer omfattande uppdrag, exempelvis fredsbevarande styrkor i Bosnien-Hercegovina (EUFOR Althea), maritima styrkor utanför Afrikas horn för att bekämpa pirater (EUNAVFOR Atalanta), och stöd åt polis-, åklagar- och tullmyndigheterna i Kosovo (EULEX Kosovo). EU har även upprättat så kallade snabbinsatsstyrkor (på engelska "Battlegroups") som på kort tid ska kunna sättas in i olika konfliktområden.

EU:s civilskyddssamarbete är möjligen inte fullt lika uppmärksammat som GSFPM men likväl intressant ur ett säkerhetsgemenskapsperspektiv. Med civilskydd avses inom EU skydd av människor, miljö och egendom i händelse av naturliga och mänskligt orsakade katastrofer, terrorism samt teknologiska, radiologiska och miljömässiga olyckor oavsett om dessa sker inom eller bortom EU:s gränser (se Widmalm, Persson och Parker i denna volym). Civilskydd är en del av rättsliga och inrikesfrågor och det är justitie- och inrikesministrarna i RIF-rådet som tillsammans med Europaparlamentet utformar EU:s politik på detta område. Lissabonfördraget (artikel 196 FEUF) stipulerar att EU ska främja samarbetet mellan medlemsstaterna i syfte att förbättra de nationella civilskyddssystemen. EU:s insatser syftar till att stödja och komplettera medlemsstaternas insatser på nationell, regional och lokal nivå (både vad gäller förebyggande och beredskapsarbete samt räddningsinsatser). EU ska också främja operativt samarbete inom unionen.

Samarbetet kring civilskyddsfrågor påbörjades i mindre skala redan på 1980-talet och har successivt blivit ett politikområde med allt högre profil, inte minst på grund av 9/11 och det fokus som ägnats åt hotet från internationell terrorism de senaste femton åren. Efter terrorattackerna i Madrid 2004 antog EU:s stats- och regeringschefer en deklaration om solidaritet mellan medlemsstaterna som

sedan låg till grund för den solidaritetsklausul som nu är en del av EU:s fördrag (artikel 1 222 FEUF). Detta har skänkt ytterligare politisk tyngd åt ett politikområde som tidigare kunde uppfattas som en aning tekniskt. Klausulen stipulerar att EU och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en ”anda av solidaritet” om någon medlemsstat utsätts för en terroristattack, drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Den anger också att EU och medlemsstaterna ska mobilisera alla instrument som står till deras förfogande, även militära resurser, för att förhindra terroristhot och skydda demokratiska institutioner och civilbefolkning inom EU.

Civilskyddsmekanismen som upprättades 2001 innefattar det regelverk och de resurser som EU förfogar över för att stödja medlemsstaternas civilskydd, bland annat ett centrum för koordinering av katastrofinsatser (ERCC) och stöd åt träningsverksamhet och utbyte av expertis. EU:s medlemsstater omfattas av mekanismen och även Island, Makedonien, Montenegro, Norge samt Serbien ingår som fullvärdiga medlemmar. ERCC är det operativa hjärtat i EU:s civilskyddsarbete och det är hit som de nationella civilskyddsmyndigheterna vänder sig för att be om katastrofassistans från andra medlemsstater då de nationella förmågorna inte räcker till. Varje år inkommer flertalet förfrågningar till ERCC och bland de större katastrofinsatser som EU varit inblandat i kan nämnas oljeföroreningen i nordvästra Spanien 2002, skogsbränderna i Grekland 2007 och översvämningarna i Ungern och Rumänien 2010.

GSFP och civilskydd som säkerhetsgemenskapsbyggande praktiker

Att EU:s medlemsstater på detta sätt försöker förbättra sina möjligheter att hantera icke-militära hot och gränsöverskridande risker kan ses som ett uttryck för att de anpassar det säkerhetspolitiska samarbetet till en situation där regelrätta krig mellan stater blir alltmer sällsynta. Forskningen som Christoph Meyer (King's College), Frédéric Mérand (Université de Montréal), Magnus Ekengren (Försvarethögskolan) med flera bedriver kring GSFP och civilskydd pekar

också på att arbetet inom ramen för EU:s gemensamma institutioner lett till att nationella representanter har börjat närma sig varandra i fråga om hur de ser på EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska målsättningar även om det fortfarande finns skillnader i synen på när, var och hur EU bör använda sig av militära kapaciteter och hur mycket gemensamma resurser som bör upprättas inom civilskydd.

Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP), EU:s militära kommitté, kommittén för de civila aspekterna av krishantering och rådsarbetsgruppen för civilskydd bör nämnas här.

De nationella representanterna i KUSP sammanträder flera gånger i veckan i Bryssel för att utforma förslag till utrikesministrarna i rådet och överse implementeringen av överenskomna åtgärder inom GUSP även om kommitténs kärnuppgift är att planera, förbereda och följa upp politiska beslut om EU:s insatser. EU:s militära kommitté är det högsta militära organet inom unionen och leder all militär verksamhet, såsom planering och genomförande av operationer samt utvecklingen av resurser. Kommittén ger även militär rådgivning till KUSP och lämnar rekommendationer till regeringscheferna i Europeiska rådet. Den består av medlemsstaternas överbefälhavare, som dock regelbundet representeras av sina ständiga militära företrädare (vilka inte sällan är samma personer som representerar sina respektive länder i NATO). Trots detta är EU ingen enhetlig aktör – unionens beslutsfattande när det kommer till internationell säkerhet vilar på ständigt pågående förhandlingar och kompromisser mellan delvis motstridiga intressen och hotuppfattningar.

Den praktiska dimensionen av GSFP och civilskydd är särskilt intressant ur ett säkerhetsgemenskapsperspektiv då det på ett tydligt sätt går bortom EU:s gränser. EU:s civilskyddssamarbete är inte enbart ett sätt för medlemsstaterna att bistå varandra i händelse av storskaliga katastrofer. Det är också en viktig del av EU:s humanitära insatser och katastrofbistånd. ERCC har koordinerat medlemsstaternas civilskyddsinsatser i tredje land vid ett flertal tillfällen det senaste decenniet, exempelvis vid jordbävningarna i Haiti 2010 och Nepal 2015, tsunamin i Sydostasien 2005, översvämningarna på Balkan 2014 och ebolautbrottet i Västafrika 2014. Men även i relation till konflikter såsom under Israels offensiv i södra Libanon 2006, den

rysk-georgiska konflikten 2008 och under stridigheterna i Libyen 2011.

Sedan 1990-talet stödjer EU ett multilateralt civilskyddssamarbete i Medelhavsregionen (en katastrof- och konfliktdrabbad region med ungefär 450 miljoner innevånare och ett tjugotal länder, varav flera är EU-medlemmar) som inbegriper övningar och erfarenhetsutbyte samt skapandet av gemensamma resurser, till exempel en riskatlas över Medelhavet. Det långsiktiga målet är att länder som Marocko, Algeriet och Tunisien ska kunna integreras i EU:s civilskyddsmekanism även om de samarbeten som EU stödjer under den tid de pågår också tjänar som förtroendeskapande åtgärder mellan nationella civilskyddsmyndigheter i regionen, enligt både europeiska och nordafrikanska källor. Att stärka de södra grannländernas civilskyddssystem är ett av målen med samarbetet men det finns även ett tydligt intresse från EU:s sida. När en katastrof inträffar i regionen tvingas ofta EU:s medlemsstater engagera sig oavsett om de vill det eller inte, enligt källor inom Europeiska kommissionen och Rådet.

Även inom GSFP spelar EU en roll för att stödja samarbete kring säkerhetspolitiska utmaningar som även innefattar stater som inte är medlemmar. EU har ingått en rad så kallade ramverksavtal med syfte att möjliggöra för icke-medlemmar att delta i militära och civila operationer. 2011 upprättades ett sådant avtal med USA vilket bland annat möjliggjort ett amerikanskt deltagande i EURLEX Kosovo. Liknande avtal finns med Kanada, Island, Montenegro, Norge, Serbien, Turkiet och Ukraina. Särskilda arrangemang har också utarbetats för att involvera europeiska stater, främst kandidatländerna inom EU:s utvidgningsprocess (även Ryssland hade innan Ukrainakrisen ingått ett avtal med EU om samarbete kring GSFP). Hittills har omkring tjugofem partnerländer bidragit med militära eller civila förmågor till sexton av EU:s operationer, bland andra Albanien, Kanada, Chile, Makedonien, Montenegro, Norge, Nya Zeeland, Schweiz, Turkiet, Ukraina och USA.

Marocko har deltagit i EU:s insats i Bosnien med en mindre truppstyrka, vilket naturligtvis är intressant ur ett symboliskt perspektiv eftersom det är första och hittills enda gången ett arabiskt land bidragit med militära resurser till en EU-insats. Enligt källor inom

EU:s utrikestjänst ansågs den marockanska truppen även bidra till att stärka operationens anseende hos den muslimska befolkningen i Bosnien. EU har ett intresse att främja den här typen av samarbeten då de skänker ökad legitimitet åt EU:s operationer inom GSFP, utöver att partnerländerna tillför egna resurser och därmed kan sägas avlasta EU:s medlemsstater. Sett ur ett säkerhetsgemenskaps-perspektiv är det nära samarbetet mellan olika staters militärer inom ramen för EU:s men även NATO:s operationer, tillsammans med den omfattande övningsverksamheten som bedrivs genom dessa organisationer, en konkret indikation på att den europeiska säkerhetsgemenskapen inte enbart utmärks av förväntningar om fredliga lösningar på gemensamma problem mellan dess medlemmar, utan också av att medlemmarna i allt större utsträckning söker gemensamma lösningar på säkerhetspolitiska utmaningar bortom gemenskapen.

EU:s respons till den arabiska våren och flyktingsituationen i Medelhavet

Förutom Ukrainakrisen är omvälvningarna i det södra grannskapet och det dramatiskt försämrade säkerhetsläget i Nordafrika och Mellanöstern i kölvattnet av den arabiska våren idag de främsta säkerhetspolitiska utmaningarna för EU och dess medlemsstater. Å ena sidan ligger det i EU:s intresse att ett land som Tunisien rör sig i riktning mot demokrati då det sannolikt ökar möjligheterna för mer djupgående samarbete kring gemensamma angelägenheter. Å andra sidan medför inbördeskriget i Syrien och instabiliteten i Libyen att en humanitär katastrof pågår i och omkring Medelhavet. EU:s respons på dessa utmaningar belyser hur svårt det är för medlemsstaterna att på kort tid nå enighet inom utrikes- och säkerhetspolitiken, men verkar samtidigt till viss del bekräfta resultaten av forskningen om den europeiska säkerhetsgemenskapen.

Efter en inledningsvis avvaktande hållning uttryckte EU:s utrikesministrar enhälligt stöd för kraven på demokrati som framfördes i de folkliga protesterna i Tunis och Kairo. I februari 2011 gav EU:s

stats- och regeringschefer Cathrine Ashton (då EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik) i uppdrag att utforma EU:s stödpaket till Tunisien och Egypten. I takt med att förtrycket ökade i Libyen uttryckte det Europeiska rådet sitt stöd för FN-resolution 1970, som fördömde våldet och auktoriserade internationella sanktioner. Under våren 2011 antog EU inom ramen för GUSP en rad ekonomiska sanktioner, exempelvis mot medlemmar av de tidigare tunisiska och libyska regimerna (se även Mikael Erikssons kapitel i denna volym). Enligt källor inom KUSP och rådsarbetsgruppen för Mellanöstern som deltog i utformandet av sanktionerna under 2011 fungerade EU i stort sett som en ”sanktionsmaskin” i början av den arabiska våren.

Stefan Füle (då kommissionär med ansvar för EU:s grannskapspolitik) höll också ett uppmärksammat tal i Europaparlamentet i februari 2011 i vilket han gjorde avbön för unionens tidigare politik gentemot Nordafrika och Mellanöstern som enligt Füle hade premierat stabilitet till priset av mänskliga rättigheter. Ashton och Füle presenterade senare ett gemensamt förslag att upprätta ett ”partnerskap för demokrati och gemensamt välstånd med det södra Medelhavet” som i grunden går ut på att EU ska stödja utveckling mot ökad politiskt deltagande och frihet och att mer finansiellt stöd, bättre handelsvillkor och visumlättnader ska ges till de länder som gör störst framsteg med avseende på demokratiska reformer enligt principen mer (stöd) för mer (genomförda reformer). I slutet av maj 2011 kom ytterligare ett gemensamt förslag om att revidera EU:s grannskapspolitik som anger att tyngdpunkten för politiken numera ska ligga på demokratiframjande och hållbar ekonomisk utveckling.

Under de gångna fyra åren har EU ökat biståndet till länderna i det södra grannskapet och till exempel ”European Neighbourhood Instrument” har en nu budget på 15,4 miljarder Euro för perioden 2014–2020. Men som Federica Bicchì (London School of Economics) nyligen visat har EU:s fokus på villkorat stöd lett till att de medel som faktiskt betalats ut till partnerländerna inte motsvarat budgetökningar för grannskapspolitiken efter 2011. Stöd åt demokratiska reformer kräver att det finns både politisk vilja och administrativ förmåga hos partnerlandet och hittills är det enbart

Tunisien som uppfyller dessa villkor medan Egypten återigen rör sig i auktoritär riktning och Libyen står på gränsen till sönderfall. Därtill råder det oenighet bland EU:s medlemsstater kring mål och medel inom grannskapspolitiken. Något förenklat handlar det om huruvida medlemsstaterna i södra Europa vill använda EU:s gemensamma resurser för att främja stabilitet i Nordafrika medan medlemsstaterna i norra Europa vill använda dem till att stödja politiska och ekonomiska reformer. Efter militärkuppen i Egypten sommaren 2013 och i takt med att säkerhetsläget i regionen förvärrats har dock retoriken om mer för mer tonats ned och EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik, Federica Mogherini, inledde under 2015 en ny revision av grannskapspolitiken.

EU:s respons på den arabiska våren visar på oenighet också inom andra politikområden. När FN-resolution 1973 om en flygförbudszon över Libyen skulle antas i mars 2011 lade Tyskland ned sin röst i FN:s säkerhetsråd. NATO tog sedan över ledningen för den militära operation som hade till syfte att skydda civilbefolkningen men som också bidrog till att rebellerna kunde besegra Gaddafis styrkor. EU:s utrikesministrar fattade i april 2011 beslut om en militär operation i Libyen men någon insats inom ramen för GSFP blev inte av då medlemsstaterna inte kunde enas om hur den skulle genomföras. En begränsad operation (EUBAM Libya) lanserades i maj 2013 för att stödja libyska gränsskyddsmyndigheter men 2014 flyttades insatsen till Tunisien på grund av den tilltagande instabiliteten i Libyen. Inte heller blev det någon EU-operation som reaktion på krisen i Mali i januari 2013 då islamistiska rebeller stod i begrepp att inta huvudstaden Bamako. Istället intervenserade Frankrike tillsammans med militära styrkor från västafrikanska länder. Avsaknaden av militära insatser i Libyen och Mali är anmärkningsvärt då det kan hävdas att det är precis den typ av kriser som EU:s snabbinsatsstyrkor är tänkta att användas till.

Däremot användes EU:s civilskyddsmekanism för att mobilisera en insats till stöd för civilbefolkningen under krisen i Libyen 2011 och delar av EU:s militära ledningskapacitet användes för att koordinera evakueringen av merparten av de EU-medborgare som befann sig i landet. Det är också inom civil krishantering och humanitärt bistånd

som EU kan bidra med resurser och förmågor som många internationella organisationer saknar. (För en analys av EU:s bistånd till Afrika, se Arne Bigstens kapitel i Europaperspektiv 2014). Detta har blivit alltmer uppenbart i takt med att säkerhetsläget i Nordafrika och Mellanöstern försämrats och flyktingsströmmarna över Medelhavet ökat. UNHCR uppskattar att 59,5 miljoner människor var på flykt runtom i världen i slutet av 2014 vilket är den högsta siffran sedan andra världskrigets slut. Antalet asylsökande per år i EU har under perioden 2010–2014 ökat från omkring 280 000 till 660 000, enligt Europeiska stödkontoret för asylfrågor. Tyskland, Sverige, Italien, Frankrike och Ungern tog emot i särklass flest asylsökande i EU under 2014 (se även Gregor Nolls kapitel i denna volym).

International Organization for Migration (IOM) uppger att omkring 250 000 människor har tagit sig över Medelhavet till Grekland, Italien, Malta och Spanien mellan januari och augusti 2015. Detta kan jämföras med siffror för 2014 då totalt omkring 220 000 människor beräknas ha korsat Medelhavet. Irreguljär migration över Medelhavet är inget nytt fenomen men inbördeskriget i Syrien har lett till att många syriska flyktingar nu söker sig till Europa tillsammans med människor från flera afrikanska länder som flyr undan krig, förtryck och umbäranden. Laglösheten i Libyen har också gjort att det öppnats upp flyktingrutter i centrala Medelhavet mot Italien och Malta som tidigare varit stängda. Många flyktingar från Syrien, Irak och Afghanistan söker sig även mot Europa via rutter som går genom Turkiet och östra Medelhavet mot Grekland och västra Balkan.

I oktober 2013 kapsejsade en flyktingbåt utanför den italienska ön Lampedusa och 366 människor beräknas ha omkommit. Många liknande olyckor har uppmärksammats de senaste åren. IOM beräknar att omkring 3 200 migranter omkom på Medelhavet under 2014 och dödstalen för 2015 väntas bli ännu högre. Kort efter tragedin vid Lampedusa inledde den italienska marinen en omfattande sjöräddningsinsats kallad "Mare Nostrum". Insatsen pågick under ett år och enligt den italienska marinen ska insatsen ha säkerställt att omkring 150 000 migranter kommit i land. EU gav enbart finansiellt stöd till den italienska insatsen och efter att den avslutats i oktober

2014 lanserades en begränsad operation kallad ”Triton” under ledning av EU:s gränsskyddsmyndighet Frontex. Flera människorättsorganisationer och IOM:s chef William Swing kritiserade Triton för att fokusera på gränskontroll men inte sjöräddning och därmed återgå till det tillstånd som rådde innan Mare Nostrum. Fler av EU:s medlemsstater, inte minst Storbritannien, var dock motvilliga till att utöka mandatet för Triton i och med att det ansågs bidra till att fler migranter skulle försöka nå Europa sjövägen.

Antalet migranter på Medelhavet minskade emellertid inte och den 18 april 2015 inträffade ännu ett uppmärksammat skeppsbrott mellan Libyen och Lampedusa där uppemot 700 människor befaras ha omkommit. Som en reaktion på olyckan och den alltjämt tilltagande strömmen av migranter till Italien och Grekland träffades EU:s utrikes- och inrikesministrar ett par dagar senare för ett gemensamt extrainkallat möte där de enades om att EU ska fokusera på att rädda liv till sjöss och bekämpa flyktingssmuggling. EU:s stats- och regeringschefer möttes kort därefter för ett extra möte i Europeiska rådet där det beslutades att Triton ska få utökade resurser samt även fokusera på sjöräddning. De uppmanade även EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik att förbereda en GFSP-insats med syfte att bekämpa nätverken för människosmuggling. I juni lanserades EUNAVFOR Med som i ett första skede ska övervaka och samla information om hur dessa nätverk opererar i centrala Medelhavet. Det operativa högkvarteret är förlagt till Rom och i september beslutade EU:s utrikesministrar att insatsen ska gå in i en operativ fas där fartyg ska kunna bordas, genomsökas och beslagtogs.

Europeiska kommissionen presenterade i maj 2015 ett övergripande paket av förslag i syfte att utveckla EU:s migrationspolitik (”European Agenda on Migration”). Till stora delar innehåller förslaget sådant som EU arbetat med under längre tid (till exempel att försöka få till stånd ett gemensamt asylsystem och att stärka samarbetet kring gränskontroll) men även en del nyheter såsom fördelning av asylsökande inom unionen och aktivering av ett nödsystem som enligt fördragen (artikel 78 (3) i FEUF) möjliggör beslut om provisoriska åtgärder i händelse av plötslig tillströmning av medborgare från länder utanför EU. Kommissionen föreslog att 40 000 asylsökande

skulle omfördelas från Italien och Grekland till övriga EU-länder på basis av särskilda fördelningskriterier.

Flera medlemsstater motsatte sig först förslaget, delvis av principiella skäl relaterade till nationell suveränitet och delvis på grund av hur fördelningskriterierna var utformade. I juli enades EU:s inrikesministrar om att på frivillig basis omfördela 32 256 personer från Italien och Grekland samt att 22 500 flyktingar utanför EU skulle fördelas mellan medlemsstaterna. I relation till det totala antalet asylsökande i EU och de miljontals människor som befinner sig på flykt framstår överenskommelsen som långt ifrån tillräcklig men det kan trots allt ses som ett litet steg på vägen mot ett gemensamt asylsystem. Inte minst Tyskland driver på för att övriga medlemsstater ska ta emot fler flyktingar och i september beslutades att fördela 160 000 flyktingar inom EU. I och med att medlemsstaterna inte kunde enas fattades beslutet med kvalificerad majoritet, vilket är mycket ovanligt i den här typen av frågor.

I relation till det som beskrivits ovan kan det vara nyttigt att blicka bakåt. De europeiska staternas oförmåga att hantera inbördeskriget i Jugoslavien på 1990-talet föranledde till stor del utformandet av EU:s militära och civila förmågor på 2000-talet och forskningen kring EU:s utrikes- och säkerhetspolitik antyder att den i mångt och mycket är "krisdriven" i så motto att den utformas som en reaktion på tidigare kriser. Detta är inte nödvändigtvis något som borgar för effektivitet och koherens utan snarare gradvis fördjupning vilket dock stämmer överens med de mekanismer som forskningen om den europeiska säkerhetsgemenskapen identifierat. Därmed inte sagt att så måste ske även framöver och det finns naturligtvis en hel del som EU skulle kunna göra bättre.

Deutsch drog tidigt slutsatsen att yttre hot kan ha en positiv effekt för gemenskapen på så sätt att de främjar en känsla av samhörighet men att effekten är övergående i och med att de mekanismer som upprätthåller en säkerhetsgemenskap är annorlunda än de som främjar militära allianser mellan stater. De utmaningar som EU och dess medlemsstater står inför i det södra grannskapet kan förstås i termer av säkerhetshot, särskilt instabiliteten i Libyen, men den i särklass största utmaningen är av humanitär natur i form av de tilltagande

migration- och flyktingströmmarna. Den gemensamma insatsen mot flyktingsmugglarnätverken i Nordafrika samt den utökade sjöräddningsinsatsen i Medelhavet indikerar att medlemsstaterna på ytterligare ett område stärker det praktiska samarbetet kring gränsöverskridande risker.

Om företrädarna för EU:s medlemsstater därtill lyckas komma fram till något som liknar en gemensam lösning på flyktingsituationen i Europa kan detta tänkas stärka den europeiska säkerhetsgemenskapen. Risken finns dock att de inte gör det, inte minst med tanke på hur pass känslig frågan om migration är i många europeiska länder. Här framträder också konturerna av vad som i förlängningen möjligen är det största hotet mot den europeiska säkerhetsgemenskapen som vi känner den idag, nämligen att de principer som EU vilar på och som är tänkta att föra medlemsstaterna närmare varandra (till exempel den fria rörligheten) snarare verkar för att underblåsa politiska motsättningar dem emellan. Det verkar finnas liknande tendenser inom utrikes- och säkerhetspolitiken i så motto att olika nationella synsätt i relation till kriserna i Ukraina och Syrien kan stärka uppfattningar att EU inte längre tjänar medlemsstaternas intressen. Detta belyser också en paradox inom den europeiska säkerhetsgemenskapen, nämligen att i takt med att den har konsoliderats och numera tas för given avtar den disciplinerande effekten av minnet av europeiska krig som främjade gemenskapen till en början. Hittills har europeiska eliter varit benägna att söka kompromisser och tidigare har bristande enighet mellan medlemsstaterna i många fall vägts upp av innovationsförmåga och kreativitet. Vi lär bli varse om så är fallet även framöver.

Hur kan EU främja säkerhetsgemenskapsbyggande bortom dess gränser?

Det hävdas inte sällan att EU måste bli mer lik en stat för att effektivt kunna påverka sin omgivning och utöva ledarskap i viktiga globala frågor. Nästan lika ofta framförs argumentet att medlemsstater aldrig kommer att uppbåda det mått av samstämmighet som krävs för

att EU ska bli en enhetlig aktör inom utrikes- och säkerhetspolitiken och att det därmed är slöseri med tid och resurser att ens försöka. Forskningen om säkerhetsgemenskaper ger inte entydigt stöd åt det ena eller andra argumentet utan kan främst sägas tillföra ett annorlunda perspektiv. Utgångspunkten här är att EU visserligen är en långt ifrån enhetlig utrikes- och säkerhetspolitisk aktör men att unionen är världens mest avancerade säkerhetsgemenskapsbyggande institution. Om målsättningarna för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik är att unionen och dess medlemsstater ska bidra till fred och säkerhet framstår det ur detta perspektiv som troligt att EU främjar dessa målsättningar bäst genom att stödja säkerhetsgemenskapsbyggande praktiker både inom och bortom dess gränser. Här presenteras tre generella handlingsrekommendationer som syftar till att belysa hur detta skulle kunna gå till.

- EU bör generellt sträva efter att stärka samarbetet kring säkerhetspolitiska utmaningar med andra regionala organisationer. Ett exempel här är den dialog om förebyggande diplomati och konfliktmedling som förs mellan representanter från EU:s utrikestjänst, FN, OSSE, Arabförbundet och Afrikanska unionen. EU kan stödja institutionaliseringen av den här typen av multilaterala forum inte minst genom att tillhandahålla finansiella resurser och expertis. Samarbetet mellan EU och Arabförbundet kring krishantering, bland annat genom att EU:s utrikestjänst stödjer uppbyggnaden av ett kriscentrum i Kairo samt att det hålls regelbundna möten mellan KUSP-ambassadörer och företrädare för Arabförbundet, är också exempel på detta.
- Institutionaliseringen av multilaterala diplomatiska forum är dock inte tillräckligt. Forskningen om EU:s militära och civila krishanteringsförmågor och inte minst civilskyddssamarbete antyder att praktiskt samarbete inom ramen för insatser och övningar över tid skapar större samsyn kring hur gränsöverskridande risker och icke-militära hot bör hanteras. Militära och civila insatser inom GSFP som inbegriper icke-medlemsstater är intressanta exempel och EU bör se över möjligheterna att göra det lättare för icke-medlemsstater att delta, till exempel genom att göra det möjligt att finansiellt

stödja deras deltagande även om detta berör känsliga budgetfrågor. Relationen mellan EU och NATO bör även diskuteras utförligare inte minst då EU:s medlemsstater i praktiken förlitar sig på NATO:s planerings- och stridsledningsresurser vid större militära insatser samtidigt som det säkerhetspolitiska läget i östra Europa har fått NATO att på nytt betona territoriellt försvar framför internationell krishantering.

- Det regionala civilskyddssamarbetet i Medelhavet som EU stödjer är ett annat framgångsrikt exempel som borde kunna utvecklas ytterligare, till exempel genom att icke-medlemsstater ges bättre tillgång till civilskyddsmekanismen samt finansiellt stöd för att delta i insatser som koordineras av ERCC. Flyktningssituationen på Medelhavet belyser också det ökade behovet av sjöräddningsinsatser och förutom att EU:s respons inledningsvis lämnade en hel del att önska finns det anledning att diskutera om inte EU:s civilskydd borde utökas till att omfatta även sjöräddning som ett sätt att stärka EU:s humanitära förmågor, hellre än att EU:s myndighet för gränskontroll koordinerar den här typen av insatser.

Källor och litteratur

Detta kapitel sammanfattar till stora delar min egen forskning om EU som säkerhetsgemenskapsbyggande institution efter det kalla krigets slut. En utförlig diskussion kring begrepp, metod och empiriskt urval återfinns i boken *Diplomacy and Security Community-Building: EU Crisis Management in the Western Mediterranean* (London: Routledge, 2015) och artikeln ”The European Union as Security Community-Building Institution: Venues, Networks and Co-operative Security Practices” (*Journal of Common Market Studies* 53:3, 2015).

Standardverken inom forskningen om säkerhetsgemenskaper är Karl W. Deutsch, m.fl. bok *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1957); samt Emanuel Adlers och Michael Barnetts antologi *Security Communities* (Cambridge:

Cambridge University Press, 1998). Även Amitav Acharyas *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (London: Routledge, 2001) och Janice Bially Matters *Ordering International Politics: Identity, Crisis and Representational Force* (London: Routledge, 2005) utgör viktiga bidrag till litteraturen. Bland de studier som fokuserar på säkerhetspraktiker och praktikgemenskaper bör nämnas Vincent Pouliots *International Security in Practice: The Politics of NATO-Russia Diplomacy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010) och Emanuel Adler, "The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post-Cold War Transformation" (*European Journal of International Relations* 14:2, 2008).

Forskningen om EU:s utrikes- och säkerhetspolitik är vid det här laget mycket omfattande. En god introduktion till studiet av GSFP samt EU:s civilskyddssamarbete återfinns i Jocelyn Howarths *Security and Defence Policy in the European Union* (Basingstoke: Palgrave, 2014, andra upplagan); samt av Arjen Boin, Magnus Ekengren och Mark Rhinard i *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013). För studier om socialisering inom GUSP/GSFP, se Christoph Meyers *The Question for a European Strategic Culture: Changing Norms on Security and Defence in the European Union* (Basingstoke: Palgrave, 2006); samt "Governance and State Power: A Network Analysis of European Security" av Frédéric Mérand, Stephanie Hofmann och Bastien Irondelle, (*Journal of Common Market Studies* 49:1, 2011). För studier om socialisering inom EU i bredare bemärkelse kan nämnas Juan Díez Medrano *Framing Europe: Attitudes to European Integration in Germany, Spain, and the United Kingdom* (Princeton: Princeton University Press, 2003); Jeffrey Checkel och Peter Katzenstein, *European Identity* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009); Theresa Kuhn, *Experiencing European Integration: Transnational Lives and European Identity* (Oxford: Oxford University Press, 2014); och Kathleen R. McNamara, *The Politics of Everyday Europe: Constructing Authority in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2015).

Bland de studier av EU:s respons till den arabiska våren som hittills har publicerats kan nämnas Joel Peters antologi *The European*

Union and the Arab Spring: Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East (Lanham, MD: Lexington Books, 2012); samt Federica Bicchì, "The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring: 'More for More' or Less of the Same?" (*Mediterranean Politics* 19:3, 2014).

Kommissionens förslag "European Agenda on Migration":

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

Rådslutsatser, etc. rörande "EUNAVFOR Med":

(http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/index_en.htm).

Den nya rättsliga ramen för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik efter Lissabon

av Inger Österdahl

Detta kapitel fokuserar på den rättsliga ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Den rättsliga ramen i det här fallet handlar framför allt om former och strukturer för politikskapandet och beslutsfattandet; den reglerar inte innehållet i politiken utom på en mycket allmän och abstrakt nivå i form av vägledande principer och övergripande målsättningar.

Lissabonfördraget medförde inga stora ändringar på utrikes- och säkerhetspolitikens område. Medan reglerna som avser övriga delar av EU:s verksamhet samlades i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (Funktionsfördraget) stannade utrikes- och säkerhetspolitiken ensam kvar i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget).

Tre rättsliga nyheter tillkom dock i och med Lissabonfördraget: Positionen som unionens höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik och den Europeiska utrikestjänst som står till representantens förfogande; en möjlighet för EU att besluta om sanktioner inte bara som tidigare mot andra länder, utan mot enskilda individer och icke-statliga sammanslutningar; samt en ömsesidig försvarsklausul mellan EU:s medlemsstater (se även Mikael Erikssons och Charlotte Wagnssons kapitel i denna volym). I övrigt möblerade Lissabonfördraget huvudsakligen bara om bland redan befintliga bestämmelser på utrikes- och säkerhetspolitikens område.

Detta kapitel kommer att behandla de rättsliga nyheterna i Lissabonfördraget såväl som de inte fullt lika nya övergripande rättsliga och institutionella strukturerna för politikskapandet. Kapitlet

ställer frågan: Hur gemensam är egentligen den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och försvarspolitiken ur en juridisk synvinkel? Frågan skulle också kunna formuleras så här: Hur ”juridifierad” är den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken?

Först behandlas den materiella omfattningen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, det vill säga vilka sakfrågor EU får befatta sig med och det konstateras att EU:s befogenheter i princip är mycket breda. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utgör i sin tur endast en del av EU:s totala yttre verksamhet som omfattar mycket mer än utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. EU interagerar intensivt med omvärlden på en mängd olika politikområden, varav utrikes- och säkerhetspolitiken bara är ett, även om utrikes- och säkerhetspolitiska frågor också kan vara nära förbundna med frågor på andra områden.

Därefter kommer vi in på alla de aktörer, främst i form av EU-institutioner och medlemsstater, som är inblandade i utformandet av utrikes- och säkerhetspolitiken. Hur ser EU:s möjligheter ut att fatta beslut som på ett eller annat sätt sätter sig över de olika medlemsstaternas intressen och prioriteringar? Och finns det några rättsligt kraftfulla medel att ta till för att få medlemsstaterna att inordna sig i en utrikes- och säkerhetspolitik som är gemensam i verklig mening? Kapitlet analyserar hur besluten fattas inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och det konstateras att unionen på det hela taget inte har mycket att sätta emot ur rättslig synpunkt om medlemsstaterna av en eller annan anledning inte vill samarbeta; skulle medlemsstaterna å andra sidan vilja samarbeta finns det väldigt få begränsningar i EU-fördraget för vad de skulle kunna göra i form av gemensam politik.

På området sanktioner riktade mot individer och icke-statliga sammanslutningar har EU-domstolen flyttat fram sina positioner till förmån för skyddet av de mänskliga rättigheterna och en omfattande rättspraxis har byggts upp. Härigenom har domstolen både värnat om sin egen ställning inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och om de grundläggande mänskliga rättigheternas ställning i den förda politiken. Huruvida EU-domstolen kommer att lyckas stärka sin position även på andra delområden inom utrikes-

och säkerhetspolitiken återstår att se liksom huruvida grundläggande mänskliga rättigheter kommer att göra samma avgörande avtryck där.

Sist behandlas försvarspolitiken som faktiskt förebådar både en EU-gemensam försvarspolitik och på sikt ett gemensamt EU-försvär. Den ömsesidiga försvarsklausulen som introducerades i Lissabonfördraget skulle kunna tolkas som ett tecken på en långtgående försvarspolitisk solidaritet mellan medlemsstaterna.

Unionen har ett brett mandat

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken omfattar enligt artikel 24(1) i EU-fördraget alla typer av utrikespolitiska frågor och alla frågor som rör EU:s säkerhet. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken omfattar också enligt samma artikel den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar. I sak finns alltså inga begränsningar för vad EU skulle kunna ägna sig åt i form av gemensam utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

På dessa områden liksom på alla andra områden där EU agerar internationellt ska vissa värden vara vägledande. I EU-fördragets avdelning V står i artikel 21(1) att de principer som varit styrande för EU:s egen framväxt ska styra EU:s agerande även på den internationella scenen och EU ska verka för att främja sina egna kärnvärden internationellt. Det handlar om demokrati, rättsstatlighet, universella och odelbara mänskliga rättigheter, respekten för mänsklig värdighet, principerna om jämlikhet och solidaritet, samt respekten för FN-stadgans principer och internationell rätt. I dagens värld är dessa värden långt ifrån självklara.

På alla områden där EU agerar internationellt, inklusive inom ramen för den gemensamma utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken, ska EU vidare, enligt artikel 21(1) i EU-fördraget, sträva efter att utveckla relationer och bygga partnerskap med länder utanför EU (så kallade ”tredje länder”) och med andra regionala eller globala organisationer som delar EU:s grundläggande värderingar. EU ska

främja multilaterala lösningar på internationella problem och ska i synnerhet försöka åstadkomma sådana lösningar inom ramen för FN. Multilateralism är något som EU länge stått för – ”effektiv multilateralism” är sedan EU:s säkerhetsstrategi antogs 2003 en viktig paroll.

Inom ramen för sina externa relationer är EU aktivt på många andra områden än utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken. Internationell handel är ett sådant uppenbart och viktigt område. Handelspolitiken är ett av EU:s grundläggande ursprungliga kompetensområden och efter Lissabon har handelspolitiken uttryckligen blivit ett område där EU har exklusiv kompetens. EU bedriver också en utvecklingspolitik inriktad på fattigdomsbekämpning, samt bedriver vidare ekonomiskt och finansiellt samarbete med länder utanför EU som inte är utvecklingsländer. Det finansiella samarbetet inkluderar finansiellt bistånd till länder utanför EU om det skulle uppstå ett akut behov. Även humanitärt bistånd ingår i EU:s externa verksamhet och ska gå till människor i tredje länder som fallit offer för naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människan. EU:s miljöpolitik utgör också en allt viktigare beståndsdel av EU:s internationella verksamhet. EU:s politik på området gränskontroll, asyl och immigration som diskuteras i ett särskilt bidrag i denna volym har länge gjort sig påmind på olika sätt och varit föremål för het politisk debatt (se Gregor Nolls kapitel i denna volym). Även EU:s energipolitik kan sägas ha en stark extern komponent som blivit allt mer uppmärksammas på senare år. EU:s politik för att bekämpa terrorism har också en uppenbar extern dimension.

I sak går det ingen skarp gräns mellan frågor som tillhör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och övriga frågor som rör EU:s externa relationer. Ur juridisk synvinkel är den grundläggande skillnaden konstitutionell, det vill säga vem som fattar besluten (medlemsstaterna eller EU); vilken typ av beslut som kan fattas (begränsade beslut i enskilda fall eller generellt bindande lagstiftning); samt hur besluten fattas (genom enhällighet eller majoritetsbeslut). EU:s utrikes- och säkerhetspolitik är organiserad enligt ett tydligt mellanstatligt mönster och regleras i EU-fördraget medan EU:s övriga externa aktiviteter är organiserade enligt en mer eller mindre överstatligt modell och regleras i Funktionsfördraget.

Strategiskt viktig är den passus som i tredje punkten avslutar portalparagrafen – den tidigare nämnda artikel 21 – i EU-fördragets avdelning V med ”allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder och särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken”. Punkt 3 säger att unionen ska säkerställa samstämmigheten mellan de olika områdena för unionens yttre åtgärder samt mellan de yttre åtgärderna och unionens övriga politik. Rådet och kommissionen, assisterade av unionens höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik, ska säkerställa denna samstämmighet och ska samarbeta för att åstadkomma en enad yttre front. Passusen är symbolmättad och i viss mån missvisande. Det talas förvisso om *unionens* externa verksamhet och för unionens del är rådet, kommissionen och den höga representanten centrala aktörer. Inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är dock Europeiska rådet, som samlar stats- och regeringscheferna, och medlemsstaterna själva minst lika centrala om inte mer centrala aktörer, men dessa nämns inte i den storstilade portalparagrafen. Utöver de nämnda unionsaktörerna kan tjugoåtta formellt och reellt inflytelserika medlemsstater med potentiellt olika viljor bidra till att försvåra uppnåendet av samstämmighet mellan olika externa och interna politikområden.

Det faktum att ”pelarstrukturen” i EU:s olika fördrag officiellt avskaffades i och med Lissabonfördraget påverkade i praktiken inte den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, utan bevarade i stort sett ramarna för både innehållet och beslutsprocedurerna i politiken. Utrikes- och säkerhetspolitiken utgör numera en ensam egen ”pelare” i EU-fördraget medan samtliga övriga politikområden regleras i Funktionsfördraget. Därmed framstår utrikes- och säkerhetspolitiken inklusive försvarspolitiken som ännu mer exceptionell i förhållande till övriga politikområden än före Lissabon. Det skulle också kunna orsaka en hel del problem när det gäller möjligheterna att fullborda den högtidligen proklamerade strävan att åstadkomma samstämmighet mellan olika politikområden utåt och inåt – särskilt i kombination med den i EU-fördraget om möjligt ännu tydligare uttryckta mellanstatligheten i utrikes- och säkerhetspolitiken efter Lissabon.

Många aktörer utformar politiken

Som redan framgått är det utmärkande för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik att många olika aktörer är inblandade i politikskapandet. (Lisbeth Aggestam analyserar implikationerna av detta för ledarskapet i EU:s utrikespolitik i *Europaperspektiv 2014*). Dock är vissa normalt betydelsefulla EU-institutioner nästan inte inblandade alls. Europeiska rådet och rådet bestämmer innehållet i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken enligt artikel 24(1) i EU-fördraget, i avdelning V kapitel 2 som handlar om särskilda bestämmelser om utrikes- och säkerhetspolitiken. Europeiska rådet lägger fast den övergripande riktningen enligt artikel 26(1) och rådet utarbetar politiken på grundval av Europeiska rådets allmänna riktlinjer och strategiska kurs enligt artikel 26(2) i EU-fördraget. Rådet och EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik ska, också enligt artikel 26(2) och för den höga representantens del även artikel 18(4), säkerställa enhetligheten, konsekvensen och effektiviteten i unionens handlande. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska genomföras av EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik och av medlemsstaterna med användning av nationella resurser och unionens resurser, enligt artikel 26(3) i EU-fördraget.

Europeiska rådets ordförande representerar enligt artikel 15(5) i EU-fördraget EU gentemot omvärlden i frågor som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den nuvarande ordföranden i Europeiska rådet är Donald Tusk, tidigare Polens statsminister.

Rådet i sin tur består av medlemsstaternas ministrar på aktuella politikområden, det vill säga i utrikes- och säkerhetspolitikens fall i första hand utrikesministrarna. Det så kallade utrikespolitiska rådet (*Foreign Affairs Council*), det vill säga rådet i dess utrikespolitiska skepnad består således av utrikesministrarna från alla medlemsstater. Beroende på vilka sakfrågor som skall diskuteras i rådet kan det utrikespolitiska rådet också bestå av försvarsministrarna, bistånds- eller utvecklingsministrarna eller av handelsministrarna. I Sverige är näringsministern numera ansvarig för handelsfrågorna.

EU:s höga representant är nu Federica Mogherini, tidigare Italiens utrikesminister. Posten som ”Unionens höga representant för ut-

rikes- och säkerhetspolitik” inrättades genom Lissabonfördraget. Tidigare benämndes positionen ”hög representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken” och inrättades ursprungligen genom Amsterdamfördraget (1997). Under upptakten till vad som slutligen blev Lissabonfördraget var det tänkt att posten som hög representant formellt skulle benämnas ”EU:s utrikesminister”, men så blev det inte. Stora förhoppningar knyts till den höga representanten i EU-fördraget, artikel 18(2). Den höga representanten ska leda unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik; genom sina förslag bidra till utformningen av denna politik och på rådets mandat verkställa den; samt handla på samma sätt i fråga om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken.

Den höga representanten är ordförande i det utrikespolitiska rådet, i enlighet med artiklarna 18(3) och 27(1) i EU-fördraget, på alla områden som rör EU:s utrikespolitik utom i handelsfrågor då det halvårligen roterande presidentskapet tar över ordförandeklubban. Enligt artikel 27(2) i EU-fördraget ska den höga representanten – liksom ordföranden i Europeiska rådet – representera EU utåt i frågor som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den höga representanten ska vidare föra politisk dialog med tredje länder och andra typer av internationella aktörer å EU:s vägnar och ska uttrycka EU:s position i internationella organisationer och vid internationella konferenser. Den höga representanten är också vice ordförande i kommissionen, enligt artikel 18(4) i EU-fördraget, vilket illustrerar försöket att genom Lissabonfördraget överbygga gapet mellan utrikes- och säkerhetspolitiken å ena sidan och övriga ”yttre åtgärder” å den andra för att skapa en integrerad och sammanhållen utrikespolitik i vid mening för EU.

I artikel 27(3) i EU-fördraget beslutades också i Lissabon att en Europeisk utrikestjänst ska inrättas, ett slags EU:s utrikesdepartement om än inte i de termerna. Den europeiska utrikestjänsten ska bistå den höga representanten i den senares utförande av sitt mandat. Utrikestjänsten ska verka i samarbete med medlemsstaternas respektive utrikesdepartement och bestå av tjänstemän från rådets sekretariat, från kommissionen, samt av tjänstemän tillfälligt utlånade (sekonderade) från medlemsstaternas utrikestjänster. Därmed

måste många olika konstitutionella logiker och politiska intressen samverka och balanseras mot varandra. Forskaren Rosa Balfour framhåller också olika arbetskulturer som en komplicerande faktor vid skapandet av en gemensam utrikespolitik för EU.

Den europeiska utrikestjänsten driver, enligt artikel 32 i EU-fördraget och artikel 221 i Funktionsfördraget, EU-representationer som benämns unionens delegationer runt om i världen. Unionens delegationer ska lyda under unionens höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik, enligt artikel 221(2) i Funktionsfördraget. Medlemsstaternas diplomatiska och konsulära beskickningar och unionens delegationer i tredje länder, samt vid internationella konferenser och internationella organisationer, förväntas samarbeta enligt artikel 32 och 35 i EU-fördraget samt artikel 221(2) i Funktionsfördraget – bland annat genom att utbyta information och utföra gemensamma bedömningar – för att genomföra det som beslutats inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. De förväntas även bidra till formuleringen av densamma. Unionens höga representant ska, enligt artikel 34(1) i EU-fördraget, organisera medlemsstaternas inbördes samordning av deras agerande i internationella organisationer och vid internationella konferenser.

Före Lissabonfördraget var det kommissionen som drev EU:s representationer utomlands. Omformningen av kommissionens representationer till unionens delegationer i och med Lissabonfördraget innebar en formell uppgradering av EU:s utrikesrepresentation och en breddning av vilka frågor representationerna kunde ägna sig åt; från de mer tekniska frågor som ligger under kommissionens mandat till att även inkludera utrikes- och säkerhetspolitiska frågor inom rådets revir. Forskaren Frauke Austermann finner att delegationerna sedan Lissabonfördraget mycket framgångsrikt har påverkat EU:s diplomati mot ökad centralisering i bemärkelsen att ”tala med en röst”. På grundval av sin analys av delegationernas verksamhet finner Austermann också, i strid med gängse uppfattning, att EU i världen är en politisk jätte i vardande (inte dvärg), en ekonomisk makt (inte jätte) och en normativ dvärg (inte makt).

På delområdet utrikes- och säkerhetspolitik inom det breda fältet EU:s ”yttre åtgärder” spelar kommissionen en underordnad roll. Det

är följdriktigt eftersom kommissionen framför allt är en del – och en pådrivande del – av det överstatliga konstitutionella maskineriet inom EU. Kommissionen skulle, enligt artikel 27(3) i EU-fördraget, samtycka till det beslut genom vilket rådet (2010) upprättade den europeiska utrikestjänsten, vilket i och för sig var viktigt eftersom kommissionen därigenom kunde bevaka sina intressen i utrikestjänstens organisation och funktionssätt. Kommissionen kan också fortsättningsvis indirekt påverka arbetet i utrikestjänsten genom de tjänstemän som kommissionen bidrar med. I övrigt förekommer kommissionen inte vare sig i beslutsfattandet eller genomförandet av utrikes- och säkerhetspolitiken utom som medinitiativtagare till den höga representanten enligt artikel 30(1) i EU-fördraget vad gäller att hänskjuta vilken som helst fråga inom utrikes- och säkerhetspolitiken till rådet samt att lägga fram initiativ eller förslag för rådet. Det är åtminstone formellt inga kraftfulla policyverktyg ur kommissionens synvinkel.

En annan EU-institution som blivit allt viktigare inom det överstatliga policyskapandet efter Lissabonfördraget, men som spelar en i bästa fall marginell roll inom utrikes- och säkerhetspolitiken är Europaparlamentet. Europaparlamentet ska enligt artikel 36 i EU-fördraget regelbundet rådfrågas av EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik om huvuddragen och grundläggande vägval inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Den höga representanten ska vidare, också enligt artikel 36 i EU-fördraget, regelbundet informera Europaparlamentet om hur dessa båda politikområden utvecklas. Den höga representanten ska enligt samma artikel säkerställa att hänsyn vederbörligen tas till Europaparlamentets synpunkter. Liksom i fallet med kommissionen är det inga kraftfulla påverkansverktyg Europaparlamentet förfogar över. Dessutom ligger initiativet här helt och hållet hos den höga representanten.

På nivån under rådet och den höga representanten – på ambassadörsnivå - verkar Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, enligt artikel 38 i EU-fördraget. Kommittén ska bevaka den internationella utvecklingen på de områden som den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken täcker och ska bidra till utformandet av EU:s

politik genom att leverera yttranden till rådet, på rådets begäran, på begäran av EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik, eller på eget initiativ. Kommittén ska även bevaka genomförandet av den överenskomna politiken och lyder under den europeiska utrikes-tjänstens ordförandeskap.

Sist men inte minst, kanske faktiskt mest, är medlemsstaterna i denna sin egenskap viktiga aktörer inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. EU-fördraget slår fast i artikel 26(3) att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska genomföras ”av den höga representanten och av medlemsstaterna med användande av nationella resurser och unionens resurser”. Medlemsstaterna har en stark position både formellt och reellt och ett direkt inflytande på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, vilket kan framstå som paradoxalt givet att termen ”gemensam” brukar antyda överstatlighet i EU-sammanhanget.

Olika påbud och uppmaningar utgår från EU-fördraget till medlemsstaterna om hur de ska agera inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Föga överraskande stadgas inte om några sanktioner eller formella påtryckningsmekanismer mot de stater som inte lyder påbudet. Rådet och den höga representanten ska, enligt artikel 24(3), tillse att staterna är lojala med unionens politik. I en ganska typisk passus i inledningen av avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget med särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, tecknas de olika roller som spelas av unionen å den ena sidan och av medlemsstaterna å den andra. Unionen ska, heter det i artikel 24(2) föra, utforma och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, grundad på utvecklingen av en ömsesidig politisk solidaritet bland medlemsstaterna, identifierandet av frågor av allmänt intresse och uppnåendet av en ständigt ökande grad av samstämmighet i medlemsstaternas åtgärder. Det är inte uppenbart vem som sätter agendan, unionen eller medlemsstaterna.

Medlemsstaterna å sin sida ska, enligt artikel 24(3) i EU-fördraget, stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik aktivt och oreserverat i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet och ska efterkomma unionens åtgärder på detta område. Medlemsstaterna ska, säger artikel 24(3) vidare, arbeta tillsammans för att stärka och utveckla sin

ömsesidiga politiska solidaritet. Medlemsstaterna ska vidare avstå från handlande som strider mot unionens intressen eller som sannolikt skulle försvaga unionens effektivitet som en sammanhållande kraft i de internationella relationerna.

Medlemsstaterna får avslutningsvis, liksom den höga representanten och den höga representanten med kommissionens stöd, lägga fram vilken fråga som helst som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken för rådet och får underställa rådet initiativ eller förslag, enligt artikel 30(1) i EU-fördraget.

EU-domstolen mestadels marginaliserad

Det finns endast en viktig EU-institution som uttryckligen stängs ute från den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och det är EU-domstolen. EU-domstolen ska inte ha domsrätt över den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken står det i EU-fördraget i artikel 24(1). Ett av många problem som EU-domstolen fann i sitt yttrande (2/2013) över förslaget till EU:s anslutningsfördrag till Europakonventionen för mänskliga rättigheter 2014 var att Europadomstolen skulle komma att få domsrätt även över EU:s agerande inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, en domsrätt som EU-domstolen alltså själv saknar. EU-domstolen ansåg i sitt yttrande att om inte EU-domstolen har denna domsrätt ska inte Europadomstolen ha den heller. Om Europadomstolen fick domsrätt över EU:s utrikes- och säkerhetspolitik skulle såväl civila som militära EU-operationer kunna granskas ur människorättssynpunkt. Medlemsstaternas agerande under militära uppdrag utomlands kan och har redan granskats av Europadomstolen. Om Europadomstolen fick domsrätt över EU som organisation skulle även EU kunna hållas ansvarigt för eventuella människorättsövergrepp begångna av personal på missioner med EU-mandat inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Två typer av frågor får EU-domstolen dock döma över enligt artikel 24(1) i EU-fördraget, trots kopplingen till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Båda typerna av frågor ligger på

gränsen mellan (det mellanstatliga) området för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik å ena sidan och EU:s (överstatliga) politikområden inom ramen för Funktionsfördraget å den andra.

EU-domstolen får, enligt artikel 24(1) i EU-fördraget och artikel 275 i Funktionsfördraget, för det första döma i frågor som rör själva gränsdragningen mellan det utrikes- och säkerhetspolitiska området och andra politikområden. Den centrala frågan i dessa fall är på vilken grund i EU-fördraget eller Funktionsfördraget en åtgärd rätteligen ska baseras, vilka beslutsprocedurer som ska tillämpas och som en följd därav vilka EU-institutioner som får inflytande i beslutsprocessen. Exempel på fall efter Lissabonfördraget som rör gränsdragningen mellan den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och andra områden är C-130/10 (*Europaparlamentet mot rådet*) och C-658/11 (*Europaparlamentet mot rådet*). I båda fallen är det Europaparlamentet som stämt rådet vilket bland annat illustrerar EU-parlamentets vilja att vinna ökat inflytande i beslutsprocesserna rörande utrikes- och säkerhetspolitiken.

Fallet C-130/10 rörde restriktiva åtgärder (i det här fallet frysning av tillgångar) mot sympatisörer till Usama bin Ladin, al-Qaida och talibanerna beslutade av rådet inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i EU-fördraget i kombination med artikel 215(2) i Funktionsfördraget om restriktiva åtgärder. Europaparlamentet ansåg att de restriktiva åtgärderna borde ha beslutats inom ramen enbart för Funktionsfördragets bestämmelser i avdelning V kapitel 1 om ”ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”, artikel 75. EU-domstolen fann att rådet beslutat om sanktionerna på korrekt rättslig grund.

Fallet C-658/11 handlade om ett beslut av rådet inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken att å EU:s vägnar ingå ett avtal enligt EU-fördragets artikel 37 med Republiken Mauritius om villkoren för att överföra misstänkta pirater och egendom som i detta sammanhang har beslagttagits av den EU-ledda marina styrkan till Republiken Mauritius och om villkoren för misstänkta pirater efter en sådan överföring. Europaparlamentet yrkade att EU-domstolen skulle ogiltigförklara rådets beslut att ingå avtalet eftersom beslutet rätteligen borde ha fattats på grundval

av artikel 218 i Funktionsfördraget som bland annat föreskriver att Europaparlamentet ska godkänna beslut om att ingå internationella avtal. EU-domstolen ansåg i detta fall att rådet visserligen hade fattat sitt beslut att (ensamt) ingå avtalet på korrekt rättslig grund, men att Europaparlamentet inte hade informerats tillräckligt snabbt och grundligt i alla skeden av förhandlingarna om och vid ingåendet av avtalet mellan EU och Mauritius. Enligt artikel 218(10) i Funktionsfördraget krävs omedelbar och fullständig information till Europaparlamentet beträffande avtal på samtliga av unionens verksamhetsområden, inklusive utrikes- och säkerhetspolitiken. EU-domstolen ogiltigförklarade därför rådets beslut att ingå avtalet med Mauritius.

EU-domstolen får, för det andra, enligt artikel 24(1) i EU-fördraget i kombination med artikel 275 i Funktionsfördraget, kontrollera lagenligheten i beslut om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på grundval av avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget om särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I artikel 215 i Funktionsfördraget regleras när EU får besluta om restriktiva åtgärder. Före Lissabonfördraget kunde restriktiva åtgärder, enligt dåvarande Fördraget om upprättande av den Europeiska gemenskapen, endast beslutas mot ”tredje länder”. I och med Lissabonfördraget infördes i artikel 215(2) i EU-fördraget den betydelsefulla möjligheten för EU att besluta om motsvarande restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer och grupper eller icke-statliga enheter. Redan innan Lissabonfördraget trädde i kraft hade EU fattat beslut om riktade sanktioner mot misstänkta terrorister (till exempel frysning av tillgångar) ofta på grundval av föregående beslut fattade i FN:s säkerhetsråd.

I Sverige blev fallet med de så kallade ”somaliasvenskarna”, vilka misstänktes för att sympatisera med al-Qaida, mycket uppmärksammat. Fallen T-306/01 (*Ahmed Ali Yusuf och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen*) samt det snarlika T-315/01 (*Yassin Abdullah Kadi mot rådet och kommissionen*) blev rättshistoria i EU-domstolen när denna 2008 (före Lissabonfördragets ikraftträdande) i de förenade målen C-402/05 och C-415/05 (*Yassin Abdullah*

Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen) ogiltigförklarade EU:s beslut om riktade sanktioner i dessa fall med hänvisning till respekten för grundläggande mänskliga rättigheter (framför allt straffprocessuella rättigheter och äganderätten). År 2013 underkände EU-domstolen en gång till i ett nytt fall – vanligen benämnt ”Kadi II”, de förenade målen C584/10, C593/10 och C595/10 – de riktade sanktionerna mot Kadi vilka vid det laget, men alltså förgäves, hade modifierats något för att tillfredsställa kraven på respekt för de mänskliga rättigheterna. EU-domstolen har genom sin rättspraxis på området för riktade sanktioner mot fysiska och juridiska personer och ickestatliga grupperingar kraftfullt flyttat fram positionerna för de mänskliga rättigheterna på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. (För en diskussion om de mänskliga rättigheternas centrala plats i EU:s utrikespolitik, se Andreas Mobergs kapitel i Europaperspektiv 2014).

Eftersom det före Lissabonfördraget endast stod att restriktiva åtgärder fick beslutas mot ”tredje länder” infördes i Lissabonfördraget regeln att restriktiva åtgärder även fick beslutas mot andra subjekt än ”tredje länder”. När EU-domstolen granskade fallen Yusuf och Al Barakaat samt Kadi var den således ganska generös i sin tolkning av begreppet ”tredje länder” som ansågs kunna inrymma enskilda individer och till och med EU-medborgare bosatta inom EU, men sträng i sin utvärdering av huruvida de mänskliga rättigheterna hade respekterats i beslutet om sanktioner.

När beslut om restriktiva åtgärder ska fattas, görs detta enligt artikel 215 i Funktionsfördraget av rådet (med kvalificerad majoritet) på ett gemensamt förslag av EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik och kommissionen. Rådet ska enligt samma artikel informera Europaparlamentet om sitt beslut. Rådet måste dessförinnan ha fattat ett (enhälligt) beslut enligt EU-fördragets bestämmelser om utrikes- och säkerhetspolitik, vanligen artikel 29, om att sanktioner ska införas. Om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inte behöver kopplas in fattas beslut om sanktioner i syfte att förebygga och bekämpa terrorism enbart under Funktionsfördraget (artikel 75) av rådet på förslag av kommissionen på grundval av EU-lagstiftning utfärdad av rådet och Europaparlamentet gemensamt.

Enhälligt beslutsfattande dominerar

Lissabonfördraget blev kulmen på en gradvis utveckling inom EU mot alltmer beslutsfattande med kvalificerad majoritet, alltså en utveckling från mellanstatlighet med enhälligt beslutsfattande mot överstatlighet. Vi kommer nu att studera EU:s beslutsfattande på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken både som sådant och som en illustration av graden av mellanstatlighet respektive överstatlighet på detta område.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska enligt artikel 24(1) i EU-fördraget bestämmas och genomföras av Europeiska rådet och rådet och de ska enligt samma artikel agera enhälligt utom när något annat stipuleras uttryckligen. Att beslut enligt kapitlet om utrikes- och säkerhetspolitiken ska fattas enhälligt upprepas i artikel 31(1). Enhällighet är således huvudregeln på utrikes- och säkerhetspolitikens område. Ingen stat kan bli bunden mot sin vilja. De rättsliga instrument som står till unionens förfogande räknas upp i EU-fördraget.

Unionen ska, enligt artikel 25 (a) och (b) i EU-fördraget, föra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genom att bestämma de ”allmänna riktlinjerna” samt genom att fatta ”beslut”. Besluten i sin tur ska enligt artikel 25 (b) (i-iii) bestämma vilka åtgärder som ska vidtas av unionen, vilka ståndpunkter som ska intas av unionen, samt arrangemangen för genomförandet av de två typerna av beslut. I tillägg till de allmänna riktlinjerna och de två olika typerna av beslut ska unionen enligt artikel 25 (c) föra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genom att stärka det systematiska samarbetet mellan medlemsstaterna om deras politik. Vilka instrument unionen ska använda för att stärka medlemsstaternas samarbete specificeras inte; ur rättslig synpunkt finns inga kraftfulla instrument till unionens förfogande när det gäller att förmå staterna att samarbeta.

Liksom i fallet med enhällighet i Europeiska rådet och rådet, föreskriver EU-fördraget inte mindre än två gånger att antagandet av lagstiftande instrument är uteslutet på utrikes- och säkerhetspolitikens område, i artikel 24(1) respektive 31(1). Generellt bindande EU-lagstiftning antas i stor mängd på de flesta av EU:s politikområden

inklusive inom de områden som räknas till de ”yttre åtgärderna”, men får alltså inte antas inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Att den rättsligt mest högststående formen av beslut – lagstiftande beslut – uttryckligen anges som utesluten på detta område illustrerar ur rättslig synpunkt den svagare formella struktur som råder inom EU:s utrikespolitik. Det existerar heller inte som vi sett något EU-rättsligt maskineri som skulle kunna se till att eventuella lagstiftande beslut inom utrikes- och säkerhetspolitiken drevs igenom; EU-domstolen är principiellt utesluten från detta område enligt artikel 24(1).

Europeiska rådets beslutsbefogenheter definieras snarlikt men inte helt identiskt i två olika bestämmelser i artikel V i EU-fördraget. Enligt den första bestämmelsen som gäller hela fältet för EU:s ”yttre åtgärder”, ska Europeiska rådet på grundval av de principer som unionen själv bygger på och på grundval av ett antal brett formulerade målsättningar för unionens internationella handlande som helhet i artikel 21, identifiera unionens strategiska intressen och mål enligt artikel 22(1). Europeiska rådets beslut med avseende på unionens strategiska intressen och mål ska röra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och andra områden som omfattas av unionens yttre åtgärder. Europeiska rådet ska enligt samma artikel agera enhälligt på rekommendation från rådet.

Europeiska rådets beslutsbefogenheter enligt den andra bestämmelsen, som gäller området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken specifikt, formuleras ungefär, men inte exakt, likadant som de beslutsbefogenheter som spänner över hela området för yttre åtgärder, enligt artikel 26(1). På det särskilda området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska Europeiska rådet identifiera unionens strategiska intressen, fastställa målen för och bestämma allmänna riktlinjer för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive i angelägenheter med följd för försvaret. Europeiska rådet ska fatta nödvändiga beslut, enligt samma artikel.

Rådet i sin tur ska enligt artikel 26(2) i EU-fördraget forma den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och fatta nödvändiga beslut för att närmare bestämma politiken på grundval av de allmänna riktlinjer och den strategiska kurs som bestämts av Europeiska rådet.

Det kan noteras att Europeiska rådets beslutskompetens omfattar både den mellanstatliga gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska sfären och den överstatliga sfär som rör unionens övriga yttre verksamhet och att rådet (artikel 22(1)) samt både den höga representanten och kommissionen (artikel 22(2)) får vara inblandade i denna process. Det ger uttryck för en vilja att integrera och sammansmälta hela utrikespolitiken i vid mening till en kraftfull och effektivare helhet. Dock finns inte samma verkningsfulla mekanismer för genomförandet av politiken på det utrikes- och säkerhetspolitiska området, inklusive försvarspolitiken, som på övriga områden av EU:s yttre åtgärder.

När den internationella situationen kräver operativt handlande av unionen ska rådet enligt artikel 28(1) fatta nödvändiga beslut.

Besluten om operativt handlande ska enligt artikel 28(2) i EU-fördraget vara förpliktande för medlemsstaterna med avseende på vilka ståndpunkter de intar och hur de agerar. Hur bindande dessa beslut verkligen är i rättslig bemärkelse kan diskuteras. Det faktum att besluten fattas enhälligt borde dock borga för att de sedan följs av medlemsstaterna; beslut om operativt handlande som inte alla är beredda att följa kommer inte att fattas.

Närhelst det finns en plan att inta en nationell ståndpunkt eller att vidta nationella åtgärder som följd av ett rådsbeslut om operativt handlande ska den berörda medlemsstaten bistå med information i så god tid att föregående överläggningar vid behov kan äga rum i rådet. I fall som fordrar ett snabbt beslut får den höga representanten, på eget initiativ eller på en medlemsstats begäran, sammankalla ett extraordinärt rådsmöte.

I tillägg till beslut om operativt handlande ska rådet enligt artikel 29 fatta beslut som anger unionens inställning till en särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär. Beslut om restriktiva åtgärder fattas oftast med denna artikel som grund i kombination med artikel 215 i Funktionsfördraget. Medlemsstaterna ska enligt samma artikel säkerställa att deras nationella policy är förenlig med unionens inställning.

Som en liten uppmjukning av kravet på enhällighet vid beslutsfattande på utrikes- och säkerhetspolitikens område har en särskild

regel införts om avstående vid omröstning, så kallat konstruktivt avstående, enligt artikel 31(1) i EU-fördraget. Om en medlemsstat avstår från att rösta i rådet kan medlemsstaten kvalificera sitt avstående genom att göra en formell deklaration. Medlemsstaten blir då inte skyldig att tillämpa beslutet, men ska acceptera att beslutet förpliktar unionen som sådan.

Det finns fall även på utrikes- och säkerhetspolitikens område där rådet får fatta beslut med kvalificerad majoritet, enligt artikel 31(2). Rådet ska fatta beslut med kvalificerad majoritet när det närmare bestämmer åtgärder eller ståndpunkter för unionen på grundval av ett (enhälligt) beslut i Europeiska rådet rörande unionens strategiska intressen eller mål.

Rådet får också fatta beslut med kvalificerad majoritet när det fastslår ett handlade eller ställningstagande för unionen på förslag av den höga representanten som lagts fram på uttrycklig (enhällig) begäran av Europeiska rådet, på Europeiska rådets eget initiativ eller efter ett initiativ av den höga representanten.

Rådet får vidare använda sig av kvalificerad majoritet när det fattar ett beslut om genomförandet av ett tidigare (enhälligt) beslut som bestämmer åtgärder eller ståndpunkter för unionen. Vidare får rådet med kvalificerad majoritet besluta om tillsättandet av en "särskild representant" med ett mandat i förhållande till speciella politikområden.

Det kan noteras att rådets möjligheter att fatta beslut med kvalificerad majoritet är mycket kringskurna och att Europeiska rådet, som är ett rent mellanstatligt organ med sina stats- och regeringschefer, alltid är den ytterst avgörande instansen inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Den utpräglade mellanstatligheten till trots finner forskaren Marianne Riddervold att kommissionen *de facto* påverkar utrikes- och säkerhetspolitiken inklusive försvarspolitikens betydligt mer än förväntat *de jure*.

Det Europeiska rådet får enligt artikel 31(3) enhälligt besluta att rådet ska agera med kvalificerad majoritet även i andra fall än de som redan räknas upp i EU-fördraget enligt ovan. De svaga regler som rör rådets beslutsfattande med kvalificerad majoritet på utrikes- och säkerhetspolitikens område ska enligt artikel 31(4) över huvud taget

inte tillämpas i fråga om beslut med militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

En gemensam försvarspolitik under konstruktion

I avdelning v i EU-fördraget, som innehåller allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder i kapitel 1 och särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i kapitel 2, finns även bestämmelser i kapitel 2 avsnitt 2 om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Mellanstatligheten är om möjligt ännu mer uttalad på detta område än inom utrikes- och säkerhetspolitiken generellt. Samtidigt har EU genomfört många missioner, både civila och militära, inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Sedan starten av den första, civila, EU-polissionen i Bosnien-Hercegovina 2003 i syfte att stärka rättsstaten har drygt 30 civila och militära missioner upprättats av EU. Av dessa har ungefär en tredjedel varit militära och resten civila. De flesta missionerna har ägt rum i Afrika, på Balkan och i Främre Asien inklusive Afghanistan. Sverige har varit en flitig bidragsgivare till EU:s civila såväl som militära missioner. Den senaste militära operationen som beslutades av rådet inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik var EUNAVFOR Med som har till uppgift att förhindra flyktingsmugglingen över Medelhavet. De två senast beslutade civila missionerna var EUAM Ukraine som ska bistå med råd om reformer i den civila säkerhetssektorn och EUCP Sahel som ska stödja de interna säkerhetsstyrkorna i Mali.

Medan unionens behörighet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken omfattar alla utrikespolitiska områden och alla frågor rörande unionens säkerhet, är bestämmelserna om vad den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik omfattar något mer specificerade. Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik ska enligt artikel 42(1) förse unionen med operativ förmåga som stöder sig på både civila och militära resurser. Unionen får enligt samma artikel använda resurserna på missioner utanför unionen i

fredsbevarande och konfliktförebyggande syfte och för att stärka den internationella säkerheten i enlighet med principerna i FN-stadgan. Dessa uppgifter ska enligt samma artikel utföras med kapacitet som tillhandahålls av medlemsstaterna. Trots att EU-fördraget säger att det är *unionen* som kan använda de civila och militära resurserna för olika uppdrag har unionen således inga egna förmågor utan det är medlemsstaterna som – eventuellt – tillskjuter de nödvändiga förmågorna. Det kan noteras att endast uppdrag utanför unionen innefattas i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik enligt artikel 42(1).

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik ska omfatta den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik för unionen, enligt artikel 24(1) och 42(2) i EU-fördraget. Denna kommer att leda till ett gemensamt försvar enligt artikel 42(2), när Europeiska rådet enhälligt så beslutar. Europeiska rådet ska i så fall rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser. Det kan konstateras att ett enhälligt beslut om ett gemensamt EU-försvaret med all sannolikhet ligger långt fram i tiden.

Trots att EU-fördraget endast talar om ett framtida gradvist utarbetande av en gemensam försvarspolitik för EU som möjligen i en ännu mer avlägsen framtid kan resultera i ett enhälligt beslutat gemensamt EU-försvaret enligt vad vi har sett ovan, var själva idén om en EU-gemensam försvarspolitik och i ännu högre grad idén om ett gemensamt EU-försvaret så utmanande att olika medlemmar kände sig föranlåtna att insistera på brasklappar. Unionens politik inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik ska enligt artikel 42(2) å ena sidan inte skada den speciella karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik, nämligen de neutrala eller numera alliansfria länderna. Å andra sidan ska unionens politik inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik respektera vissa medlemsstaters skyldigheter, nämligen de som betraktar sitt gemensamma försvar såsom förverkligat inom Atlantpaktorganisationen (NATO), enligt det Nordatlantiska fördraget, och vara förenlig med den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik som etablerats inom denna ram. Både de medlemssta-

ter som tillhör NATO och alliansfria medlemsstater fick därmed sina respektive önskemål tillgodosedda att åtminstone delvis markera avstånd till den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik som skulle formuleras i själva EU-fördraget.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 42(3) i EU-fördraget ställa civila och militära resurser till unionens förfogande i syfte att genomföra den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken och bidra till de mål som (enhälligt) definierats av rådet. Medlemsstaterna åtar sig också enligt samma artikel att gradvis förbättra sina militära förmågor. En EU-enhet i form av den Europeiska försvarsbyrån ska på olika sätt vara medlemsstaterna behjälplig med att utveckla och stärka deras militära kapacitet, enligt artikel 42(3).

Beslut som har att göra med den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken inklusive beslut om att inleda ett uppdrag ska, enligt artikel 42(4), antas – enhälligt – på förslag från EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik eller på initiativ av en medlemsstat. Den höga representanten får, enligt artikel 42(4), när så är lämpligt och tillsammans med kommissionen, föreslå användandet av både nationella resurser och av unionens instrument.

Europaparlamentet nämns överhuvud taget inte i EU-fördragets avsnitt om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, vilket skulle betyda att parlamentet inte spelar någon roll på detta område. Icke desto mindre finner forskaren Guri Rosén att Europaparlamentets inflytande över just säkerhets- och försvarspolitiken ständigt tilltar eftersom de beslutsfattande institutionerna är beroende av den legitimitet Europaparlamentet kan skänka politiken.

Enligt artikel 42(1) är de uppgifter EU ska utföra utanför unionen inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken uppdrag i fredsbevarande och konfliktförebyggande syften och för att stärka den internationella säkerheten, i samband med vilka unionen kan använda civila och militära medel. Dessa ska enligt artikel 43(1) omfatta gemensamma avrustningsoperationer, humanitära insatser och räddningsinsatser, militär rådgivning och assistans, konfliktförebyggande och fredsbevarande insatser, insatser med stridande trupp i krishantering inklusive fredsskapande åtgärder och stabiliserings-

insatser efter konflikter. Alla dessa uppgifter kan enligt artikel 43(1) bidra till kampen mot terrorism, inklusive genom stöd till tredje länder som bekämpar terrorism inom sina territorier. Tillägget om terrorism infördes genom Lissabonfördraget.

Denna bestämmelse rör stöd till tredje länder i syfte att bekämpa terrorism på deras territorier. Stöd till länder som bekämpar terrorism innanför EU:s geografiska gränser berörs inte direkt av regelverket för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, utan behandlas i en annan bestämmelse benämnd ”solidaritetsklausul” som återfinns i artikel 222 i Funktionsfördraget men som har starka kopplingar materiellt och institutionellt till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den transnationella terrorismen gör att gränsen mellan den terrorism som äger rum utanför EU och den som sker innanför EU:s gränser delvis suddas ut.

Även om de inte innefattar ”allt” (som utrikes- och säkerhetspolitiken) är unionens befogenheter inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ändå mycket breda. EU kan om den politiska viljan finns delta i alla aktuella former av internationella fredsinsatser inklusive den mer kraftfulla fredsskapande typen av insatser. Den enda form av militär våldsanvändning som inte kan sägas ingå i den typ av uppgifter som räknas upp i EU-fördraget är självförsvarskrig. Det finns dock efter Lissabon en bestämmelse om kollektivt självförsvar i artikel 42(7), vilken kommer att behandlas nedan.

Rådet ska enligt artikel 42(3) fatta beslut angående de uppdrag som unionen ska utföra. Besluten ska fastställa uppgifternas mål och omfattning och de allmänna villkoren för uppdragens genomförande. EU:s höga representant ska under rådets överinseende och i nära och ständig kontakt med Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP), enligt artikel 43(2) säkerställa samordningen av de civila och militära aspekterna av sådana uppdrag. KUSP ska på rådets och den höga representantens ansvar, enligt artikel 38 i EU-fördraget, utöva politisk kontroll och strategisk ledning av unionens krishanteringsinsatser inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Rådet får enligt artikel 38 bemyndiga KUSP att under en krishanteringsinsats som beslutats av rådet fatta lämpliga

beslut rörande den politiska kontrollen och strategiska ledningen av operationen. KUSP får härmed en viktig roll inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Forskarna Bart van Vooren och Ramses A. Wessel finner att trots att den knappt nämns i EU-fördragets kapitel om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken har KUSP utvecklats till det nav kring vilket all verksamhet inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken snurrar.

I avsnittet om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken i EU-fördraget finns även en ömsesidig kollektiv försvarsklausul i artikel 42(7). Den ömsesidiga försvarsklausulen skiljer sig från övriga bestämmelser i EU-fördraget eftersom den inte alls handlar om unionen eller den egentliga gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken med de uppgifter denna omfattar. Den ömsesidiga försvarsklausulen handlar enbart om medlemsstaterna och deras inbördes förpliktelser. Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga, enligt artikel 42(7). Brasklappar liknande den som infogades i samband med de inledande bestämmelserna om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken har också infogats efter den ömsesidiga försvarsklausulen. Det kollektiva försvarsåtagandet ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik, står det i artikel 42(7) i EU-fördraget. Dessutom ska åtaganden och samarbete på detta område vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska försvarsorganisationen (NATO), vilken, för de stater som är medlemmar i denna, förblir grunden för deras kollektiva försvar och det forum inom vilket det genomförs.

Till dess frågan ställs på sin spets är det oklart vilken substansen faktiskt är i det ömsesidiga försvarsåtagandet i EU-fördraget. Rättsligt sett är åtagandet till skillnad från samtliga övriga åtaganden inom den gemensamma utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken långtgående och bindande; realpolitiskt har det däremot hittills verkat tomt på innehåll. Artikel 42(7) åberopades för första gången då Frankrike anhöll om stöd från övriga EU-medlemsstater dagarna efter terrorattacken i Paris i november 2015. Vid ett rådsmöte med

försvarsministrarna svarade samtliga övriga EU-medlemsstater positivt på Frankrikes begäran. Vad stödet kan komma att innefatta i praktiken får framtiden utvisa.

Frivilliga samtal för fred

I rättslig mening finns det ingen förpliktande gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i EU. Den enda bestämmelse i EU-fördraget som är otvetydigt förpliktande är den kollektiva försvarsklausulen, men den är i praktiken betydelslös. I övriga delar är den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i stort sett inte rättsligt bindande för medlemsstaterna och det finns inga rättsliga sanktioner att tillgå mot medlemsstater som skulle driva sin egen linje till förfång för gemenskapens intressen. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är i rättslig bemärkelse ”mjuk”, inte till den yttre formen som är ett internationellt fördrag men till det normativa innehållet. Svaret på frågan i vilken utsträckning den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är juridifierad är alltså att den nästan inte alls är det, med få undantag.

EU-domstolen kan och har verkat i marginalen för ökad ”juridifiering” i bemärkelsen ökad respekt för de mänskliga rättigheterna i vissa specifika frågor, men har alltså ett mycket litet manöverutrymme inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Erfarenhetsmässigt kan vi dessutom förvänta oss motstånd från medlemsstaterna mot alla steg i fördjupande riktning i rättslig mening på utrikes- och säkerhetspolitikens område.

Även om många skulle önska en slagkraftigare gemensam utrikes- och säkerhetspolitik för utvärtes bruk finns det skäl att även lyfta fram att det konstanta umgänget och diskuterandet bland de politiska ledarna i EU, och bland de olika tjänstemännen i den europeiska utrikestjänsten, inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken förhoppningsvis bidrar till invärtes samsyn och sänja mellan EU:s medlemsstater (se även Niklas Brembergs kapitel i denna volym). Även utrikespolitiken kan på så sätt bidra till freden i Europa, vilket är EU:s främsta mål. Det viktigaste är att fortsätta

samtala och att hålla EU:s egna liberaldemokratiska värden högt både inåt och utåt. Det är svårt att tänka sig att den rättsliga ramen i sig för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skulle kunna förmå medlemsstaterna att driva en eller annan utrikespolitisk linje; rätten är på det här området en tydlig funktion av politiken och inte tvärtom.

Samarbetsformen inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är tydligt mellanstatlig. Försök har i och med Lissabonfördraget gjorts att lite från sidan föra in överstatliga samarbetsformer även i utrikes- och säkerhetspolitiken genom skapandet av EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik med dennes breda ansvarsområde och genom skapandet av den europeiska utrikestjänsten. Inom den senare och under ledning av den på pappret hart när allsmäktiga höga representanten ska både det mellanstatliga rådet, den överstatliga kommissionen och medlemsstaterna själva samsas. Genom sitt faktiska praktiska handlande tycks det vara tänkt att tjänstemännen ska uppgå i en gemensam kultur och transnationellt och transinstitutionellt underifrån foga ihop ett slags gemensam utrikespolitik som dock ur rättslig synpunkt helt saknar bindande eller tvingande element i förhållande till medlemsstaterna. Samtidigt bedriver alla medlemsstater parallellt sin egen självständiga utrikes- och säkerhetspolitik; vissa större medlemsstater med uppenbart större avtryck i världen än vissa andra mindre medlemsstater, och kanske än EU självt.

Även om de rättsliga strukturerna är svaga kan en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik organiskt växa fram om medlemsstaterna så önskar. Lissabonfördraget ger förutsättningarna och de gemensamma intressen som trots allt borde finnas mellan medlemsstaterna i kombination med den kontinuerliga interaktionen på olika nivåer borde borga för ett gradvis närmande oavsett de obefintliga rättsliga påtryckningsmedlen mot ökad gemenskap. Den lösa rättsliga formen i kombination med de vida innehållsliga ramarna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken leder också potentiellt till en väldig flexibilitet hos EU som är viktig när det gäller att möta nya säkerhetsshot.

Källor och litteratur

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik behandlas ofta i litteraturen som en del av unionens bredare internationella relationsrätt, det vill säga de regler i EU-rätten som styr EU:s mellanhavanden med aktörer utanför EU. *EU International Relations Law* av Panos Koutrakos är en modern och grundlig studie i ämnet som innehåller ett kapitel vardera om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (Oxford och Portland, Oregon: Hart Publishing, andra upplagan 2015). Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken behandlas ingående av samma författare i verket *The EU Common Security and Defence Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2013). En lättillgänglig överblick av hög kvalitet erbjuder också Bart van Vooren och Ramses A. Wessel, *EU External Relations Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

Den europeiska utrikestjänstens arbete hittills och dess förhållande till medlemsstaternas utrikesdepartement skildras initierat och intressant i boken *The European External Action Service and National Foreign Ministries: Convergence or Divergence?* med Rosa Balfour, Caterina Carta and Kristi Raik som redaktörer (Farnham: Ashgate, 2015). I boken *European Union Delegations in EU Foreign Policy: A Diplomatic Service of Different Speeds* testar Frauke Austermann empiriskt ett antal hypoteser angående hur den Europeiska utrikestjänstens utrikesrepresentationer, delegationerna, fungerar i praktiken ute på fältet (Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014).

Marianne Riddervold och Guri Rosén behandlar i var sin artikel i *Journal of Common Market Studies* kommissionens respektive Europaparlamentets tilltagande inflytande *de facto* över säkerhets- och försvarspolitiken. (Riddervold publicerades online 21 juli 2015 och Roséns i volym 53:2, 2015).

I *The EU's Foreign Policy: What Kind of Power and Diplomatic Action?* redigerad av Mario Telò och Frederik Ponjaert studeras EU:s utrikespolitik i ljuset av den multipolära värld som håller på att utvecklas (Farnham: Ashgate, 2013). Boken befinner sig ämnesmässigt i ett fruktbart gränsfält mellan juridik och politik. Detsamma gäller för

boken *The EU and Multilateral Security Governance*, redigerad av Sonia Lucarelli, Luk van Langenhove och Jan Wouters som behandlar EU:s relationer till andra internationella multilaterala aktörer och hur den multilaterala säkerhetspolitiken har utspelat sig på olika sakområden i olika regioner (Abingdon Oxon: Routledge, 2013). Ett ovanligare och mer juridiskt perspektiv på global styrning ger *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension* (red. Bart van Vooren, Steven Blockmans och Jan Wouters, Oxford: Oxford University Press, 2013).

The Foreign Policy of the European Union av Stephan Keukeleire och Tom Delreux, andra upplagan 2014 (Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan) samt *European Union Foreign Policy in a Changing World* av Karen E. Smith, tredje upplagan 2014 (Cambridge: Polity Press) är två pedagogiska, innehållsrika och matnyttiga aktuella skildringar av EU:s utrikespolitik över ett brett spektrum av områden, vilka aktörer som är inblandade och vad de gör.

Sanktionerna och den säkerhetspolitiska miljön i ett Europaperspektiv

av Mikael Eriksson

Robert Schuman, en av grundfäderna till Europeiska Unionen, uttryckte 1950 att världsfreden inte kan bevaras utan skapande ansträngningar. I syfte att materialisera denna idé – född ur erfarenheten av andra världskrigets fasor – etablerades den *Europeiska kol- och stålgemenskapen*. En generation senare har majoriteten av Europas stater kommit att integreras i en säkerhetsgemenskap vars omfattning få kunnat förutse. Till följd av att omvärlden genomgått ett antal säkerhetspolitiska vändpunkter sedan andra världskriget – kalla kriget (1950–1990), 1990-talets inbördeskrig samt det växande hotet från global ”terrorism” (2001–2015) – har dock de säkerhetspolitiska spelreglerna i grunden kommit att förändrats. Dessa epoker har i sin tur tvingat EU att vässa sina utrikes- och försvarspolitiska instrument. I detta kapitel uppmärksammas ett av EU:s viktigaste politiska instrument för att hantera dagens säkerhetspolitiska utmaningar för Europa: *riktade sanktioner*.

Syftet med kapitlet är att analysera hur EU kommit att utveckla detta instrument och hur man hanterat några av de säkerhetspolitiska hot man mött under senare år. Frågan kapitlet ställer sig är hur EU:s sanktionspolitik ska förstås och vilka effekter den ger upphov till på den internationella arenan. Kapitlet analyserar både möjligheterna med att använda sanktioner för säkerhetspolitiska syften och de spänningar bruket av detta instrument kan medföra. Analysen bygger delvis på det teoretiska och empiriska material jag presenterade i boken *Targeting Peace: Understanding UN and EU Sanctions* (2011).

I nästa avsnitt behandlas EU:s sanktioner ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv. I det därpå följande avsnittet ges en översikt av EU:s pågående sanktionsregimer. Därefter fördjupas diskussionen om EU:s Rysslandssanktioner. Slutligen analyseras hur sanktioner kan förstås i ett geoekonomiskt perspektiv och på vilket sätt dessa kan bidra till EU:s säkerhet.

EU-sanktioner som ett säkerhetspolitiskt instrument

EU har för närvarande 29 aktiva sanktionsregimer som på olika sätt riktar sig mot kriser runt om i världen. Under 2015 avsåg 11 av dessa sanktionsregimer aktörer och organisationer verksamma i Afrika, 8 i Mellanöstern, 5 i Europa, 4 i Asien, samt 1 generell sanktionslista mot terrorister. Mängden av sanktionsregimer vittnar om instrumentets tilltagande tyngd på den säkerhetspolitiska arenan.

Idag talar forskare och praktiker främst om smarta eller riktade sanktioner. Skillnaden mellan de tidigare heltäckande sanktionerna och de numera riktade handlar i grunden främst om ett etiskt förhållningssätt. Medan de heltäckande sanktionerna påverkar motståndarsidan mer urskillningslöst, syftar de riktade sanktionerna till att hålla enskilt utvalda individer, organisationer och företag ansvariga för ett visst beteende. För den som är intresserad av sanktionsverktygets utveckling rekommenderar jag här inledningskapitlet i min bok *Targeting Peace* (2011), kortanalysen ”Riktade sanktioner som utrikes- och säkerhetspolitiskt instrument” (2012), samt David Cortrights och George Lopez sanktionsöversikter (2000).

Samtidigt får man inte glömma att sanktioner även varit ett populärt politiskt verktyg genom historien. Brukets har varit frekvent, om än med andra namn: straffåtgärder, kvarstader, embargo, politiska inskränkningar och handelsförbud. Kända historiska exempel på sanktionsbruk är belägringar och embargo under de tidiga peloponnesiska krigen mellan Sparta och Aten; den första kontinentala amerikanska kongressens handelsbojkott gentemot Storbritannien 1774; Napoleons kontinentala blockad av brittiska varor under

1800-talet; sanktionerna mot apartheidsystemet i Sydafrika under slutet av 1970-talet, samt den nyligen avslutade unilaterala amerikanska handelsblockaden gentemot Kuba (1962–2015). Även så kallade riktade sanktioner kan sägas ha använts historiskt. Under kriget 1812–1815 mot Storbritannien införde USA:s dåvarande finansminister Albert Gallatin sanktioner mot enskilda brittiska handelsflottor och affärsrörelser efter Storbritanniens angrepp på amerikanska handelsfartyg i Atlanten. Då som nu har sanktionsinstrumentet syftat till att värna politiska, ekonomiska och säkerhetspolitiska intressen hos ”sändaren” genom att sätta tryck på ”mottagaren”.

Idag är EU:s riktade sanktioner, eller *restriktiva åtgärder* som de officiellt kallas inom EU, ett av de allra viktigaste instrumenten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. EU:s sanktionsbruk är också en viktig del av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) – även om detta inte är juridiskt reglerat. Medan GSFP är mer utvecklad har EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) ännu inte hittat formen när det gäller det taktiska, strategiska och operativa bruket av sanktioner. För en översikt av EU:s sanktionspolitik rekommenderas här litteraturen av författarna Francesco Giumelli och Clara Portela – se kapitlets bibliografi.

EU:s sanktionsåtgärder är utformade på tre olika sätt. Först och främst kan EU anta egna autonoma sanktioner. Dessa baseras på de nationella intressen som medlemsstaterna eftersträvar att skydda och antas på enhälliga grunder. För det andra kan EU anta sanktioner på grundval av sina förpliktelser gentemot FN:s säkerhetsråd (vanligen antagna under kapitel VII i FN-stadgan). Juridiskt betyder detta att EU inkorporerar folkrättsgrundade beslut i sitt eget regelverk. Slutligen kan EU besluta om komplementära åtgärder, det vill säga ytterligare restriktiva åtgärder som tillägg till redan befintliga FN-beslut om sanktioner. Syftet med sådana utfyllnadsbeslut kan vara att EU bedömt att Säkerhetsrådet inte gått så långt som EU önskat inom ramen för en viss politik, exempelvis på grund av att den blockerats av vetomakterna. Genom tillägg kan EU vässa sanktionsåtgärderna och skapa ytterligare tryck på den utsatta parten.

EU-sanktioner införs mot aktörer i tredje land och då främst mot regeringar, privatpersoner, samhällssektorer, företag, och varor. Det

har emellertid hänt att sanktionsliknande åtgärder även införts mot företrädare för ett EU-land (men då inte inom ramen för den gemensamma utrikespolitiken). Ett sådant exempel är då sanktioner under våren 2000 infördes mot Österrike och det högerextrema Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) för dess hätska politik mot invandrare. De sanktioner som infördes inbegrep bland annat avbrutna diplomatiska relationer och frysta politiska kontakter. Ett annat område där EU infört sanktionsliknande åtgärder är de beslut som rört inhemska europeiska terrorrörelser (exempelvis ETA).

EU:s sanktionsåtgärder sker numera vanligen genom att identifierade vedersakare får sina namn och ”anklagelser” publicerade i EU:s officiella publikationskanaler. Dessa ”svartlistningar” får omedelbar verkan om inget annat angivits. Vanligen finns ett visst utrikes- och säkerhetspolitiskt överraskningsmoment kopplat till dessa åtgärder som syftar till hindra möjliga undanmanövrer av de som svartlistas. Listningarna granskas därefter med jämna mellanrum för att säkerställa att de efterföljs på ett effektivt sätt och i linje med den politiska dynamiken i det land där aktören verkar. Bland andra Iain Cameron har bedrivit forskning inom detta område.

Det finns många olika former av EU-sanktioner. Reseförbud riktade mot individer och frysning av tillgångar är de vanligaste. Andra åtgärder inkluderar förbud mot handel med vapen (”vapenembargon”), varor avsedda för lyxkonsumtion, eller varor avsedda för tortyr. I flera fall har sanktioner införts mot varor som varit lukrativa för krigsherrar, exempelvis så kallade konfliktmineraler och ädelträ. Svartlistningarna kan omfatta allt från politiska regeringsföreträdare till generaler, krigsherrar, företagsledare och terrorister. På senare år har sanktioner även införts mot aktörer som rekryterar barn i krig eller använder sexuellt våld som vapen i konflikt.

EU beslutar om sanktioner på basis av olika strategier. Även om dessa strategier ofta är outtalade kan sanktionerna syfta till att vara avskräckande, tvingande, begränsande, eller förebyggande. De kan också införas för signaleringsändamål (exempelvis genom politiska markeringar för att förmedla missnöje). Sanktionerna måste emellertid förstås inom ramen för den övergripande utrikespolitiken, där de är integrerade med andra gemensamma säkerhetsstrategier, en viktig

dimension som ofta förbises i diskussionen om sanktioners effektivitet. Exempelvis kan EU använda sanktionspolitik som en del av eller ett komplement till klassisk diplomati och förhandlingar, intresseväxlingar, politisk och ekonomisk isolering, avbrutna kontakter eller erkännanden, samt ”positiva” mutor i form av belöningar om ett visst beteende upphör (till exempel investeringar och partnerskap).

De faktorer som kan ligga till grund för ett sanktionsbeslut varierar från fall till fall, men ofta utgör sanktionerna ett svar på särskilda hot mot EU och dess medlemsstaters intressen. Ibland kan EU:s stats- och regeringschefer besluta om sanktioner för att visa handlingskraft gentemot en internationell eller inhemsk publik (till exempel egna valkretsar). Vanliga situationer som utlöst EU-sanktioner är brott mot mänskliga rättigheter, bristande demokratiutövning, repression, tortyr, folkmord, terrorism och illegal annektering av territorium. Det övergripande syftet har alltså varit att upprätthålla europeisk säkerhet och medlemsstaternas nationella intressen.

Grunden för alla EU:s sanktioner är, som ovan nämnts, idén om rättsstaten och viljan att minimera de oavsiktliga konsekvenserna av de åtgärder som antas – dels mot de svartlistade, dels mot EU och de medlemsstater som riskerar att drabbas ekonomiskt (till exempel genom avbruten handel).

Särskilt viktigt vid sanktionstillämpning är att de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna respekteras, samt rätten till ett effektivt rättsväsende och rättsstatsprinciper. Detta är synnerligen viktigt under de omständigheter då svartlistade eller berörda vill bestrida motiveringarna för dessa åtgärder. Faktum är att en betydande del av forskningen på sanktionsområdet handlar om de oavsiktliga konsekvenserna av sanktioner, däribland mitt forskningsbidrag om FN-sanktioner i en kommande publikation från Cambridge University Press.

Vidare föreligger en säkerhetspolitisk oförutsägbarhet för EU när det gäller beslut om sanktioner. Denna oförutsägbarhet innebär att de principer och regelverk som ligger till grund för sanktionsutövande inte enkelt kan kopplas till den kontext eller ”kris” de försöker hantera. Detta innebär en ständig balansgång mellan utövandet av säkerhetspolitik och tillämpningen av existerande

lagstiftning. Inte sällan har EU tvingats lappa ihop de juridiska grunderna för olika sanktioner man beslutat om under politisk press. Ibland har EU-domstolen underkänt delar av de sanktionsåtgärder som antagits av rådet och kommissionen då dessa anses ha stridit mot vissa grundläggande rättsprinciper. Ibland har sanktionsbeslut varit närmast medvetet rättsvidriga men bedömts vara nödvändiga för att möta vissa hot. Denna problematik har tidvis återspeglats i EU:s listningsförfaranden. Liknande tendenser kan ses i USA, en annan flitig användare av riktade sanktioner. I amerikansk sanktionspolitik var det länge tillräckligt att man var till 80 procent "säker" på att de våldsbejakande individer och organisationer som svartlistats var skyldiga till de anklagelsepunkter de misstänktes för. Även FN:s säkerhetsråds beslut om sanktioner har vid vissa tillfällen varit rättsligt tvivelaktiga när det gäller beslut om listningsförfaranden. Under senare tid, bland annat genom omfattande utvärderingar, har sanktionsinstrumenten förbättrats och förtydligats avsevärt. EU:s sanktionspolitik kan därmed även sägas ha mognat.

Liksom inom andra politikområden finns även en kritik mot hur EU:s sanktioner används och kommuniceras. Framförallt saknas en enhetlig och tydlig kommunikation som förmedlar hur EU som global aktör tänker kring bruket av sanktioner och hur man strategiskt använder sig av dessa. Genom Lissabonfördraget den 1 december 2010 etablerades formellt Europeiska avdelningen för yttre åtgärder (EEAS) för att bistå den höga utrikesrepresentanten (se även Inger Österdahls kapitel i denna volym). EEAS skulle därmed mycket väl kunna utgöra en sådan röst, det vill säga på ett tydligt sätt förklara hur sanktionsinstrumentet utgör en integrerad del av dess arbete. Kritiker menar dock att denna röst inte hörs. Vad som saknas är inte en enskild sanktionspolitik från utrikestjänsten EEAS, då detta skulle strida mot den rådande maktfördelningen mellan EEAS, kommissionen och medlemsstaterna, utan en tydligare och mer enhetlig förklaring av vad sanktionspolitiken innebär i termer av strategiska, operativa och taktiska syften.

För den som i huvuddrag vill förstå EU:s sanktionspolitik finns två viktiga dokument att tillgå: *Riktlinjer för effektiv implementering av restriktiva åtgärder* samt det så kallade *Best practices-dokumentet*.

Dokumenten ger dels en beskrivning av EU:s allmänna ambitioner med sanktionerna, dels hur dessa bör utformas. Dessa dokument ger visserligen en bra beskrivning av sanktionernas syften men kan av naturliga skäl inte adressera alla aspekter av den föränderliga omvärld vi befinner oss i; de är tekniska snarare än dynamiska. Dokumenten borde dock tydligare lyfta fram och förhålla sig till den flexibilitet som brukaren av instrumentet behöver ha. En sanktionsregim kan inte vara statiskt utformad, utan måste vara en anpassningsbar metod för att ständigt lösa nya utmaningar i en given men föränderlig kontext. Vad EU behöver, och som indikerats ovan, är en tydligare röst som förklarar sanktionernas roll i den vidare utrikespolitiken samt hur dessa kan harmonisera med andra insatser av politisk, ekonomisk, försvars- och biståndsrelaterad karaktär. En tydligare röst som beskriver EU:s sanktionspolitik skulle sannolikt även stärka EU som global aktör och därmed få större genomslag. EEAS skulle kunna axla detta ansvar tillsammans med andra direktorat (jämför med USA:s *Office of Foreign Assets Control*).

I och med införandet av sanktionerna mot Ryssland har diskussionerna och processen kring EU:s sanktionsverktyg intensifierats på ett positivt sätt. Detta var mycket välkommet men i senaste laget då forskning på området sedan länge observerat och påtalat behovet av att effektivisera EU:s sanktionssystem. Diskussionerna har kommit att riktas mot flera aspekter som sällan uppmärksammats då sanktionsregimer upprättas eller förändras, framförallt hur man uppnår ökad effektivitet, hur sanktionernas syfte kan uppnås, samt vilka konsekvenser sanktionerna kan få.

EU som en global aktör på sanktionsområdet

EU har som tidigare nämnts 29 aktiva sanktionsregimer. Med undantag för de sanktioner som är särskilt riktade mot terrorister är dessa geografiskt landbaserade. En fråga för detta avsnitt är huruvida det förekommer några särskilda mönster i EU:s användning av sanktioner. Avsnittet syftar även till att beskriva vilka typer av åtgärder som införs och var.

Generellt sett är sanktionstrenden tydlig. Antalet sanktionsregimer fortsätter att öka, liksom listningsförfarandena. Viktiga säkerhetspolitiska händelser under senare år, som den arabiska våren, kriget i Syrien, förhandlingarna med Iran och den ryska annekteringen av Krim, tyder alla på detta (för närmare förklaring, se Regeringskansliets hemsida).

Ungefär hälften av alla sanktionsregimer kan betraktas som EU-autonoma och de resterande är FN-baserade EU-sanktioner. Bland de existerande autonoma sanktionsregimerna har flertalet funnits i årtionden, till exempel de som införts mot regeringsföreträdare i Vitryssland och Zimbabwe – något jag behandlat i flera tidigare studier. Andra sanktionsregimer är relativt nya, inte minst de som etablerades under den arabiska våren (Libyen, Tunisien och Egypten). Den sanktionsregim som fått mest politisk uppmärksamhet på senare tid är den mot Ryssland och Ukraina.

Majoriteten av alla pågående sanktionsregimer inkluderar svarta listor över utvalda individer, företag och varor. Vanligen införs rese-restriktioner samt frysningar av tillgångar. I flera fall förekommer även vapenembargon. Dessa införs vanligen mot landet i sin helhet, och i färre fall gentemot den ena parten i konflikten. En annan trend är att flera långvariga EU-autonoma sanktionsregimer på senare år avlägsnat ett antal individer från de svarta listorna. Exempelvis trappades individsanktionerna mot Myanmar ned 2011–2013, vilket innebar att många aktörer (regeringsföreträdare, generaler och företag) avlistades i ett slag. Orsaken var en tydlig utveckling mot demokrati i landet. Detsamma gäller för avlistningar av olika kategorier av regimföreträdare i Zimbabwe (regeringsmedlemmar, ZANU-PF-företrädare och zimbabwiska företag). Å andra sidan kompengades nedgången av nya eller fortsatta listningsförfaranden inom andra sanktionsregimer, och då främst mot utvalda aktörer i Ryssland och Ukraina.

Ett viktigt skäl till att flera sanktionsregimer förändrats i sin karaktär, förutom som respons på den politiska utvecklingen, är att både folkrätten och EU-rätten under senare år krävt att standardförfaranden vid listningar måste hålla höga juridiska kvaliteter. Så var inte fallet när man började använda riktade sanktioner.

Sammanfattningsvis kan konstateras att sanktionsinstrumentet fortsätter att vara en central del av den gemensamma utrikespolitiken. Det finns inga tecken på att EU:s medlemsstater tvekar att använda sanktioner för att värna sin säkerhet och sitt inflytande. Tvärtom, både när det gäller listningsförfaranden och etablerandet av sanktionsregimer finns ett intresse av att bibehålla en förhållandevis jämn aktivitet och ett jämt tryck mot de listade. Genomförda avlistningar har hittills uppvägs av nya svartlistningar. Mot vem inför EU då autonoma sanktioner?

Generellt antas restriktiva åtgärder mot de länder eller aktörer som på ett eller annat sätt utmanar eller undergräver EU:s medlemsstaters intressen. Dessa intressen definieras av respektive regerings politik, som i sin tur påverkas av faktorer som inrikespolitisk och ekonomisk lobbying, nationella säkerhetsavväganden och internationella förpliktelser). I flera fall har riktade sanktioner införts mot länder där vissa medlemsstater har särskilda intressen – exempelvis speglar sanktionerna mot Zimbabwe tydligt Storbritanniens intressen i landet. I andra fall har autonoma sanktioner införts mot länder som borde ha utsatts för FN-sanktioner men där låsningar i Säkerhetsrådet satt stopp för dessa, eller i situationer där det varit omöjligt att få igenom ett FN-beslut (exempelvis principbeslutet kring ett vapenembargo mot Kina). EU antar även sanktioner på basis av sina egna globala ambitioner, som exempelvis kan syfta till att påverka maktbalansförhållanden.

I flera geografiska och politiska kontexter har EU emellertid ingen traditionell närvaro. Detta innebär att det kan vara svårt för EU att direkt påverka den politiska situationen i en region. Sanktionsinstrumentet kan därmed i sig utgöra en ingång till en sådan kontext.

Sanktionspolitiken påverkas, som nämnts ovan, även av lobbyism i respektive medlemsland. Exempelvis har flera Burmagrupper i olika EU-medlemsländer under långa perioder bedrivit framgångsrika lobbykampanjer för att förmå EU att sätta press på generalerna i Myanmar. De tidigare omfattande sanktionerna har därmed delvis kommit att bli ett svar på dessa kampanjer. Varje sanktionsregim är dock unik, följer sin egen dynamik och är till syvende och sist resul-

tatet av en komplicerad förhandling mellan EU:s alla medlemsstater.

Ett av EU:s viktigaste medel för att bekämpa internationell terrorism är inrättandet av en sanktionslista över terrorrörelser och individer (en sanktionslista som i FN och EU-sammanhang räknas som en egen sanktionsregim). Syftet med listan är att officiellt tydliggöra vilka individer, grupper och stödjande aktörer som EU anser vara inblandade i terrorism. Svartlistningen innebär i praktiken att de listade närmast betraktas som parior och att inga officiella eller privata utbyten får ske med dessa aktörer, utom i vissa undantagsfall. Förutom stigmatisering utsätts de uppförda aktörerna för frysningar av tillgångar samt resesanktioner. Basen för EU:s terrorlista är två sanktionsregimer upprättade av FN:s säkerhetsråd, som har bindande verkan för medlemsländerna. Dessa benämns vanligtvis "1267/1989"- respektive "1373"-regimerna. Dessa regimer har utvecklats ur de sanktioner som FN:s säkerhetsråd antog i samband med kriget i Afghanistan under 1980-talet samt efter terrorattackerna mot USA 2001. Värt att notera är att 1267-listan har uppdaterats över 200 gånger genom tillägg och strykningar av individer.

Resolution 1267 antogs 1999 och upprättade en sanktionskommitté främst mot talibanerna och medlemmar i al Qaida. År 2011 delades resolution 1267 upp i en lista för talibanerna och en för al Qaida (inklusive mot de personer, grupper, företag och enheter som har samröre med denna rörelse). Andra terroriströrelser listas efter beslut av FN:s antiterrorismkommitté (den så kallade "1373-regimen" som etablerades 2001). Varje listningsförfarande kräver att respektive part underrättas om beslutet samt ges en motivering som är tillräckligt detaljerad, och juridiskt hållbar, för att de listade ska kunna förstå varför man blivit svartlistad. Utmaningar för EU har varit dels att FN-listorna ofta varit politiska snarare än komplett rättssäkra (vilket skapat fundamentala motsättningar mellan folkkrätten och EU-rätten); dels att dessa väckt frågor om hur man ska hantera terrorgrupper aktiva inom EU:s gränser, vilka genom svartlistningen i praktiken faller utom ramen för den gemensamma utrikespolitiken (till exempel den spanska ETA-rörelsen).

EU har infört en rad sanktioner mot aktörer verksamma på den Afrikanska kontinenten. Två av dessa sanktionsregimer är EU-

autonoma: de mot Republiken Guinea (Conakry) samt de mot Zimbabwe. EU-sanktioner mot afrikanska länder har oftast införts mot bakgrund av inbördeskrigslikande situationer som den i Demokratiska Republiken Kongo och Centralafrikanska Republiken. Dessa sanktioner har i grunden varit FN-baserade. I flera av de existerande sanktionsregimerna har konflikterna på marken med tiden kommit att ebba ut (till exempel i Elfenbenskusten och Liberia) och EU har även gradvis kommit att införa sanktioner mot individer som stör en övergång mot fred. I vissa fall har sanktionsregimer upprättats i förebyggande syfte, exempelvis vapenembargot mot Eritrea. EU-sanktionerna mot Republiken Guinea infördes hösten 2009 för att markera ogillande mot landets militärregim och dess våld mot fredliga protester. Sanktionsåtgärderna inkluderade resesanktioner, vapenembargo samt handelsförbud mot varor som kan användas för intern repression. EU-sanktionerna mot Zimbabwe infördes redan våren 2002. Den officiella orsaken var framförallt brister i de nationella valen vid den aktuella tiden, samt förekomsten av intern repression och våldsamheter mot fredliga demonstranter. En inofficiell grund för att landets regim utsattes för riktade sanktioner var även dess godkännande av exproprieringar och nationaliseringar av landområden (främst jordbruksmark ägd av vita jordägare – flera med brittisk bakgrund). Från 2002 utsattes allt fler medlemmar av regimen för resesanktioner och frysningar av tillgångar, men sedan 2013 har sanktionsregimen mot landets ledare lättats.

I Mellanöstern har EU genom FN-grundade beslut sedan många år tillbaka haft sanktioner riktade mot företrädare för vissa stater i regionen. En av de äldsta sanktionsregimerna är de restriktiva åtgärder som riktats mot den forne irakiske presidenten Saddam Husseins medarbetare och vänner. Sanktionerna mot den tidigare regimen, vilka bitvis varit omfattande, kommer sannolikt att fasas ut under den närmaste tiden, inte minst då allt fler individer fängslats eller avlidit. Något som talar emot detta är emellertid den koppling som kan finnas mellan denna forna regim och Islamiska statens (ISIS) etablering i området). En av de mest komplexa sanktionsregimerna är den mot Iran. Sanktionspolitiken bygger på Säkerhetsrådets bedömning att landet sedan länge varit på väg att bygga upp ett

program för massförstörelsevapen. Under sommaren 2015 tecknades dock ett internationellt avtal med Irans regering som innebär att sanktionerna gradvis kommer att lyftas, och sannolikt hävas på sikt. Sanktionerna mot Iran ska ses i ljuset av en bredare geopolitisk dynamik där Iran anses vara involverat i flera konflikthärddar (Libanon, Syrien, Saudiarabien och Yemen) och regelmässigt har uttalat hot mot Israel. EU:s Iransanktioner har gått längre än de beslut som antagits i FN:s säkerhetsråd.

I kontrast till Iran har sanktionsregimen mot entiteter i Libanon varit betydligt mindre omfattande då den främst gällt omständigheterna kring mordet på en enskild politiker, Rafiq Hariri, den 14 februari 2005.

Efter den arabiska våren 2011 har EU upprättat en rad sanktionsregimer mot Libyen, Jemen, Syrien, Egypten och Tunisien. De tre senare är EU-autonoma. Sanktionerna syftar till att sätta press på tidigare regimföreträdare alternativt mot personer som undergräver stabiliteten i länderna. De autonoma sanktionerna syftar i fallet Egypten till att stödja en fredlig och ordnad övergång till en civil och demokratisk regering samt att sätta press på de personer som förskingrat statliga medel. I Tunisien infördes frysningar av tillgångar mot medlemmar av landets forne ledare Ben Alis regim. I Syrien infördes under 2011 sanktioner mot Assad-regimen, däribland frysningar av tillgångar, resesanktioner samt ett vapenembargo.

Det finns fyra EU-sanktioner som är verksamma mot aktörer i Asien: Afghanistan, Nordkorea, Burma/Myanmar och Kina. De sanktioner EU upprätthåller mot Afghanistan och Nordkorea är grundade i FN-beslut. Riktade sanktioner har införts mot aktörer verksamma i Afghanistan för att hantera hot mot landets stabilitet, främst genom att upprätta ett politiskt tryck mot medlemmar av talibanrörelsen. Åtgärderna inkluderar resesanktioner, frysningar av tillgångar samt ett bredare vapenembargo. Sanktionerna varierar beroende på utvecklingen i Afghanistan och utgör en viktig komponent i den övergripande västerländska säkerhetspolitiska strategin mot landet, inte minst för att kommunicera vilka aktörer som är att betrakta som säkerhetshot och vilka som är omvärldens partners. När det gäller Nordkorea har EU valt att komplettera de FN-sank-

tioner som antagits mot landets ledare. EU-sanktionerna går därmed längre och är vassare än FN:s eget beslut. Motiven för sanktionerna är flera, men handlar i grunden om det hot mot internationell fred och säkerhet som Nordkorea utgör, bland annat som följd av dess utveckling av massförstörelsevapen (genom att framställa kärnvapen och genomföra provsprängningar). De åtgärder som införts inbegriper bland annat ett vapenembargo, förbud mot att exportera respektive importera produkter med dubbla användningsområden, förbud mot handel med guld och andra ädelmetaller samt diamanter, begränsning av finansiella tjänster, handel med värdepapper, förbud mot export av lyxvaror, övervakning av transaktioner med nordkoreanska kredit- och finansinstitut, övervakning av frakt till och från Nordkorea och nekande av vissa flygtillstånd, reserestriktioner, frysningar av tillgångar, samt restriktioner kring olika former av utbildningar. Bredden i dessa sanktioner speglar även hur flera delar av EU:s organisation måste engageras för att på ett effektivt sätt upprätthålla trycket mot landet.

Två av EU:s sanktioner riktade mot aktörer verksamma i Asien är helt EU-autonoma: Burma/Myanmar och Kina. Sanktionsregimen mot Myanmar har under flera år varit mycket omfattande. Orsakerna var internt förtryck och pågående inbördeskrig. Under 2011–2013 antogs dock en rad reformer i Myanmar som öppnade för demokrati, civilt styre och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna (och som 2015 kröntes av ett demokratiskt val). Till följd av denna utveckling beslutade EU att suspendera merparten av åtgärderna, dock med undantag för vapenembargot samt vissa handelsförbud mot produkter som kan användas för internt förtryck. EU:s sanktioner mot Kina omfattar ett vapenembargo, vilket dock har karaktären av ett principbeslut och infördes 1989 efter våldsamheterna på Himmelska fridens torg. Vapenembargot får tolkas och implementeras av EU:s medlemsstater, vilket har medfört att enskilda länder gör en mer eller mindre generös tolkning av vilken typ av materiel som får handlas med Kina. Embargot fyller dock en viktig symbolisk roll.

Avslutningsvis har EU fem sanktionsregimer mot aktörer verksamma i Europa. Dessa inkluderar Bosnien och Hercegovina, Moldavien/Transnistrien, Vitryssland, Ryssland och Ukraina (sanktionerna

mot Ryssland behandlas ingående i ett separat avsnitt nedan).

Sanktionerna mot Bosnien och Hercegovina omfattar frysningar av tillgångar och resesanktioner mot en rad individer vars aktiviteter bidrar till att underminera landets suveränitet, territoriella integritet och konstitutionella ordning, samt de individer som hotar undergräva Dayton-Paris-avtalet. Sanktionerna mot de Transnistriskas ledarna i Moldavien infördes redan 1992 för att sätta press på regionens ledare efter Sovjetunionens sammanbrott. Regionen försökte då bryta sig loss med stöd av den ryska armén. Sanktionerna har dock successivt lättats med syfte att få till stånd en politisk lösning. I sammanhanget kan man fråga sig hur verkningsfulla dessa sanktioner har varit. I min tidigare forskning har jag intervjuat flera av de personer som varit uppförda på denna sanktionslista. Enligt utsago kände flera av dessa inte till att de blivit listade. Sanktionerna mot Vitryssland har funnits under många år men har antagit olika skepnader beroende på det politiska läget i landet; de har exempelvis bestått av ett vapenembargo, reserestriktioner och frysning av tillgångar. Idag omfattas omkring 275 personer och entiteter av reserestriktioner och frysning av tillgångar. De kategorier av personer som listats inkluderar de som bedömts som ansvariga för att ha medverkat till fyra fall av uppmärksammade försvinnanden under åren 1999 och 2000; för valfusk, brott mot de mänskliga rättigheterna, repression mot fredliga demonstrationer 2004, 2006, 2010 och 2012, samt de entiteter som understött Lukasjenkoregimen i dessa fall.

Sanktionerna mot Ryssland och Ukraina

Ryssland utgör under 2015, enligt flera säkerhetspolitiska bedömare, det enskilt största konventionella hotet mot EU:s säkerhetsordning. Hotbilden grundar sig dels på den gradvis försämrade inrikespolitiska situationen under Putinadministrationen, dels på Rysslands militära agerande mot sina grannar. Den säkerhetspolitiska utvecklingen i EU:s östra grannskap har därmed tvingat EU till en rad utrikes- och försvarspolitiska åtgärder. För att möta det ryska beteendet, och särskilt det militära övertagandet av ukrainskt territorium, har EU

antagit en rad sanktioner. Att EU mött hotbilden med sanktioner istället för konventionella militära medel är symptomatiskt för den moderna tidens krig. Geoekonomin spelar en minst lika viktig roll i EU:s säkerhetspolitik som konventionell krigföring. Sanktionerna kan naturligtvis inte fullt ut ersätta konventionella militära maktmedel, men är ett viktigt strategiskt komplement (Geoekonomins betydelse kan också ställas i relation till EU:s begränsningar i att utveckla konventionell militär kapacitet – se Jan Joel Anderssons och Per Cramérs kapitel i *Europaperspektiv 2007*).

Även om det ekonomiska trycket mot företrädare för den ryska staten och pro-ryska separatister i Ukraina är omfattande, liksom mot enskilda individer och företag verksamma i dessa länder, handlar EU-sanktionerna inte principiellt om att ruinera Ryssland ekonomiskt. Istället utgör de en tydlig politisk markering mot de entiteter som principiellt ses som ansvariga för den politiska och säkerhetspolitiska utvecklingen i Ukraina.

Rysslandssanktionerna har haft dubbla effekter. Å ena sidan tyder en rad ekonomiska analyser på att sanktionerna haft en markant inverkan på den ryska ekonomin. Sanktionernas ekonomiska effekter är dock komplexa och det är inte helt klart vad som är orsak och verkan. Exempelvis menar vissa bedömare att fallande globala oljepriser har spelat en viktig roll för den ryska ekonomins nedgång. En annan anledning till den ryska ekonomins negativa utveckling har att göra med strukturella ekonomiska problem som existerade redan innan västs sanktioner infördes. Den ryska regimen har emellertid offentligt framhållit att man påverkats av sanktionerna. Bilden som ges är att landet blivit orättvist bestraffat av väst och är satt under tryck. Detta är dock även ett exempel på hur sanktioner kan utnyttjas i propagandasyfte. Denna observation har även sitt stöd i teorin, inte minst den del av litteraturen som grundar sig på Johan Galtungs klassiska artikel ”On the effects of International Economic Sanctions” från 1967.

Hur har då EU hanterat Ukrainakrisen? Tydligt är att krisen skapade ett monumentalt tryck på EU och dess medlemsstater att enas kring ett snabbt och omfattande politiskt och ekonomiskt svar på det ryska politiska och militära beteendet. Den ovanligt intensiva

politiska process som ledde fram till Rysslandssanktionerna medförde att denna sanktionsregim blivit en av de mest ambitiösa och välplanerade. Rysslandssanktionerna är med andra ord exceptionella i jämförelse med andra sanktioner.

I nuläget finns tre EU-autonoma sanktionsregimer riktade mot Ryssland och Ukraina. Den ursprungliga sanktionsregimen riktas mot personer i Ukraina som anses vara ansvariga för förskingring av ukrainska statsmedel och för brott mot mänskliga rättigheter i landet. I huvudsak gäller svartlistningarna Ukrainas förre president Viktor Janukovitj samt vissa av dennes medarbetare. I steg två har EU infört sanktioner kopplade till hot mot Ukrainas territoriella suveränitet. Bärande för sanktionerna har varit den ryska politiken som inneburit att man kränkt Ukrainas integritet, oberoende, stabilitet och säkerhet. Sanktionerna mot Ryssland inkluderar svartlistningar av individer och företag samt sektoriella sanktioner. EU har även ett tredje sanktionsben som inbegriper förbud mot import och export av varor och investeringar som kan kopplas till Krim och staden Sevastopol. Dessa har även kommit att utvidgas med ytterligare export- och investeringsförbud.

Vid sidan av Rysslandssanktionernas omfattning är det framförallt förberedelserna bakom sanktionsåtgärderna som gör dem exceptionella. Detta grundar sig i sin tur på att EU valt att ta hotet från Ryssland på största allvar. Ryssland är en militär stormakt som anses ha brutit en för västmakterna central säkerhetspolitisk ordning. Detta krävde ett resolut svar. Ryssland är emellertid också en ekonomisk stormakt som handlar, investerar och äger tillgångar i Europa. De negativa konsekvenserna för EU och dess medlemsstater behövde därför genomlysas noggrant för att inte skapa oproportionerliga sidoeffekter. Dessutom är EU en säkerhetspolitisk aktör med starka rättsprinciper. Det var därför viktigt att sanktionerna förbereddes noggrant för att undvika oavsiktliga konsekvenser med negativa juridiska följder.

Inför upprättandet av sanktionsregimen genomfördes en rad förberedande analyser av kommissionen och EEAS för att studera alla tänkbara effekter av de riktade sanktionerna. Detta gällde både de listade entiteterna på ”mottagarsidan”, där rättssäkerhetsfrågan

var särskilt viktig, och att identifiera kostnader och möjliga negativa konsekvenser för EU:s medlemsstater och privata aktörer på "sändarsidan". "Kuvertanalysen", som var så känslig att dess resultat måste kommuniceras brevlades mellan medlemsländerna, syftade till att förekomma alla tänkbara negativa effekter för EU.

I retrospektiv var den systematiska *a priori*-analysen således exceptionell i jämförelse med andra tillfällen då sanktioner varit påtänkta. I alltför många fall har EU undvikit att genomföra en konsekvensanalys av tilltänkta sanktionsregimer. En förhoppning bland flera sanktionsexperter är att det systematiska prejudikat som Rysslands-sanktionerna skapade även skall leda till ett mer omfattande strategiarbete för andra sanktioner. Hittills tycks emellertid inte andra sanktionsregimer ha påverkats. Denna brist på attitydförändring är naturligtvis problematisk för EU som principiellt strävar efter att agera med kraft och tyngd. Detta inte minst då sanktioner, som *de facto* är ett geoekonomiskt instrument, borde fordra lika mycket planering och eftertänksamhet som militära insatser.

Hur kan då EU:s Rysslandssanktioner värderas? Klart är att EU:s sanktioner mot entiteter och sektorer i Ryssland och Ukraina utgör ett tungt säkerhetspolitiskt svar på Rysslands agerande. Detta särskilt eftersom alla medlemsstater var beredda att sätta stora ekonomiska värden på spel, både för staterna själva och för deras inhemska företag. Sanktionerna mot Ryssland kan värderas på basis av hur stort ekonomiskt pris man varit beredd att betala för att upprätthålla geopolitiska intressen samt demokratiska och liberala principer. Sanktionerna kan också värderas utifrån den risk för motåtgärder man i osäkerhetens stund varit beredd att acceptera. EU:s medlemsstater är trots allt mycket beroende av Ryssland när det gäller energiimport (cirka 1/3 av all import av olja och kol kommer från Ryssland och därtill cirka 1/4 av all naturgasimport). Ovissheten om ryska motåtgärder exempelvis i form av gassanktioner var påfallande, men trots detta fortsatte man med sanktionerna.

Trots förberedande uppskattningar av hur mycket EU:s medlemsstater skulle förlora ekonomiskt på avbrutna handelsrelationer, samt möjliga ryska motsanktioner, har Rysslandssanktionerna varit dyra och deras konsekvenser har varit ojämnt fördelade mellan

EU:s medlemsstater. Sanktionernas främsta förespråkare inom EU-kretsen – de baltiska randstaterna Estland, Lettland och Litauen – har drabbats särskilt hårt, särskilt ifråga om gas och handel. Vidare har Storbritanniens finanssektor drabbats genom att många ryska finansiella investerare kopplats till sanktionsregimerna. Frankrike har påverkats genom brutna försvarskontrakt (exempelvis gällande hangarfartyget *Mistral*), minskad jordbruksexport till följd av ryska motsanktioner, samt problem för landets energijättar på den ryska marknaden (exempelvis petroleum- och kemibolaget *Total*). Flera tyska kommersiella lobbygrupperingar påvisade inför sanktionsbeslutet hur de hundratals tyska företag som är verksamma i Ryssland skulle komma att påverkas negativt av sanktionerna (enligt vissa experter var det de tyska lobbyisterna som mest högljutt motsatte sig omfattande EU-sanktioner mot Ryssland, i jämförelse med andra länders lobbyister, vilket var naturligt då man hade mycket att förlora). Grekland, Spanien och Italien påverkades inte av sanktionerna i deras första skede, men genom Rysslands kontrasanktioner drabbades inte minst deras jordbrukssektorer. Kommissionens generaldirektorat för jordbruk och landsbygdsutveckling (DG Agri) menar dock att EU under 2015 lyckats omsätta närmare 80 procent av den jordbruksexport som tidigare gick till Ryssland på den asiatiska marknaden. Tjeckien i sin tur var tidigt emot sanktioner när det gäller produkter för dubbla användningsområden (civil-militära), då man exporterar en rad produkter av sådan karaktär till Ryssland.

Sammanfattningsvis vittnar traditionen att använda ekonomiska sanktioner i samband med krig, och i detta fall för att bemöta det ryska militära agerandet i Ukraina, om det faktum att sanktionsinstrumentet historiskt är nära länkat till ett militärt tänkande. Sanktionerna utgör en fundamental del av EU:s säkerhetspolitiska svar på rysk utrikes- och försvarspolitik. Rysslandsanktionerna kan på sikt även påverka kommande beslut om införandet av sanktionsregimer och kan därmed ses som ett steg mot en storslagen geoeconomisk strategi för EU. Förarbetet inför dessa sanktioner, liksom beslutsamheten med vilken de infördes, kan förhoppningsvis tjäna som en viktig vitamininjektion för designen och utförandet av framtida EU-sanktionsregimer.

EU:s säkerhet, sanktionernas logik och det geoekonomiska perspektivet

Sedan andra världskriget har synen på säkerhet gradvis kommit att breddas. Trenden har gått från den smala, hårda och konventionella synen på säkerhet med fokus på staten, till att omfatta flera perspektiv och analysobjekt – samhällets säkerhet, individens säkerhet, och så vidare). Dessa perspektiv har också i allt högre grad kommit att komplettera varandra. Fortsatt centralt för säkerhetsanalysen är emellertid makt, maktnätverk, maktprojicering samt förmågan att förändra ett beteende hos motståndaren, alternativt att skapa trovärdighet för den egna ”berättelsen” eller att förändra den berättelse motståndaren vill ska gälla. Även synen på sanktioner har präglats av denna säkerhetsdebatt. Sanktioner kan förstås och användas på olika sätt beroende på vilken slags föreställning om säkerhet man utgår från. De historiska exempel som diskuterades initialt i detta kapitel rymmer både strategiskt, taktiskt och operativt bruk av sanktioner. EU:s sanktioner och deras roll i unionens nuvarande säkerhetskänkning kan bäst förstås genom ett geoekonomiskt perspektiv. Ekonomisk krigföring, eller ”geoekonomi”, inbegriper olika sorters politiska, ekonomiska och tekniska metoder för att påverka en motståndares politiska beteende. I dagens globala ekonomiska system, som sammanlänkar de flesta ekonomiska flöden, blir flertalet aktörer ekonomiskt sårbara, vilket ger möjligheter att påverka svartlistade individer, regeringar och företag genom denna typ av metoder. De flesta stormakter, och inte minst USA och EU, utövar idag finansiell säkerhetspolitik även om det geoekonomiska vapnet *per se* sällan nämns vid namn. Således kan den som på allvar vill vara någon på den geopolitiska arenan inte förbise denna dimension.

Förenklat innebär geoekonomi att använda sig av det öppna internationella finansiella systemet för att främja nationella ekonomiska och säkerhetspolitiska intressen. Vanliga förfaringssätt är finansiell underrättelseanalys, filtrering av finansiella strömmar, screeningförfaranden, samt kontroll av strategiska handelsflöden. Inte sällan används olika finansiella nyckelhubbar som *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications* (SWIFT) för att utöva påver-

kan. Utbyten sker även med globala finansiella aktörer som IMF, G7 och Världsbanken. Även mindre privata aktörer utgör en allt viktigare komponent i det finansiella kriget.

Genom tydliga utrikespolitiska mål i kombination med hård lagstiftning samt hot om dryga böter kan aktörer som EU förmå finansiella operatörer att axla ett ansvar för att upprätthålla en viss form av sanktionspolitik (till exempel förbud mot att genomföra transaktioner till och från svartlistade aktörers konton, frysningar av tillgångar, eller screeningförfaranden av svartlistade individer som befinner sig på resande fot). Med hot om böter och/eller åtal har ett ofta kostsamt ansvar lagts på privata aktörer att skapa filtrerings- och övervakningssystem.

Den finansiella världen är alltså idag till stor del sammanvävd med den säkerhetspolitiska. Den trestegsbaserade sanktionstrappa som västmakterna infört mot Ryssland utgör ett typexempel på geoekonomi. Det är således kännetecknande för vår tid att geoekonomin kommit att spela en viktig roll då Rysslands övertagande av Krim inte möttes av vapen utan av eurons och dollarns inflytande och västmakternas handelsbegränsningar.

Geoekonomi involverar vanligen ett stort antal departement, myndigheter och institut inom respektive medlemsstat (dock inte alla inom en och samma sanktionsregim). Även på EU-nivå sker koordinering mellan olika avdelningar, det vill säga EEAS i nära samverkan med andra EU-direktorat. Kommissionens direktorat för handel (DG Trade) spelar exempelvis en mycket viktig roll i sanktionerna mot Ryssland. Det är genom handeln som EU kan identifiera hur olika handelsrestriktioner på exempelvis varor, tjänster och teknologiöverföringar kan skada Ryssland.

I praktiken är geoekonomin en komplicerad ekvation att lösa inom EU, där å ena sidan förhandlingar ska ske mellan olika medlemsstaters nationella intressen, och där å andra sidan olika delar av EU-byråkratin måste enas kring en samsyn. Geoekonomins effekt, trovärdighet och upprätthållande är således ett resultat av den sammanjämkning som sker mellan alla dessa intressen.

Den ekvation som tjänstemännen i Bryssel försöker lösa då sanktioner införs är hur man bäst optimerar balansen mellan politiska

mål ("beteendeförändring" hos mottagaren) och samtidigt minimera de ekonomiska kostnaderna för EU:s medlemsstater (sändarens "uppföringar"). Ekvationen är inte helt lätt att lösa. Först och främst har det politiska värdet inte något monetärt värde. Det är därför svårt att mäta värdet av att uppnå det politiska syftet i faktiska kostnader för EU:s medlemsstater. Att konsekvenserna av Rysslands politik mot Ukraina, vilken innebar ett geopolitiskt drag mot den europeiska idén om en viss säkerhetsarkitektur, inte kan mätas i pengar är klart. Men att beräkna hur mycket det ska få kosta att upprätthålla Rysslandssanktionerna i förlorade intäkter för europeiska medlemsstater, och företag som är aktiva i Ukraina och Ryssland, är betydligt svårare. Alla aktörer vill minimera just sina risker, förluster och kostnader som kan uppstå då handelsförbud införs mot varor, tjänster och service. Denna ekvation är inte unik för Ryssland. Alla sanktionsregimer kostar pengar. Samtidigt är detta det pris alla solidariskt måste betala för att bevara freden och stabiliteten i Europa.

Det värt att notera att olika kostnader uppstår under olika sanktionsregimer. Medan Rysslandssanktionerna sticker ut i så motto att dessa har ett högt säkerhetspolitiskt värde ("fred i Europa" eller "kontinental stabilitet"), har exempelvis EU:s Zimbabwe-sanktioner inte samma ekonomiska pris för alla medlemsstater. Inte heller delar alla medlemsstater samma hotbild från Zimbabwe. Zimbabwe-sanktionerna fyller framförallt en viktig funktion för Storbritannien. Sanktionernas ekonomiska kostnader är också högre för britterna än för andra medlemsstater, och uppstår på flera plan. För det första vill britterna upprätthålla en sanktionsregim vilket i sig kostar tid, pengar och resurser. För det andra kan landet självt drabbas av motåtgärder från Zimbabwe då flera brittiska företag har närvaro där. För det tredje kan britterna tvingas göra kostsamma politiska eftergifter mot andra länder i EU för att dessa ska stödja en sanktionsregim som de i praktiken kanske inte vill ha. Men eftersom den gemensamma utrikespolitiken är just gemensam är ekvationsmodellen i grunden densamma. En rad exempel vittnar om att EU:s medlemsstater solidariskt ställer upp på sanktionsregimer trots att man inte har direkta intressen i frågan och riskerar att tappa stora exportinkomster och marknadsandelar.

Det faktum att vissa sanktionsbeslut kan ha negativa sidoeffekter, oavsiktliga konsekvenser och kostnader, har lett till att det på EU-nivå och bland vissa medlemsstater uppstått en diskussion om behovet av att skapa en ekonomisk kompensationsfond. Syftet med fonden skulle vara att ekonomiskt stödja de medlemsstater som drabbats särskilt hårt av sanktionernas konsekvenser. Idén om en kompensationsfond har dock visat sig vara extremt kontroversiell. Frågan har även varit juridiskt, tekniskt och politiskt komplicerad. Vem har rätt till fondens medel och under vilka omständigheter?

Vid sidan av det ekonomiska priset finns många gånger även ett politiskt pris. De oönskade politiska effekterna av upprättandet av en sanktionsregim kan vara svåra att förutse. Detta skapar emellanåt politisk friktion mellan olika medlemsstater.

Sammanfattningsvis kan sägas att det ”marknadsvärde” som EU och dess medlemsstater är beredda att betala för att upprätthålla en sanktionsregim bestäms dels av medlemsstaternas egna politiska och ekonomiska kalkyler (vilka i sin tur påverkas av väljare och företagslobbyister), dels av den politiska investeringsnivå man är beredd att lägga sig på för att solidariskt upprätthålla den europeiska säkerhetsgemenskapen.

Fem geoekonomiska utmaningar för EU på sanktionsområdet

Baserat på min egen forskning och tolkning av andras forskning på området presenteras här fem utmaningar och rekommendationer som på sikt kan stärka sanktionsinstrumentet och därmed leda till ett säkrare Europa.

- Först och främst bör EU:s sanktionspolitik bli mycket tydligare. EEAS har här ett viktigt och naturligt ansvar. Men samtidigt som sanktioner och den moderna formen av geoekonomi är förhållandevis tekniska bör EU:s samtliga institutioner harmonisera och gemensamt tydliggöra berättelsen om sanktionernas politiska och säkerhetspolitiska mål. Frågor man bör besvara är exempelvis på

vilket sätt sanktionerna gynnar europeisk fred och säkerhet; samt när, var och hur EU-sanktioner ska införas.

- För det andra krävs en gedigen och systematisk utvärdering av detta instrument med syfte att stärka EU:s sanktionspolitik. I nuläget kan få experter säga med vetenskaplig säkerhet att sanktionerna fungerar. Eftersom utvärderingar emellertid är politiskt känsliga kan ett konsortium inom forskarsamhället vara behjälpligt. Frågor är att ställa är: uppnår sanktioner sina mål? Vad är EU:s styrkor och svagheter? Vad kan bli bättre?
- För det tredje bör EU tydliggöra sanktionernas relation till GUSP och GSFP och sträva efter att integrera dessa politikområden. För närvarande är balansen dem emellan ojämn när det gäller bruket av sanktioner. Hur kan dessa länka i varandra på ett bättre sätt och hur kan sanktioner här ges ett mervärde?
- För det fjärde bör EU utveckla en tydligare europeisk ekonomisk säkerhetsdoktrin. Rimligen bör sanktionernas geoeconomiska dimension ges en tydlig roll i den nya europeiska säkerhetsstrategi som EEAS håller på att utforma.
- Avslutningsvis bör EU:s sanktionspolitik i högre utsträckning övervakas och utvärderas i nationella parlament. Det finns en risk att viktiga nationella dimensioner går förlorade då sanktionspolitiken formuleras i Bryssel. Att engagera medlemsstaternas lagstiftande församlingar i detta arbete gynnar på sikt EU, medlemsstaterna och deras medborgare, och ytterst även EU som fredsprojekt.

Källor och litteratur

Den systematiska forskningen om sanktioner har sitt ursprung i 1960-talets sanktionsklassiker av Johan Galtung, "On the effects of International Economic Sanctions" (*World Politics* 19:3, 1967). Året därefter publicerade Peter Wallensteen en artikel som sammanfattade den dåvarande litteraturen om sanktioner, "Characteristics of Economic Sanctions" (*Journal of Peace Research* 5:3, 1968). Forskningen kring sanktioner smalnade av under sjuttio- och åttiotalet. I början av 1990-talet publicerades den så kallade "sanktionsbibeln" av Gary Hufbauer m.fl., *Economic Sanctions Reconsidered*, 2nd edition (Washington, D.C.: Institute for International Economics, Cambridge, MA: MIT Press, 1990). Denna uppdaterades 2009. En het forskningsdebatt uppstod bland annat med Robert Papes sanktionsartikel "Why Economic Sanctions Do Not Work" (*International Security* 22:2, 1997). Under 2000-talet uppstod en rad moderna klassiker. Särskilt viktig var *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s* av David Cortright och George Lopez (Boulder, Colo.: Rienner, 2000), samt den läsvärda review-artikeln av Beate Bull och Arne Tostensen, "Smart Sanctions Feasible?" (*World Politics* 54:3, 2002).

Sedan 2010 har antalet sanktionspublikationer ökat markant. Här kan särskilt nämnas *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, redigerad av Iain Cameron (Cambridge; Intersentia, 2013); samt *Strengthening Targeted Sanctions through Fair and Clear Procedures* av Thomas Biersteker och Sue Eckert (Providence, RI: Watson Institute for International Studies, Brown University, 2006). På senare år har en rad betydelsefulla studier publicerats om EU- och FN-sanktioner, särskilt Mikael Erikssons *Targeting Peace: Understanding UN and EU targeted sanctions* (Farnham: Ashgate, 2011) som bland annat bygger på en rad intervjuer med svartlistade personer; Clara Portelas *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why do they Work?* (London: Routledge, 2010); Francesco Giumellis. *The success of sanctions: lessons learned from the EU experience* (Farnham: Ashgate 2013) och *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War* (Colchester: ECPR

Press, 2011). När det gäller kommande forskning inväntar forskningssamhället på området den första större utvärderande studien av FN:s samtliga riktade sanktioner: *The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, redigerad av Thomas Biersteker m.fl. (Cambridge University Press, kommande 2016). Annan ny forskning inkluderar Mikael Erikssons och Peter Wallensteens ”Targeting Sanctions and Ending Armed Conflicts” (*International Affairs* 91:6, 2015). Avslutningsvis rekommenderas Juan Zarates *Treasury’s War* (New York: PublicAffairs Books, 2013), som initierat beskriver hur sanktioner dominerar amerikansk utrikes- och säkerhetspolitik.

EU:s civila krishanteringsförmåga och tillitens utmaningar

av Sten Widmalm, Thomas Persson och Charles Parker*

Den pågående flyktingkrisen i Europa har satt solidariteten mellan EU:s medlemsländer på hårda prov. Vissa EU-länder har tydligt deklarerat att de inte välkomnar de flyktingar som flyr undan krig och terror i Mellanöstern. Istället har ansvaret för att hantera den största flyktingströmmen i Europa sedan andra världskriget förskjutits till några få medlemsstater. Bristen på ett gemensamt ansvarstagande för flyktingkrisen har lett till ökade motsättningar mellan medlemsländerna och framtvingat en successiv skärpning av de nationella regelverken för flyktingmottagandet. Därtill har de fruktansvärda terrordåden i Paris förstärkt flyktingkrisen när den förknippats med ett växande säkerhetshot i Europa, vilket föranlett återinförda inre gränskontroller inom unionen samtidigt som ett arbete pågår för att stärka EU:s yttre gränser. Flyktingkrisen reser därmed en fråga som är central för denna bok; hur ska EU klara av att bemöta allvarliga kriser av detta slag och samtidigt överleva som en sammanhållen union med en gemensam värdegrund?

Genom åren har bokserien *Europaperspektiv* behandlat en rad olika kriser som varit utomordentligt allvarliga till sin karaktär och utmanat sammanhållningen mellan unionens medlemsländer. Allt från konflikterna i forna Jugoslavien till de senaste årens ekonomiska och finansiella kris har ställt det europeiska integrationsprojek-

* Författarna vill uttrycka sin tacksamhet till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och till Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, som finansierar forskningsprojektet *Persona*.

tets förmåga att hantera svåra utmaningar på prov. Flyktingkrisen innebär om möjligt en än större utmaning; den handlar om de grundläggande värden som bär upp det europeiska integrationsprojektet och solidariteten mellan medlemsländerna. I ett Europa där nationalistiska och främlingsfientliga partier är på frammarsch och där ansvaret för mottagandet av flyktingar fördelas extremt ojämnt, riskerar flyktingkrisen att slita isär unionen. (se även Gregor Nolls kapitel i denna volym).

Detta kapitel kan inte erbjuda en heltäckande beskrivning av flyktingkrisens konsekvenser. Krisen pågår alltjämt och det är ännu för tidigt att veta i vilken riktning den är på väg att ta det europeiska integrationsprojektet. Emellertid är det ingen tvekan om att flyktingkrisen illustrerar EU-ländernas svårigheter att bemöta allvarliga kriser och mobilisera stöd för ett gemensamt ansvarstagande när det behövs som allra mest. EU har också under senare år iklätt sig en alltmer central roll som krishanterare. Lissabonfördraget uttrycker exempelvis en skyldighet för EU-länderna att bistå varandra vid naturkatastrofer, terroristattacker och andra oförutsedda händelser som försakar omfattande kriser (den så kallade solidaritetsklausulen).

Frågan är vilka gemensamma åtaganden som vuxit fram sedan Lissabonfördraget för att säkerställa den europeiska krishanteringsförmågan? Och vilka förväntningar har EU:s medborgare på den nationella och europeiska krishanteringsförmågan? Vilka hinder föreligger för att få detta samarbete att fungera mot bakgrund av de skillnader som finns i tillit och gemensamma normer bland unionens krishanteringsmyndigheter och de många olika förvaltningskulturer som är representerade i dessa myndigheter? Dessa frågor är centrala för att förstå unions förmåga att tackla de nya säkerhetshoten, både vad gäller legitimiteten för krishanteringsarrangemangen och kapaciteten för att hantera kriser som exempelvis naturkatastrofer, pandemier, terroristattacker och inte minst den pågående flyktingkrisen.

Detta kapitel syftar således till att, för det första, beskriva unionens gemensamma krishanteringsmekanism; för det andra, analysera medborgaropinioner och de förväntningar européerna har på EU:s krishanteringsförmåga, baserat på undersökningar från Europeiska

kommissionens *Eurobarometer*; samt för det tredje problematisera den europeiska krishanteringsförmågan utifrån skillnader i socialt kapital och förvaltningskulturer i unionens medlemsländer. Även om unionens medlemsländer har en skyldighet att bistå vid kriser så vet vi att just vid oförutsedda händelser sätts ofta regelsystem ur spel. Förutsättningarna för samarbete faller då tillbaka på faktorer som har att göra med hur väl individuella beslutsfattare känner till och litar på varandra och om de delar samma normer och värderingar. Det hänger också på hur väl förvaltningskulturer låter sig mötas och blandas i ett hastigt händelseförlopp. Därtill ställer medborgaropinioner om unionens krishanteringsförmåga krav på såväl medlemsländernas som unionens gemensamma institutioner. Kapitlet ämnar därför belysa krishanteringsförmågans förutsättningar utifrån två utblickspunkter – medborgarnas och krishanteringsmyndigheternas. Utblicken här är självfallet begränsad men illustrerar ändå de grundläggande förutsättningarna för EU:s legitimitet och förmåga som krishanterare.

Kapitlet inleds med en genomgång av några av de mest centrala säkerhetshot EU står inför idag. Därefter presenteras unionens krishanteringsmekanism och det nya institutionella ramverk som vuxit fram för krishantering sedan Lissabonfördraget. I det tredje avsnittet diskuteras de förväntningar som medborgarna i unionens medlemsländer har på EU:s krishanteringsförmåga baserat på data från Eurobarometern. Därefter redogör vi för de utmaningar som den europeiska krishanteringsförmågan står inför på grund av skillnader i socialt kapital och förvaltningskulturer i unionens medlemsländer. Kapitlet avslutas med övergripande observationer och policyreflektioner som bör beaktas då Europas krishanteringsförmåga ska utvecklas.

Utmaningar för EU:s krishantering och civilskydd

I kölvattnet av händelser som terrorattackerna i London 2005 och Madrid 2004, tsunamikatastrofen 2004, fågelinfluensan 2005–2006,

ebolaepidemin i västra Afrika 2014, och tidigare livsmedelskriser som galna kosjukan har EU blivit alltmer involverad i krishantering och civilskydd. Olika kapaciteter har utvecklats, främst i form av unionens civilskyddsmekanism, för att hjälpa till att hantera svåra kriser, såsom översvämningar, bränder, jordskred, vulkanutbrott, jordbävningar, med mera. Terroråderna i Paris i januari och november 2015 har ytterligare bidragit till ett fördjupat samarbete mellan unionens krishanteringsmyndigheter, bland annat gällande insamling av passagerardata för flyget, åtgärder mot vapensmuggling genom stärkt polissamarbete, stärkt kontroll vid EU:s yttre gränser med bland annat kontroll av biometrisk information och åtgärder mot terroristfinansiering.

Huvudansvaret för att hantera de omedelbara konsekvenserna av allt från gradvis tilltagande utmaningar mot civilskyddet till en plötslig händelse med katastrofala följder vilar alltså på det land där den inträffar. Men i en värld som präglas av komplext ömsesidigt beroende, kan kriser som börjar i ett land snabbt spridas över gränserna vilket ökar risken att de får stora regionala och även globala effekter. EU:s medlemsländer har därför gjort bedömningen att en katastrof kan bli alltför omfattande för det drabbade landet att hantera på egen hand. Ytterligare insatskapacitet kan då behövas utifrån.

Det mest dramatiska exemplet på en sådan kris under senare tid är, som vi nämnde inledningsvis, den omfattande flyktingkris som utvecklades under 2015. Mirjana Milenkovski som är FN:s huvudkommissionär för mänskliga rättigheter säger i en intervju för Bloomberg Business att flyktingkrisen är den mest omfattande i Europa sedan andra världskriget. Samtidigt har flyktingkrisen lett till stora slitningar internt mellan EU:s medlemsländer och inom länderna själva. Familjer som överlevt flykten från krig och terror har hamnat i ett EU där uppfattningar om vilken hjälp som bör ges varierar enormt. Enskilda livsöden kastas in i en kaosartad tillvaro där samordningsambitioner ställs mot flyktingkvoter och internpolitiska sammandrabbningar. Här har EU ändå visat prov på att försöka hantera krisen genom att bland annat erbjuda länder som Ungern stöd i krishantering. I just det fallet har emellertid erbjudanden om stöd avvisats av mottagarlandet, förutom visst stöd i form av bland

annat tält, sängplatser och filter till flyktingarna. Synen på vilket slags problem flyktingkrisen utgör varierar nämligen enormt inom EU, vilket vi återkommer till senare i kapitlet.

Ett exempel på en gränsöverskridande kris av helt annat slag, men som också hade EU-omfattande effekter var det isländska askmolnet 2010, som allvarligt störde flygtrafiken och förlamade det europeiska transportsystemets luftfart och, vilket framgår av Charles Parkers artikel från 2015 – *Complex Negative Events and the Diffusion of Crisis: Lessons from the 2010 and 2011 Icelandic Volcanic Ash Cloud Events* – krävde en samordnad EU-aktion för att hantera krisen.

Gränsöverskridande händelser av detta slag eller nationella händelser som överstiger kapaciteten hos ett enskilt land att ensamt hantera, är några av de främsta anledningarna till att EU har åtagit sig en alltmer central roll i hanteringen av kriser. EU:s medlemsländer inser detta behov men om EU ska kunna bidra till att skydda sina medborgare och hjälpa till med krishantering står unionen både inför viktiga ”hårdvaruutmaningar” – att skapa väl fungerande formella strukturer, införa ett enhetligt rättsligt ramverk, tillgodose behovet av resurser, kompetenser, teknisk utrustning och förnödenheter – och viktiga ”mjukvaruutmaningar” – bland annat gällande behov av ledarskap, utbildning, nätverksbyggande, organisationskultur och tillit till förfaranden, människor och de system som har byggts upp. I detta kapitel fokuserar vi på samspelet mellan hårdvaru- och mjukvarufaktorer i EU-sammanhang, med betoning på den jämförelsevis förbisedda betydelsen av mjukvarufaktorer. Studier om krishantering har alltmer intresserat sig för hur socialt kapital och dess komponenter (förtroende, gemensamma normer, nätverk och förvaltningskultur) både kan underlätta och försvåra krishantering.

Författarna bakom böckerna *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events* och *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, har observerat att kriser i allt högre grad överskrider organisatoriska och sektorsspecifika gränser. Dessutom medför kriser allt oftare att en rad organisationer måste samordna sina insatser och samarbeta, ibland periodvis och ibland mer permanent inom olika områden, och ofta på olika förvaltningsnivåer. På grund av denna utveckling finns det uppenbarligen en viktig roll för EU att

spela. Unionen står dock inför en rad utmaningar för att kunna spela en effektiv roll i krishanteringsarbetet. Som Arjen Boin och Paul 't Hart påpekar i en översikt av tidigare studier om krishantering – *Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research* – visar forskningen att betydelsen av hårdvarufaktorer är överskattad. De anser att för mycket fokus på dessa aspekter kan avleda uppmärksamheten från mjukvarufaktorer, som oftast är viktigare och mer kostnadseffektiva att ombesörja.

Dessa insikter tyder på att försöken att förbättra krishanteringen genom att försöka bygga den perfekta organisationen sannolikt inte kommer att fungera väl. Boin och 't Hart drar slutsatsen att det inte är formella strukturer utan kvaliteten på kommunikation, samordning och samarbete inom, och mellan de enskilda ländernas räddningstjänster som betyder mest för kvaliteten på krishantering. Charles Parker och Eric Stern har i artikeln ”Blindsided? September 11 and the Origins of Strategic Surprise” visat att vid misslyckanden i samband med terroristattacker den 11 september 2001 och orkanen Katrina i USA, var bristande samordning och samarbetsproblem mellan krishanteringsmyndigheter viktiga orsaker till de suboptimala resultaten. Detta och annan forskning visar att det är mjukvarufaktorer, snarare än den organisatoriska hårdvaran som ofta gör den största skillnaden.

I boken *The European Union as a Crisis Manager* har Arjen Boin, Magnus Ekengren och Mark Rhinard undersökt utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga från ett institutionellt perspektiv. I detta kapitel går vi ett steg vidare genom att titta närmare på den ofta förbisedda betydelsen av social tillit och förvaltningskulturer i olika EU-länder. Medborgarnas förtroende för myndigheterna är särskilt intressant att studera i EU där förmågan att hantera kriser alltmer delas mellan medlemsstaterna och den överstatliga nivån. Innan vi tittar närmare på dessa frågor genom att redogöra för vad vi funnit i vår egen forskning går vi först igenom den organisatoriska ”hårdvaran” och de mekanismer som EU har infört för krishantering och civilskydd.

EU:s institutionella ramverk för civilskydd och krishantering

Som tidigare nämnts innehåller Lissabonfördraget en solidaritetsklausul (artikel 222) som uttrycker en rättslig skyldighet för EU och dess medlemsstater att bistå varandra när ett EU-land drabbas av en naturkatastrof, terroristattack, eller andra större kriser som orsakats av människan. Frankrike valde emellertid att efter terrorattacker i Paris i november 2015, istället för att åberopa solidaritetsklausulen (artikel 222) begära hjälp från EU-länderna i enlighet med artikel 42(7) i Lissabonfördraget, där EU-länderna förbinder sig att bistå varandra med alla till buds stående medel om ett medlemslands territorium utsätts för ett väpnat angrepp.

Enligt Lissabonfördraget måste EU också stödja och samordna systemen för medlemsstaternas räddningstjänster (artikel 196) och fastställa de åtgärder som krävs för genomförande. Lissabonfördraget uppmanar också EU att ge hjälp och skydd till offer för naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människan, runt om i världen (artikel 214). (Se även Inger Österdahls kapitel i denna volym). Olika arrangemang har upprättats mellan EU:s medlemsstater i syfte att få till stånd en effektiv samordning av krishanteringsinsatser. EU:s civilskyddsmekanism inrättades 2001 i syfte att främja samarbetet mellan de nationella myndigheterna och räddningstjänsterna i Europa. I slutet av 2013 förstärktes den med ny lagstiftning som syftar till ökat EU-samarbete kring katastrofförebyggande, förbättrad beredskap och planering, och förmåga att samordna en snabbare respons när katastrofhjälp behövs. Genom åren har civilskyddsmekanismen använts för att övervaka mer än 300 katastrofer över hela världen och det har inkommit mer än 200 ansökningar om stöd, bland annat i samband med jordbävningen i Haiti 2010, Fukushima-katastrofen i Japan 2011, ebolautbrottet i västra Afrika 2014, översvämningarna på västra Balkan 2014 och jordbävningen i Nepal 2015.

Den reviderade lagstiftningen har skapat en europeisk insatskapacitet, *European Emergency Response Capacity* (EERC) och etablerat en frivillig gemensam resurs med insatskapacitet och experter som kan vara tillgängliga för omedelbar insats vid behov. Det operativa navet

i mekanismen är *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC) som inrättades i maj 2013 och samordnar responsen från de deltagande länderna i händelse av en kris. ERCC har ständig beredskap för att övervaka, ge uppdaterad information och bemöta katastrofer, samt att tillhandahålla expertis, ekonomiskt stöd eller mobilisering av resurser och utrustning från den frivilliga gemensamma resursen. Civilskyddsmekanismen och ERCC är således konkreta uttryck för europeisk solidaritet inom området civilskydd.

På kommissionsnivå har ett varningssystem införts, *ARGUS*, som omfattar alla sektorer. *ARGUS* kopplar samman specialiserade system för nödsituationer med ett centralt kriscentrum (CCC) för att samordna kommissionens tjänster vid behov. Dessutom har EU:s utrikestjänst (EEAS) ett eget krishanteringssystem (CRS), som täcker kriser utanför EU vilka kan påverka unionens säkerhet och intressen. Det omfattar även kriser som inträffar inom EU om de har en extern dimension.

Efterhand som EU bygger upp det institutionella ramverket för krishantering och civilskydd behöver unionen och dess medlemsstater konfrontera ett antal viktiga utmaningar när det gäller mjukvaran, till exempel samordning, genomförande, medvetenhet, förtroende och legitimitet. Detta är nödvändigt om de nya krishanteringsarrangemangen ska kunna förbättra hanteringen av framtida kriser.

Medborgarnas förväntningar på EU:s krishanteringsförmåga

Men hur ser medborgarna i EU på den nationella och europeiska krishanteringsförmågan? Innan vi går vidare till att presentera våra egna resultat behöver vi först kartlägga både de risker medborgarna upplever och deras tilltro till det egna landets och unionens förmåga att hantera kriser. Avsnittet bygger på uppgifter om medborgaropinioner som samlats in i tidigare Eurobarometrar.

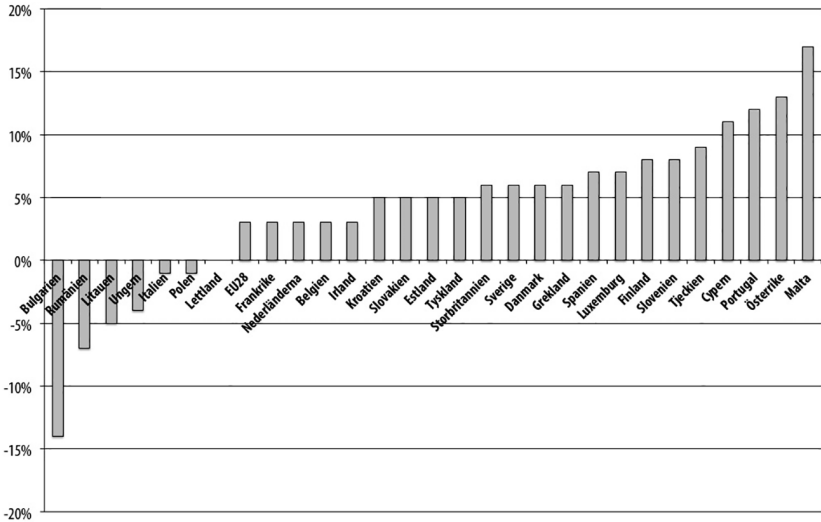
Medborgarnas uppfattningar om krishanteringsförmågan är central både för att bedöma de risker EU:s medborgare upplever i vår

samtid och för att förstå de förväntningar som finns på den europeiska krishanteringsförmågan. Medborgaropinionen kan därmed påverka viljan bland politiker och tjänstemän att agera samfällt vid en krissituation som drabbar ett eller flera medlemsländer i unionen. Medborgaropinionen sätter gränser för hur politiker och tjänstemän kan agera inom ramen för den gemensamma krishanteringsmekanismen. I ett medlemsland där förtroendet är stort för de nationella myndigheterna men betydligt mindre för EU:s institutioner finns i allmänhet mindre anledning för nationella myndigheter att söka hjälp utifrån. På motsvarande sätt kan ett medlemsland där förtroendet för de nationella myndigheterna är lågt men betydligt större för EU:s institutioner finna skäl att söka stöd från dessa.

En första fråga att utreda är hur EU:s medborgare upplever säkerheten i det egna landet och i EU? Och vilka säkerhetsshot föreligger, enligt Europas medborgare? Data från Eurobarometern visar att det råder stora skillnader mellan hur medborgarna i EU:s 28 medlemsstater bedömer den allmänna säkerheten i det egna landet och i EU. Framförallt i de nordeuropeiska medlemsstaterna upplever medborgarna att den allmänna säkerheten är hög. Exempelvis i de nordiska medlemsländerna, samt i Nederländerna, Österrike och Luxemburg, anser över 90 procent av medborgarna att den allmänna säkerheten är hög. Slående är också att i dessa medlemsstater anses den allmänna säkerheten vara högre i det egna landet än i EU i stort, även om säkerhetsnivån i EU bedöms vara tämligen hög. Motsatt bild finner vi i några av unionens nya medlemsländer från Öst- och Centraleuropa (exempelvis Bulgarien, Rumänien, Litauen och Ungern), samt i Italien. Där bedömer medborgarna att den allmänna säkerheten i landet är betydligt lägre och i allmänhet anses också säkerheten vara högre i EU än i det egna landet. I genomsnitt anser 79 procent av EU:s medborgare att det är säkert att leva i EU medan 82 procent av medborgarna anser att det egna landet är säkert.

För att bedöma om medborgarna anser att den allmänna säkerheten är högre eller lägre i det egna landet jämfört med andra medlemsländer har vi beräknat ett balansmått som mäter skillnaden mellan den upplevda säkerheten i det egna landet och i EU (se Figur 1). Positiva värden indikerar att medborgarna i ett givet land värderar

säkerheten i det egna landet högre än i EU medan förhållandena är de omvända vid negativa värden. Diagrammet visar att i flertalet EU-länder anser medborgarna att säkerheten är högre i det egna landet än i EU. I några av medlemsstaterna – i huvudsak nya medlemsstater från Öst- och Centraleuropa – är förhållandet det omvända.



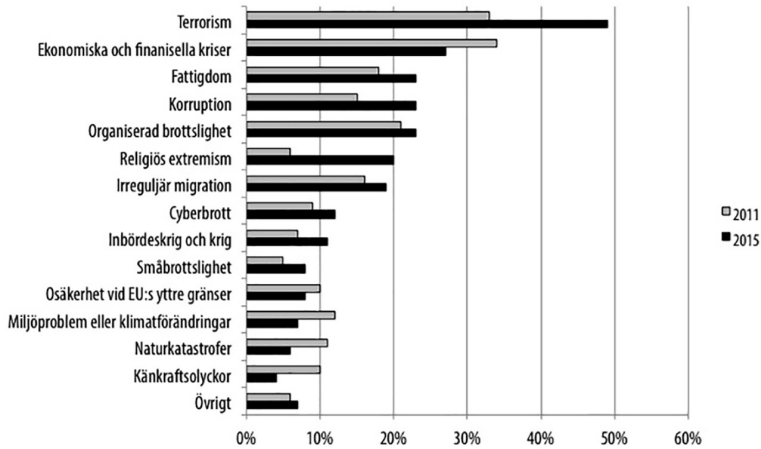
FIGUR 1. SKILLNAD I MEDBORGARNAS UPPFATTNINGAR OM DEN ALLMÄNNA SÄKERHETEN I DET EGNA LANDET I FÖRHÅLLANDE TILL EU

Fotnot: Frågan lyder: "Instämmer du i eller tar avstånd från följande påstående om den allmänna säkerheten: EU/vårt land är en säker plats att leva på". Diagrammet visar den andel av respondenterna som svarat antingen "instämmer helt" eller "instämmer". Måttet avser differens mellan det egna landet och EU. Källa: Special Eurobarometer 432, 2015.

Även om en överväldigande majoritet av européerna upplever att den allmänna säkerheten i Europa är tämligen hög saknas dock inte hotbilder. I Eurobarometern har man ställt frågor om vilka säkerhetshot EU:s medborgare upplever och resultaten är slående. I diagrammet nedan illustreras de säkerhetshot som EU:s medborgare upplevde 2015 (innan den dramatiska utvecklingen av flyktingkrisen och de senaste terrordåden i Paris), och den motsvarande bedömning som gjordes år 2011 (se Figur 2). Det i särklass vanligaste säker-

hetshot som européerna upplever är terrorism, som dessutom ökat i betydelse de senaste åren. Denna utveckling är föga förvånande med tanke på terrordåden i Paris i januari 2015 och tidigare attacker i bland annat London och Madrid. Sannolikt är det idag ännu fler européer som efter de fruktansvärda terrordåden i Paris i november 2015 upplever hotet från terrorismen.

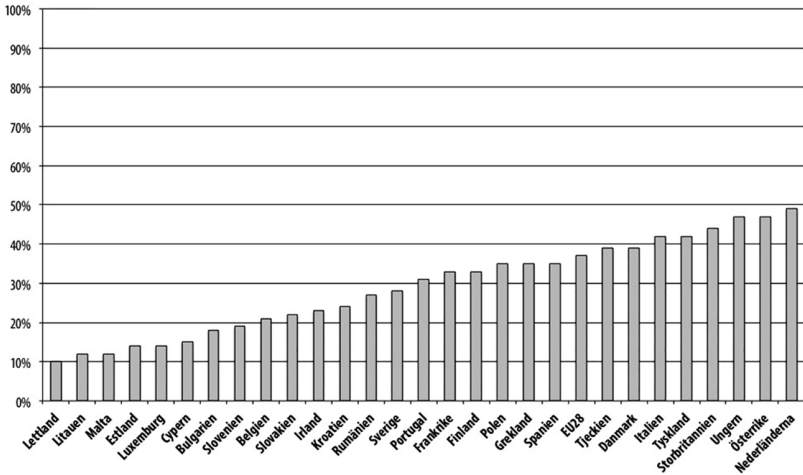
Det näst vanligaste säkerhetshot som nämns av EU:s medborgare är ekonomiska och finansiella kriser, vilket heller inte är särskilt överraskande med tanke på den djupa kris EU genomgått de senaste åren. Skillnaderna mellan medlemsländerna är också påfallande, vilket inte framgår av Figur 2. I 15 medlemsländer är terrorism den mest omtalade säkerhetsutmaningen. Andelen respondenter som ser terrorism som den viktigaste utmaningen varierar från 62 procent i Malta och 60 procent i Danmark till 22 procent i Lettland och 25 procent i Slovenien. Nederländerna (38 procent), Danmark (32 procent) och Belgien (30 procent) har den högsta andelen medborgare som anser att religiös extremism är EU:s viktigaste säkerhetsutmaning. Estland (36 procent) och Finland (31 procent) är de enda två länder där ekonomiska och finansiella kriser är den mest omtalade säkerhetsutmaningen för EU. I sex länder är korruption den mest omtalade säkerhetsutmaningen för EU, nämligen Spanien (57 procent), Rumänien (57 procent), Portugal (50 procent), Slovenien (47 procent), Kroatien (38 procent) och Litauen (38 procent). Österrike (39 procent) är den enda medlemsstat där den organiserade brottsligheten är det vanligast förekommande alternativet. Irreguljär migration erhåller de högsta andelarna i Malta (46 procent), Italien (40 procent) och Grekland (33 procent) – samtliga länder vid Medelhavet. Fattigdomen nämns som en viktig säkerhetsutmaning i fem medlemsstater: Grekland (55 procent), Ungern (46 procent), Kroatien (38 procent), Slovakien (37 procent) och Lettland (25 procent). Det är lätt att se kopplingen mellan de säkerhetshot européerna upplever och de kriser unionen genomgått, medan mer traditionella hot som krig, naturkatastrofer och kärnkraftsolyckor ligger längre ned på listan.



FIGUR 2. MEDBORGARNAS UPPFATTNINGAR OM DE VIKTIGASTE SÄKERHETSUTMANINGARNA 2011 OCH 2015

Fotnot: Frågan lyder: "Vad tycker du är de viktigaste utmaningarna för EU-medborgarnas säkerhet just nu?" Respondenterna fick möjlighet att ange maximalt tre svar; inga alternativ angavs på förhand. Diagrammet visar den andel av respondenterna som angivit de vanligast förekommande svaren. Källa: Special Eurobarometer 432, 2015, samt Special Eurobarometer 371, 2011.

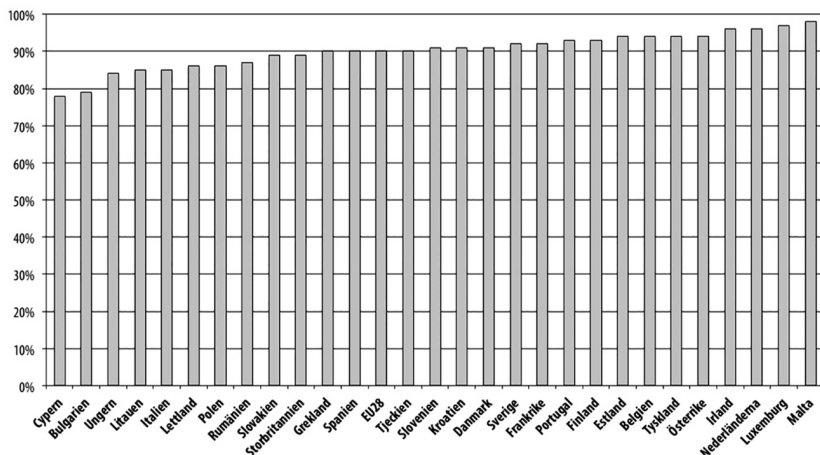
Vilket förtroende upplever då EU:s medborgare för de myndigheter som har till uppgift att hantera de nya säkerhetshoten i Europa? I Eurobarometern har medborgarna tillfrågats om de anser att myndigheterna, både i det egna landet och i EU, har tillräckliga resurser för att hantera kriser. I diagrammet nedan illustreras medborgarnas bedömningar om det egna landets förmåga att hantera större katastrofer på egen hand (se Figur 3). Bilden visar att i inget land anser en majoritet av medborgarna att *alla* större katastrofer kan hanteras på egen hand, därtill krävs samarbete. Däremot föreligger stora skillnader mellan medlemsländerna. I exempelvis Nederländerna, Österrike och Ungern anser nästan hälften av medborgarna att det egna landet har tillräckliga resurser för att hantera större katastrofer, medan endast ungefär var tionde medborgare i Lettland, Litauen och Malta håller med om detta. Slående är att små medlemsstater tycks ha större behov av hjälp utifrån.



FIGUR 3. MEDBORGARNAS UPPFATTNINGAR OM DET EGNA LANDET HAR TILLRÄCKLIGA MEDEL FÖR ATT HANTERA KATASTROFER PÅ EGEN HAND

Fotnot: Frågan lyder: "I vilken utsträckning instämmer du i eller tar avstånd från följande påstående: Vårt land har tillräckliga medel för att ta itu med alla större katastrofer på egen hand". Diagrammet visar den andel av respondenterna som svarat antingen "instämmer helt" eller "instämmer". Källa: Special Eurobarometer 433, 2015.

Européerna ger också uttryck för en stark förväntan om hjälp från andra medlemsländer vid en katastrof. På frågan om medborgarna förväntar sig hjälp från andra EU-länder vid en inträffad katastrof i det egna landet svarar i genomsnitt hela 90 procent av samtliga tillfrågade att de förväntar sig detta. Här är också variationen betydligt mindre, även om andelen är som allra högst i de små medlemsländerna Luxemburg och Malta (se Figur 4). Hela 88 procent av EU:s medborgare anser också att EU behöver en gemensam krishanteringsmekanism, eftersom stora katastrofer kan ha gränsöverskridande effekter.



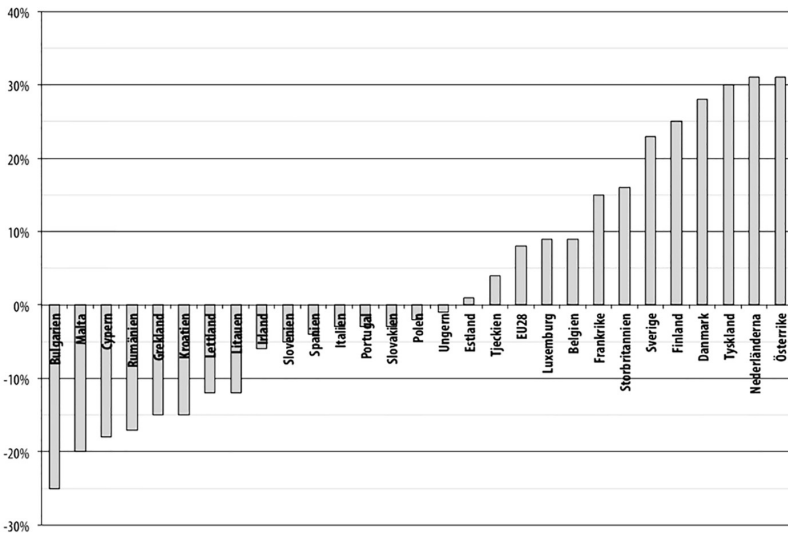
FIGUR 4. MEDBORGARNAS UPPFATTNINGAR OM ANDRA EU-LÄNDER VÄNTAS ERBJUDA HJÄLP OM EN KATASTROF INTRÄFFAR I DET EGNA LANDET

Fotnot: Frågan lyder: "I vilken utsträckning instämmer du i eller tar avstånd från följande påstående: Om en katastrof inträffar i vårt land, förväntar du dig att andra EU-länder erbjuder hjälp". Diagrammet visar den andel av respondenterna som svarat antingen "instämmer helt" eller "instämmer". Källa: Special Eurobarometer 433, 2015.

För att bedöma om medborgarna anser att beredskapen är högre eller lägre i det egna landet jämfört med andra medlemsländer har vi beräknat ett balansmått som mäter skillnaden mellan den upplevda beredskapen i det egna landet och i EU (se Figur 5). Positiva värden indikerar att medborgarna i ett givet land värderar beredskapen i det egna landet högre än i EU medan förhållandena är de omvända vid negativa värden. Diagrammet visar att i de nordeuropeiska EU-länderna anser medborgarna i allmänhet att det egna landet gör mer för att förebygga eller förbereda sig för katastrofer än EU. I några av medlemsstaterna – i huvudsak nya medlemsstater från Öst- och Centraleuropa – är förhållandet det omvända. Stora skillnader föreligger också mellan enskilda medlemsländer. I länder som Bulgarien, Malta och Cypern är förtroendet för EU:s krisberedskap betydligt större än förtroendet för den nationella regeringens krisberedskap. I länder som Österrike, Nederländerna och Tyskland är förhållandet

det motsatta – där tenderar medborgarna att ha större förtroende för den nationella förvaltningen jämfört med den europeiska.

Bilden förstärker tidigare kända mönster gällande de stora skillnader som föreligger mellan de nya medlemsländerna från Öst- och Centraleuropa, samt södra Europa, jämfört med de mer ekonomiskt välmående och välorganiserade medlemsländerna i norra Europa. Vissa länder avviker dock från det gängse mönstret. Exempelvis upplever irländarna större förtroende för EU:s krishanteringsförmåga än den nationella förmågan medan bilden är den motsatta bland estniska och tjeckiska medborgare.



FIGUR 5. DIFFERENS I MEDBORGARNAS FÖRTROENDE FÖR DET EGNA LANDETS KRISHANTERINGSFÖRMÅGA I FÖRHÅLLANDE TILL EU:S

Fotnot: Frågan lyder: "Anser du att tillräckligt görs för att förebygga eller förbereda sig för katastrofer i vårt land/EU." Diagrammet visar den andel av respondenterna som svarat antingen "instämmer helt" eller "instämmer". Måttet avser differens mellan det egna landet och EU. Källa: Special Eurobarometer 433, 2015.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att i genomsnitt anser en överväldigande majoritet av EU:s medborgare att EU är en säker plats att leva på och i än högre grad att det egna landet är säkert. Även om en överväldigande majoritet av européerna upplever att den

allmänna säkerheten är tämligen hög upplever ändå européerna en rad olika säkerhetshot. Vad vi kan skönja här är att det tycks gå en skiljelinje mellan å ena sidan länder som har hög ekonomisk standard och å andra sidan länder som har det sämre ställt och som i flera fall tillhört det forna östblocket.

Det är också slående att EU:s medborgare förväntar sig hjälp från andra EU-länder vid en inträffad katastrof i det egna landet. Därför anser också EU:s medborgare att unionen behöver en gemensam krishanteringsmekanism eftersom stora katastrofer ofta har gränsöverskridande effekter. Detta ställer givetvis stora krav på de myndigheter som har till uppgift att hantera kriser, såväl på EU-nivå som i medlemsländerna. Men vilka förutsättningar finns för effektivt samarbete mellan dessa myndigheter i Europa? De rikare ländernas medborgare tycks i högre utsträckning anse att de egna resurserna räcker till för att hantera insatser vid kriser på egen hand. De som har det sämre ställt sätter sina förhoppningar i högre grad till EU. Denna fråga behandlar vi i nästa avsnitt.

Vad krävs för en effektiv krishantering – om betydelsen av socialt kapital och förvaltningskulturer

Som framhållits av bland andra Boin och 't Hart (se ovan) har krishanteringsforskningen varit alltför fokuserad på de formella strukturerna och de tekniska lösningarna – vilket de benämner ”hårdvaran”. De förespråkar därför att disciplinen bör hålla sig mer öppen för och i större utsträckning inkludera studier av ledarskap, utbildnings innehåll, nätverksbyggande och organisationskultur.

Deras uppmaning ligger helt i linje med nya jämförande studier av krishantering i EU. Det är i synnerhet två perspektiv som tycks vara särskilt fruktbara att kombinera och integrera med krishanteringsforskningen. Dels handlar det om *socialt kapital*, som understryker relevansen av att studera tillit, normer och nätverk. Dels handlar det om studier av *förvaltningskulturer*, vilka i flera avseenden tangerar forskningen om socialt kapital. Vi kommer nu att först förklara varför

vi anser dessa inriktningar vara värdefulla och hur de kan förstärka krishanteringsforskningen – särskilt den som berör EU:s kapaciteter och förmåga. Därefter presenterar vi några forskningsresultat från studier som anlagt dessa perspektiv. Resultaten som presenteras ger en riktningangivelse om hur studier av detta slag kan ge värdefull information om förutsättningar för samarbete och krishantering inom EU. I linje med vad som framkom av Eurobarometrarna kommer vi att presentera några ytterligare indikationer på att det tycks finnas förvaltningskulturella sfärer i Europa där förväntningarna kring och synsättet på samarbete varierar. I de länder vi undersökt närmare kan vi se att EU:s krishanteringsorgan uppfattas endast i begränsad utsträckning som en uppenbar lösning för samordning. Istället är tilliten och därmed utsikterna för samarbete som störst i den egna förvaltningskulturella sfären.

Låt oss börja med socialt kapital – ett forskningsområde som varit extremt ”hett” under drygt två decennier. I den samhällsvetenskapliga forskningen gjordes det tidigare studier där man uppmärksammade att det som i dag kallas socialt kapital var viktigt för en god samhällsutveckling. I sin studie om demokratin i Amerika talade Alexis de Tocqueville om hur det nya landets seder och bruk var nyckeln till en mer stabil demokratisk utveckling. Ett drygt århundrade senare beskrev forskare som Gabriel Almond och Sidney Verba i flera avseenden samma sak i sin banbrytande studie som publicerades i *The Civic Culture*. Ytterligare några decennier senare, i början av nittioalet, publicerade Robert Putnam sina banbrytande böcker *Making Democracy Work* och *Bowling Alone*. Han visade hur socialt kapital kunde bidra både till ekonomisk tillväxt och en förstärkning av demokratin. Emellertid varnade han för de stadigt sjunkande nivåerna av socialt kapital i USA under efterkrigstiden.

Inom ämnet krishanteringsstudier har delar av forskningen fokuserat på socialt kapital. Men det handlar då mest om studier av vilken roll socialt kapital spelar på individ- och lokalnivå vid katastrofer av olika slag. Hur väl kan samhällen och individer förbereda sig för kriser? Vilken roll spelar nivån av socialt kapital för förmågan att hantera kriser? I vilken mån avgör det sociala kapitalet hur snabbt en återhämtning kan ske efter till exempel en översvämning eller en

terrorattack? Emellertid har inte kunskapen om det sociala kapitalets betydelse tillämpats i studier av de högre hierarkierna inom förvaltningen i de delar som sysslar med krishantering. Där har tyvärr en betydande del av forskningen stannat vid att fokusera på hur styrdokument och handlingsplaner är formulerade, vilka rutiner som bör ”ses över” om utfallen av krishanteringen är otillfredsställande, och så vidare. Detta trots att förvaltningsforskningen i bredare bemärkelse, som till exempel Michael Powers *The Audit Society* och Thomas Brantes *Den professionella logiken*, intresserat sig för hur socialt kapital påverkar graden av effektivitet och samarbete.

Här har forskningen en viktig roll att spela genom att bidra med kunskap om betydelsen av dessa faktorer för den europeiska krishanteringsförmågan. Just vid hanteringen av kriser kan graden av tillit och gemensamma normer ha stor betydelse för hur väl försök att samarbeta faller ut. Emellertid bör här påpekas att samarbete och samförstånd inte alltid är ett självändamål – särskilt inte vid kriser. Det finns alltför många exempel på hur just närhet, vänskap, tillit och sammanhållning stått i vägen för information och bedömningar som senare visat sig vara av avgörande betydelse. Därför bör hypoteser om vilket slags socialt kapital som kan bidra till samarbete prövas empiriskt. Var går gränsen mellan det stöd som effektiviserar och det som negativt associeras med begreppet ”kåranda”?

När vi kommer in på det andra området – förvaltningskulturer – kan vi se att det är mycket närbesläktat med och ibland till och med överlappar vad som i allmänhet anses vara socialt kapital. När man till exempel diskuterar vilka slags normer som präglar en grupp individer som råkar arbeta i en förvaltningsmyndighet är steget kort till att börja tala om de normer och strukturer som präglar arbetsplatsen.

Om genren socialt kapital alltför sällan beaktas i krishanteringsforskningen, är de perspektiv som erbjuds av inriktningen mot förvaltningskulturer i princip outnyttjade. Det är emellertid inte enbart krishanteringsforskarna som kan lastas för detta. Det kan även bero på att diskussionen om vilka förvaltningskulturer som präglar olika länder eller regioner lever en något tynande tillvaro.

På senare tid har dock en sådan diskussion hållits levande av forskare som till exempel Guy Peters. Han hävdar att det idag går att

urkilja fyra stora förvaltningstraditioner som omfattar EU-länderna och som är av central betydelse för att till exempel förklara utfall och variation i EU-politiken centralt såväl som på ländernivå. Den första traditionen är den anglosaxiska, som bygger på idén om den minimalistiska staten och förändring genom inkrementalistiska steg. Den germanska traditionen präglar delar av kontinentala Europa där federalism i kombination med integrerande strategier präglar statsapparat och förvaltning. Den franska napoleonska traditionen präglas av stark sammanhållning och hierarkiska strukturer. Slutligen är den skandinaviska modellen ett slags blandning av den anglosaxiska och den germanska där Max Webers idé om regelstyrning är ett centralt ideal. Dessa traditioner har stor betydelse för förmågan att samarbeta, hävdar Peters bland annat i skriften *Four Main Administrative Traditions* som sammanställts till världsbanken:

Till synes likartade administrativa reformprojekt kan ha olika betydelser och olika utsikter för framgång när de tillämpas i länder med skilda nationella administrativa traditioner.

Variationen ökar ytterligare om man dessutom ser till i vilken utsträckning olika förvaltningar har genomfört *New Public Management*-reformer (NPM). NPM-modellen betonar särskilt en decentraliserad konterings- och budgetstruktur, samt konkurrens. Just dessa faktorer tenderar enligt till exempel den brittiske förvaltningsforskaren Michael Power att motverka samarbete. Vidare menar Peters att förvaltningstraditioner skiljer sig åt runt om i Europa och en förutsättning för att kunna uppnå till exempel tillit och något slags effektivt samarbete är att man inser på vilket sätt de olika traditionerna skiljer sig åt. Av Peters analys framgår att det är svårt för en starkt decentraliserad förvaltningsmodell att samarbeta med en hierarkisk linjestyrningsmodell – om aktörerna som ska genomföra samarbetet inte själva är förberedda på att sådana skillnader föreligger. Slutsatsen man måste dra av detta är att om man vill undersöka det sociala kapitalets roll för effektiv krishantering inom EU, måste man även ta med i beräkningen effekter av den friktion som kan uppstå då olika förvaltningskulturer möts. Emellertid finns det en

brist i Peters framställning. Den grundar sig främst på vad han själv upplevt och på vad andra forskare sammanfattat om det egna eller andra länders förvaltningskulturer.

Mot denna bakgrund vill vi lyfta fram nya forskningsrön som grundar sig på empiriska undersökningar av socialt kapital inom krisberedskapsmyndigheter och de förvaltningskulturer som präglar ett stort antal EU-länder och den centrala EU-förvaltningen. Syftet är att kunna beskriva hur socialt kapital och förvaltningskulturer skiljer sig åt inom och mellan länder, och att påvisa hur dessa faktorer påverkar samarbete och utfall i krishanteringssituationer.

Även om den empiriska datainsamlingen alltså pågår i det MSB-finansierade PERSONA-projektet där författarna av detta kapitel ingår, vill vi här ta tillfället i akt och presentera några av projektets första resultat från den europeiska kontexten. Dessa resultat, som bygger på intervjuer och surveyundersökningar med ledande befattningshavare i krisberedskapsmyndigheter i ett antal EU-länder, indikerar tendenser som är betydelsefulla för krishanteringskapaciteten i EU och de integrationsutmaningar som EU står inför.

Inom de myndigheter i Europa där undersökningen hittills genomförts (däribland i Danmark, Irland, Storbritannien, Tyskland och Ungern), återfinns vi uppmuntrande nog en hög grad av tillit mellan individer som arbetar inom krishanteringsmyndigheter. Dessutom uppfattas verksamheten i dessa myndigheter vara effektiv. I viss mån bekräftas resultaten från Eurobarometrarna för just dessa länder även på ledningsnivå i krisberedskapsmyndigheterna. Det är vanligt att attackerna mot USA den 11 september och efterföljande Al-Qaida- och IS-attacker i Europa nämns som ett slags ”uppvaknande” och att ett flertal påföljande moderniseringar i verksamheten har ökat självförtroendet för framtida krishantering.

I samtliga undersökta fall nämns att man blivit bättre på att samarbeta med åtminstone några länder i den egna regionen och i viss mån med EU:s centrala krishanteringsinstanser. Emellertid är det just ”grannarna” som ofta beskrivs som attraktiva samarbetspartners. Dessa undgår inte kritik och beskrivs ofta som stela, formalistiska och alltför byråkratiska. Till exempel avslöjades i några av intervjuerna en fascination över vad som beskrevs som svenskarnas ”besatthet” av att

överproducera långa och ofta meningslösa (eftersom ingen orkar läsa dem och eftersom de har så kort bäst före-datum) texter i form av riktlinjer, styrdokument, utvärderingar, med mera. Men trots detta betonades att det är grannar av det slaget man ”tänker lika som”, och som man utan minsta tvekan betraktar som pålitliga. I Ungern betonade man värdet av samarbete med till exempel Kroatien även om man organiserade verksamheten på olikartade sätt. I förlängningen av diskussioner av det slaget framträder en beskrivning där Storbritannien, Irland, länderna i Norden, Beneluxländerna och Tyskland tycks bilda en slags sfär av ”likasinnade”. Och på motsvarande sätt tycks en sfär av likasinnade länder finnas i Öst- och Centraleuropa, inkluderande länder som Ungern, Kroatien, Slovenien, Slovakien, Rumänien och även Österrike. Vad som främst knyter ihop dessa sfärer för Ungerns del är Donau. De återkommande översvämningarna gör att man håller täta kontakter med grannländerna.

Men länderna utanför sfären av ”likasinnade” betraktas som allt från ointressanta, irrelevanta och avlägsna, till obegripliga. Att vara ”likasinnad” inbegriper att man kan förlita sig på att motparten håller sig till regler, avtal och förordningar. Men det kan även betyda att man helt enkelt ”tycker och tänker lika” som motparten. Det framkom i flera av diskussionerna att tillit ofta används synonymt med ”likasinnad”. Den som är likasinnad litar man på, och vice versa.

I samtalen och enkätundersökningen antyds att man egentligen är nöjd med att främst förhålla sig till den närmaste sfären av likasinnade om man ska samarbeta i krishanteringsfrågor. Även om många uttryckte sig i positiva ordalag om EU och samarbeten inom ramen för EU:s krishanteringsmyndigheter i rent generella ordalag, uttrycktes även en hel del skepticism mot EU. EU och dess krisberedskapsmyndigheter anses vara svåra att överblicka och betraktas ofta som långsamma och ineffektiva. Att EU i viss mån misslyckats i detta avseende anses bero på två faktorer som är nära relaterade:

För det första, om man vill samordna vid kriser räcker det gott och väl att direkt kontakta krisberedskapsmyndigheter inom den egna ”sfären”. Varför gå via en mellanhand som är anonym och som rör sig i okända förvaltningsvegetationer med oklara avsikter? Frustrationer av sådant slag har utgjort ett klassiskt dilemma lika

länge som avancerade stater existerat. Den sydasiatiska byråkraten Kautilya konstaterade redan för 2300 år sedan att en av de största utmaningarna inför upprättandet av en effektiv förvaltning var att det var svårt att etablera tillit i stora organisationer. Uppgivet konstaterade han att "det är möjligt att till och med begripa vart fåglarna i skyn är på väg, men inte tjänstemännens vägar när de agerar med dolda intentioner". Vi ser samma mönster idag, och dilemmat går ofta under benämningen "the Agency problem". Vad krävs för att en aktör ska våga överlåta ansvar och resurser till en annan? Hur vet man att uppdragstagaren agerar för samma intressen som man själv utgår ifrån? Hur undviks korruption? Dessa frågor är av avgörande betydelse inom EU i dag.

Detta är också en central frågeställning i det svenska *Quality of Government*-projektet som är baserat vid Göteborgs universitet. Där pekar forskare ut institutionell tillit som en av de mest centrala faktorerna som kan få samarbete över gränser att fungera. Men kunskapen är än så länge begränsad om hur denna tillit formas av skiljelinjer mellan EU-länder.

I de länder vi har undersökt finner vi en tämligen avslagen inställning till EU medan man är betydligt mer positivt inställd till samarbetspartners i grannländerna, som man ofta känner på *personlig* nivå. Man vet inte bara vem man ska ringa utan har också ett ansikte på en person som man litar på och vill kontakta när en kris inträffar. Det är lättare och mer effektivt att förlita sig på personliga kontakter än att istället tvingas börja med att fundera på vilken del av EU:s maskineri som samordnar vad. Eller som en av intervjupersonerna i Ungern uttryckte det: "Det gäller att hitta rätt person som kan leverera alla de sandsäckar man behöver när flodbäddarna svämmar över. Och det måste vara en person som man inte bara kan lita på kan leverera det som behövs – det ska vara en person som även säger till när något *inte* fungerar". Det första intrycket vi får är alltså att det kan vara svårt att särskilja vad som är tillit och vad som handlar om gemensam förvaltningskultur. Men längre diskussioner med respondenterna om problemens natur avslöjar att den personliga tilliten (socialt kapital) ansågs vara viktigare än just sättet att organisera och göra saker på (förvaltningskulturen). Tillit tycks alltså trumfa

förvaltningskultur. Detta bör självfallet ha stor betydelse för EU:s samordningsförmåga, vilket för oss vidare till nästa faktor.

För det andra anses EU ha en mycket trög byråkrati. Den består av en enorm mängd myndigheter och organ som inte så lätt låter sig överblickas, vilket leder till uppenbara samordnings- och legitimitetsproblem. Några av de intervjuade uttalade sig mycket frispråkigt om de negativa bilderna av EU: ”kolossen på lerbotten”, ”byråkratvåldet” och ”demokratibristen”. Att låta sig integreras i EU anses dessutom ha ett högt pris genom de förordningar och strukturer man ska anpassa den egna förvaltningen till. Samtidigt är det oklart vad det egna landet har att vinna på detta. Här finns det uppenbara hinder för integrationen inom EU och för en lyckad eller i vart fall mer effektiv krishantering. Det vore fel att svartmåla situationen, men kulturerna och traditionerna i ländernas förvaltningar anses av många vara alltför olika, och tilliten till EU som central samordnare varierar betänkligt.

Egentligen bär EU:s administration på en hel del drag som framför allt bör locka de krishanteringsmyndigheter som tillhör den nord-europeiska sfären. Regelstyret, kombinationen av integration och decentralisering, samt förändringar som är inkrementalistiska till sin natur. Det är därför lätt att betrakta den nordeuropeiska sfären som ett slags ”most likely case” om man vill hitta EU-sympatiserande aktörer och de som förespråkar krishantering mer centralt via EU. Vår studie ger delvis stöd för att så är fallet. Ungefär hälften av respondenterna i de enkätundersökningar som genomförts placerar sina åsikter på den del av skalan som anger förtroende för EU och dess krishanteringsförmåga. Men detta intryck är inte enhetligt. Flera individer tycks betrakta EU som ”hängandes i luften” – utan tydlig förankring och ibland utan tillräckligt tydliga mandat. Denna i viss mån klivna syn på EU kan snabbt växa till en mer omfattande motsättning under en akut kris.

Det vore dock fel att tala om en förtroendekris. I undersökningen framgår att det finns stöd för att EU ska inta en central roll i framtida krishanteringssituationer, om än med viss tveksamhet och med många reservationer. Det tydligaste motståndet uttrycktes i en intervju som genomfördes med krishanteringsmyndigheten i Ungern.

Där konstaterade man nogsamt att flyktingkrisen, som man i Ungern benämner som främst ett "migrationsproblem", skulle skötas av ungrarna själva. EU:s erbjudanden om hjälp, inte bara med logistik utan även med ett flertal expertrådgivare, hade nyligen avvisats bestämt. Här betraktades stödet från EU som rent kontraproduktivt. I flyktingkrisfrågan handlade emellertid denna diskussion om fler faktorer än EU:s effektivitet. Grundproblemet var att man inte ens delade synen på flyktingsituationen som en humanitär kris. Med andra ord framträder här ett ännu större problem. Själva definitionerna på kris och katastrof bygger på att parter delar uppfattningar om ett pågående händelseförlopp och är beredda att agera utifrån en gemensam värdegrund. I det avseendet finns det stora och till synes växande klyftor i dagens EU.

EU:s förmåga att möta de nya säkerhetshoten

I detta kapitel har vi beskrivit den alltmer centrala roll som EU har i form av krishanterare. För att hantera gränsöverskridande kriser som naturkatastrofer, terrorattentat och inte minst den stora flyktingkrisen, har olika institutionella arrangemang upprättats mellan EU:s medlemsstater i syfte att få till stånd en effektiv samordning av olika krishanteringsinsatser. Detta är också något EU-medborgarna förväntar sig; strävanden av det slaget finner ett stort stöd bland européerna. Och även om EU:s medborgare över lag upplever att Europa är en säker plats att leva på upplever européerna en rad olika hotbilder. Det i särklass vanligaste säkerhetshotet anses vara terrorism, som dessutom ökat i betydelse under de senaste åren. Inte minst mot bakgrund av terrordåden i Paris i januari och november 2015 finns det anledning att tro att detta säkerhetshot upplevs än mer påtagligt idag. Även den irreguljära migrationen, religiös extremism och osäkerhet vid EU:s yttre gränser framställs som betydande säkerhetsutmaningar och ger sammantaget en bild av medborgarnas syn på den pågående flyktingkrisen även om det är stora variationer mellan medlemsländerna.

I en stor andel av medlemsländerna uttryckte också medborgarna stöd för en högre grad av EU-samordning genom centralt organiserade insatser. Med andra ord skiljer sig bilden i det avseendet från mer pessimistiska redogörelser kring EU:s så kallade demokratiunderskott. Åsikterna stämmer väl överens med intentionerna i Lissabonfördraget som uttrycker en skyldighet för EU-länderna att bistå varandra vid naturkatastrofer, terroristattacker och andra oförutsedda händelser som förorsakar omfattande kriser. Men det föreligger samtidigt en rad hinder för att få samarbetet kring krishantering och civilskydd att fungera väl.

Vår egen forskning visar att skillnader i socialt kapital och de många olika förvaltningskulturer som finns representerade bland unionens krishanteringsmyndigheter kan utgöra ett smörjande kitt för gott samarbete på regional nivå. Emellertid tycks just ett sådant fungerande samarbete korrelera med en viss skepticism gentemot EU som central samordnare bland ansvariga myndigheter i medlemsländerna. Myndigheter vill ofta samordna sig med "likasinnade" i händelse av en kris snarare än att vända sig till EU. En viktig slutsats är att det tycks finnas en nordeuropeisk sfär av myndigheter som gärna samarbetar vid kriser och på motsvarande sätt en öst- och centraleuropeisk sfär. Resultaten går i flera avseenden i samma riktning som de som presenterats av bland andra Åsa Casula Vifell i SNS demokratirådsrapport 2010, och i Paolo Grazianos, Sophie Jacquots och Bruno Paliers bok *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms*. Där framgår att problemet med skillnader i förvaltningskulturer och trögheten i EU-systemet är djupgående och allvarligt. Vidare anses EU bestå av en mängd myndigheter och organ som präglas av en omfattande byråkrati. Denna flora av myndigheter är svår att överblicka, vilket snarare hindrar en effektiv krishantering än främjar snabba och väl samordnade insatser vid kriser. Det framgår även av vår egen forskning att samarbetshinder kan böttna i djupa meningsskiljaktigheter gällande vad som är att betrakta som en humanitär kris eller katastrof.

Det är således något av en paradox vi beskriver här eftersom européerna på medborgarnivå, mer än företrädare för krisberedskapsmyndigheter, alltså eftersöker samarbete för att hantera kriser och de

nya säkerhetshoten. I inget land anser en majoritet av medborgarna att större katastrofer kan hanteras på egen hand, därtill krävs samarbete. På frågan om medborgarna förväntar sig hjälp från andra EU-länder vid en inträffad katastrof i det egna landet svarar i genomsnitt hela 90 procent av samtliga tillfrågade att de förväntar sig detta. En överväldigande majoritet av EU:s medborgare anser också att EU behöver en gemensam krishanteringsmekanism, eftersom stora katastrofer ofta har gränsöverskridande effekter. EU:s medborgare tycks således – över lag – hysa stor tilltro till de myndigheter som har till uppgift att hantera de nya säkerhetshoten i Europa.

EU:s medborgare anser inte heller att tillräckligt görs för att förebygga och förbereda sig för katastrofer. Det tycks således föreligga ett underskott på krisberedskap och civilskydd om man lyssnar till EU-medborgarna, vilket inte är särskilt förvånande med tanke på de många säkerhetshot medborgarna upplever. Samtidigt kan vi konstatera att Eurobarometern inte ställt några frågor om vem som ska stå för notan för denna beredskap och de insatser som görs för att hjälpa andra medlemsländer i händelse av kris. Och när vi rör oss högre upp i de myndigheter som i praktiken ansvarar för krisberedskapsfrågorna avtar EU-entusiasmen av flera skäl som vi här angivit.

Slutsatser för framtida policyutveckling

Påståenden om kris, mörka tider, och hot om upplösning används ofta på ett klichéartat sätt. Emellertid tror vi inte att det är en överdrift att säga så om EU:s framtid i dessa dagar. När allt fler extrema politiska partier tar sig in i parlament och regeringar runt om i EU:s medlemsländer riskerar just samsynen kring människovärde och demokrati att undermineras. Och utan ett sammanhållande kitt i värdefrågorna står sig Europa inte bara slätt som effektiv krishanterare. Utan en gemensam syn på demokrati och mänskliga rättigheter överlever sannolikt inte EU-projektet i sin nuvarande form. Krishanteringsforskningen visar att EU har en enorm potential som krishanterare och har stöd bland EU-medborgarna för att fylla denna funktion. Men ett delat ansvarstagande för krishantering förutsät-

ter att EU-länderna är eniga i grundläggande värdefrågor, annars riskerar solidariteten att bli en ren papperskonstruktion, vilket den nuvarande flyktingkrisen tydligt illustrerar.

Mot denna bakgrund drar vi slutsatsen att EU bör fortsätta bygga upp en gemensam europeisk krishanteringsförmåga men att det, uppenbarligen, måste göras med stor eftertanke. Många av de kriser vi här talar om är gränsöverskridande till sin karaktär och förutsätter att unionens medlemsländer hjälper varandra. Vår huvudpoäng är dock att detta samarbete inte endast kan skapas genom nya institutionella arrangemang såsom myndigheter och organ, rättsliga regelverk och allmänna policys. Som svar på flyktingkrisen diskuteras bland annat EU:s omfördelningsmekanism av flyktingar, skärpta inre och yttre gränskontroller och regelverken för flyktingmottagande. Det växande säkerhetshotet och risken för nya terrorattacker har också föranlett en diskussion om polisiärt samarbete och terrorbekämpning. Men ett välfungerande samarbete formas primärt genom goda relationer som bygger på gemensamma normer, tillit och förtroende mellan de myndigheter som arbetar med civilskydd och krishantering. En helt avgörande fråga är därför om det är möjligt att upprätthålla en gemensam syn på mänskliga rättigheter och demokratiska värderingar. Avsaknaden av grundläggande principer för ansvarsfördelning vid stora humanitära kriser visar att en sådan samsyn saknas i dag. Således utgör detta ett första ordningens problem. Om inte det kan lösas, kan sannolikt inte heller den nödvändiga legitimiteten för EU:s koordinerande funktioner uppstå eller överleva – oavsett hur många institutionella arrangemang och regelverk som läggs till under EU:s övergripande samarbete kring humanitärt- och civilt skydd.

Således faller ett tungt ansvar på dagens ledande EU-politiker. De utmaningar EU står inför kräver att bindande överenskommelser tas fram som fastställer vilket slags solidariskt ansvar medlemsstaterna i EU har när kriser och katastrofer inträffar. En sådan överenskommelse bör utgå från grundläggande värderingar såsom demokrati och mänskliga rättigheter, och fastställa att medlemsländerna i EU har gemensamt och solidariskt ansvar för att bära kostnader och bidra med lösningar när omfattande kriser drabbar dess medlemsländer. En

sådan ansvarsfördelning ska kunna tillämpas vid till exempel spridning av smitta, kärnkraftsolyckor, terrorattentat, och inte minst vid flyktingkriser. EU-kommissionen, som ansvarigt organ för att EU:s allmänintresse tillvaratas, bör ta fram ett sådant förslag och sedan förankra det bland medlemsländerna i rådet och i Europaparlamentet. Först när detta är gjort kan EU:s potential som krishanterare förverkligas och få legitimitet – inte bara bland EU:s medborgare utan även bland myndigheter, politiker och byråkrater. En stark, rättvis, och lyhörd krishantering kan vara en viktig lösning även för många andra legitimitetsproblem som EU står inför i dag. Emellertid måste första steget mot ett mer solidariskt EU tas mycket snart, annars riskerar det europeiska integrationsprojektet att haverera.

Källor och litteratur

I den omfattande litteraturen om krishantering, både som generell fenomen och mer specifikt kring EU som krishanterare, föreslår vi följande volymer: *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure* av Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern och Bengt Sundelius (Cambridge: Cambridge University Press, 2005); *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*, redigerad av Louise Comfort, Arjen Boin och Chris Demchak (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2010); samt *The European Union as Crisis Manager* av Arjen Boin, Magnus Ekengren och Mark Rhinard (Cambridge: Cambridge University Press, 2013). Mer specifikt om askmolnskrisen i Europa 2010 kan man läsa i en artikel av Charles Parker, "Complex Negative Events and the Diffusion of Crisis: Lessons from the 2010 and 2011 Icelandic Volcanic Ash Cloud Events" (*Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography* 97:1, 2015). En analys av attackerna i USA den 11 september 2001 återfinns i Charles Parkers och Eric Sterns artikel "Blindsided? September 11 and the Origins of Strategic Surprise" (*Political Psychology* 23:3, 2002).

Betydelsen av mjukvarufaktorer vid krishantering behandlas i en artikel av Arjen Boin och Paul 't Hart, "Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research" (*Australian Journal*

of *Public Administration*, 69:4, 2010). För en mer generell redogörelse för betydelsen av socialt kapital rekommenderas bland annat böckerna *The Anthropology of the State* av Aradhana Sharma och Akhil Gupta (Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2006) ; *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* av Gabriel Almond och Sidney Verba (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc., 1963); Robert D. Putnams *Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, N.J: Princeton University Press, 1992), och även Putnams bok från 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster). Se även Bo Rothsteins *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective* (Chicago: University of Chicago Press, 2011); samt klassiker som Alexis de Tocquevilles studier *Om demokratin i Amerika*, som finns utgiven i två volymer av bokförlaget Atlantis från 1997, och James S. Colemans *Foundations of Social Theory* (Cambridge: Harvard University Press, 1990).

Förvaltningskulturer behandlas bland annat av B. Guy Peters i ”Four Main Administrative Traditions” i *Governance and Public Sector Management*, som utgavs år 2000 av Världsbanken, där vi även hämtat vårt citat. Peters har producerat en mängd böcker på detta tema som också kan rekommenderas för vidareläsning, bland annat *Tradition and Public Administration* som han redigerat i samarbete med Martin Painter (London: Palgrave Macmillan, 2010). Åsa Casula Vifell har behandlat hur förvaltningskulturer och byråkrati präglar EU och dess medlemsländer, bland annat i kapitlet ”Europeiseringen av Sverige” i SNS Demokratiråds rapport 2010, redigerad av Jonas Tallberg (Stockholm: SNS Förlag); samt i kapitlet ”Sweden the Reluctant Rule-follower” i *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms*, redigerad av Paolo Graziano, Sophie Jacquot och Bruno Palier (New York: Palgrave Macmillan, 2011). Förvaltningens betydelse för bra samhällsinstitutioner betonas även av Bo Rothstein och Jan Teorell i artikeln ”What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions” (*Governance* 21:2, 2008); samt i kapitlet ”Defining and Measuring Quality of Government” i *Good Governance. The Relevance of Political Science* som redigerats av Sören Holmberg och Bo Rothstein (Cheltenham: Edward Elgar,

2012). Avslutningsvis hänvisas i inledningen av kapitlet till en nyhetsartikel i Bloomberg Business, se <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-10-26/migrant-crisis-intensifies-in-balkans-as-eu-wrangles-on-solution>.

En trygg livsmedelsförsörjning i Europa

av Joakim Gullstrand och Christian Jörgensen

Frågan om en trygg livsmedelsförsörjning har aktualiserats de senaste åren på bred front i den allmänna debatten, men även bland akademiker och politiker, och komplexiteten i frågan är tydlig. Grundbulten i en trygg livsmedelsförsörjning är naturligtvis att undvika hunger och undernäring, men i förlängningen kopplas dessa frågor även till sociala faktorer som mänsklighet, trygghet och säkerhet. Brist på tjänlig föda leder på det personliga planet till en sämre hälsa, förnedrande handlingar som tiggeri och långvariga eller återkommande sjukdomar. Om vi sedan lyfter blicken från den enskilda personen och multiplicerar antalet hungriga människor så att de utgör större delen av befolkningen i ett land, kan dessa enskilda desperata handlingar leda till sociala oroligheter, sjukdomsutbrott, flykt och folkvandring. Samtidigt kopplas förutsättningarna för en trygg livsmedelsförsörjning ihop med andra säkerhetsfrågor som tillgång till vatten och energi samt till klimatet och vår miljö i stort. En trygg livsmedelsförsörjning är därmed starkt kopplad till många av de stora och svåra säkerhetsfrågor som behandlas i media idag och flera händelseförlopp ligger till grund för att frågan har lyfts. Ett skäl är prisökningar och kraftiga prissvängningar på världsmarknaden för stapelgrödor som majs, ris och vete under 2000-talet följt av en lång period med relativt låga världsmarknadspriser och en ökad köpkraft. En annan orsak är importens kontinuerligt ökande andel av den inhemska konsumtionen. Dessa skeenden har skapat en oro för att den nuvarande och inte minst den framtida livsmedelsförsörjningen är sårbar på global, europeisk och nationell nivå. Dessutom

har klimatförändringar, befolkningstillväxt och en ökad odling av energigrödor bidragit till farhågor om att livsmedelsutbudet inte kommer att hålla jämna steg med den globala efterfrågan i ett längre perspektiv. Huruvida produktionen av mat är tillräcklig för att föda befolkningen är dock inte den enda viktiga frågan i detta sammanhang. En annan viktig aspekt är hur prisstegringar påverkar hushållens konsumtion då höga priser stramar åt hushållsbudgeten, framförallt för Europas låginkomsttagare som lägger en stor del av sin inkomst på mat. Därtill har det förändrade säkerhetspolitiska läget bidragit till en diskussion om i vilken mån Europa och enskilda länder blivit alltför beroende av omvärlden när det gäller livsmedelsförsörjningen. En ökad import ses därför i denna kontext som ett hot mot försörjningen genom ett beroende av andra länder och en minskad kontroll över hur säker maten vi äter egentligen är.

Att livsmedelsförsörjningen fungerar är vitalt för både samhälle och individer. Bristande livsmedelsförsörjning har historiskt orsakat och ibland varit en konsekvens av politiska oroligheter. I detta kapitel analyserar vi den europeiska livsmedelstrygghetens status. Syftet med kapitlet är att ge en inblick i hur livsmedelsförsörjningen har utvecklats sedan andra världskriget fram till våra dagar för att förstå dagens situation där fokus ligger mer på konsumenten än på producenten.

Kapitlet börjar med ett avsnitt som definierar och diskuterar begreppet livsmedelstrygghet och därefter följer en diskussion om produktionen av och konsumenternas tillgång till livsmedel inom Europa i modern tid. Följande avsnitt diskuterar den omsvängning som gjorts inom Europa mot en livsmedelsproduktion som är mer orienterad mot en internationell marknad. Därefter diskuterar vi hur framtida utmaningar kan påverka livsmedelsförsörjningen. I de avslutande två avsnitten diskuteras hur politiska beslut kan avhjälpa möjliga hot mot en trygg och säker livsmedelsförsörjning.

Vad är trygg livsmedelsförsörjning?

Den engelska termen som ligger till grund för vår definition av begreppet livsmedelstrygghet, vilket vi i kapitlet likställer med trygg

livsmedelsförsörjning, baseras på *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) definition av "food security". En direkt översättning till svenska är livsmedelssäkerhet. I den svenska diskursen åsyftar emellertid detta begrepp i regel aspekten *säkra livsmedel* (motsvarande engelsk term är "food safety"), det vill säga då kvaliteten på livsmedlet inte utsätter konsumenten för någon risk varken på kort eller lång sikt till följd av kontaminationer och bristande livsmedelshygien. Det är med andra ord en viktig men begränsad del av begreppet trygg livsmedelsförsörjning. FAO:s definition härstammar från en aktionsplan syftande till att åtminstone halvera antalet undernärda individer fram till 2015 – en målsättning som inkluderades i FN:s Milleniumsmål 2000. År 2009 kallade FAO till ett toppmöte (*World Summit on Food Security*) med intentionen att förstärka ansträngningarna för att reducera hungern i världen och samtidigt preciserades definitionen av trygg livsmedelsförsörjning som också används i detta kapitel till:

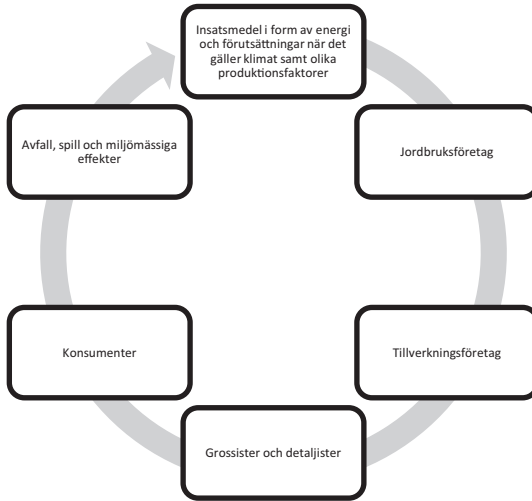
Food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe, nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.
(World Summit on Food Security 2009.)

En trygg livsmedelsförsörjning vilar därför på fyra pelare; (1) mängden producerade livsmedel, (2) individers tillgång till livsmedel, (3) individers nyttjande av livsmedel, och (4) en stabil livsmedelstillgång över tiden. Definitionen innebär därmed att livsmedelsförsörjning berör hela livsmedelskedjan från primärproduktion till individens konsumtion. Den första pelaren kopplas oftast till en nationell (eller global) livsmedelsförsörjning då maten ska vara fysiskt tillgänglig för alla. Den andra pelaren syftar på en tryggad livsmedelsförsörjning utifrån hushållets eller individens perspektiv, vilket innefattar människors inkomster i relation till de priser de möter för att införskaffa mat. Med andra ord ska alla individer inom landet ha råd att köpa och ha tillgång till tillräckligt med mat. Den tredje pelaren fokuserar på livsmedelskvalitet genom att understryka att alla människor ska kunna äta hälsosamma och säkra livsmedel som de dessutom av

andra skäl föredrar att äta, exempelvis på grund av smakpreferenser och religiösa överväganden. Tidsdimensionen, den fjärde pelaren, har störst bärkraft för de två första pelarna eftersom en kortare period utan mat eller vatten kan få dramatiska implikationer medan ett obalanserat näringsinnehåll, brist i individers nyttjande av livsmedel, kan ge negativa hälsoeffekter på längre sikt.

Begreppet innefattar därför i FAO:s definition ett produktionsperspektiv (produceras det tillräckligt med livsmedel i ett globalt perspektiv) och ett konsumtionsperspektiv (konsumenters möjlighet att få tillgång till mat). Den mer formaliserade analysen av trygg livsmedelsförsörjning som fokuserar på produktionsperspektivet går ända tillbaka till Thomas Robert Malthus skrifter från 1700-talet. Enligt honom skulle befolkningstillväxt och en ändlig resurs som jordbruksmark leda till att behovet av mat på lång sikt skulle börja överskrida produktionen då avkastningen per hektar inte ökade i samma takt. Denna interaktion mellan befolkningmängden, jordbruksmarken och produktiviteten är fortfarande en viktig kärna inom diskussionen om en trygg livsmedelsförsörjning. Nobelpristagaren Amartya Sen analyser på 1980-talet vitaliserade och breddade frågan genom att peka på att den huvudsakliga orsaken till hungersnöd förra århundradet inte var bristen på matproduktion utan fördelningen och distributionen av mat. Sen lyfte därmed in livsmedelstrygghetens andra pelare genom att poängtera skillnaden i individers eller grupperns möjlighet att få tillgång till mat. Med andra ord, individer kan lida av hungersnöd på grund av att de inte har tillgång till livsmedlen – livsmedel som kan täcka allas behov vid en solidarisk och fungerande distribution.

En trygg livsmedelsförsörjning innefattar därmed indirekt de insatsmedel som används inom jordbruket, tillverkningsindustrin och distributionsledet som alla är nödvändiga för att producera och slutligen distribuera livsmedel till konsumenterna. Dessutom måste denna kedja även sättas in i ett ramverk som utgörs av den omgivande miljön ur ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt perspektiv. Vi skulle därmed kunna beskriva grundvalarna för en trygg livsmedelsförsörjning med hjälp av Figur 1. De fundamentala insatsmedlen måste finnas för att de följande två stegen i kedjan (jordbruksföretagen och



Figur 1: Livsmedelsförsörjningens grunder

tillverkningsindustrin) ska kunna producera livsmedel. Den klassiska synen på en trygg livsmedelsförsörjning som Malthus förmedlade inriktar sig på dessa tre första steg, vilka sammantaget bildar den första pelaren. Detta perspektiv fokuserar helt på i vilken mån det finns ett tillräckligt stort utbud, eller om det finns en grundläggande potential att möta framtida efterfrågan. Det är även ett perspektiv som har fått ett uppsving med diskussionen om hur klimatförändringar, vattenbrist och befolkningstillväxt kan påverka livsmedelsförsörjningen. De tre sista stegen i figuren kan delvis kopplas till Sens studier av svältkatastrofer som poängterade att den felande länken i många katastrofer inte var att utbudet av mat i primärledet minskade utan att distributionskedjan felade, det vill säga individer eller grupper av individer inte hade tillgång till befintliga livsmedelsreserver. Men även andra perspektiv har lyfts fram under de senaste två decennierna då konsumenternas köpmönster har förändrats och då globaliseringen har blivit mer påtaglig. Framförallt poängteras nya möjliga livsmedelshot på grund av förekommande överkonsumtion av mat i både i- och u-länder istället för brist på mat och hur det ökande beroendet av andra länders produktion kan hota eller riskera det egna landets livsmedelsförsörjning. Dessa utvecklingar kan kopp-

las till det två sista pelarna, det vill säga konsumenters nyttjande av livsmedel samt behovet av en stabil tillgång till livsmedel över tiden.

Trygg livsmedelsförsörjning är därmed en mycket komplex fråga där vitt skilda brister, beteenden och skeenden som inte kan förutses eller som av olika anledningar inte kan inkluderas i marknaden kan hota livsmedelsförsörjningen. Diskussionerna om en trygg livsmedelsförsörjning kretsar därför ofta kring marknadsmisslyckanden. Snabba oväntade händelseförlopp kan till exempel slå ut marknads möjlighet att producera tillräckligt med mat och därmed skapa hunger medan vissa konsumtionsmönster kan orsaka samhällliga kostnader. Alan Winters argumenterar klagörande i sitt arbete för OECD att livsmedelstrygghet, genom till exempel dess implikationer för nationell (och EU:s) säkerhet, kan betraktas som en kollektiv nytthet. Därmed kan en politisk intervention rättfärdigas i den mån marknaden misslyckas med att upprätthålla denna trygghet. Frågan är dock vilken typ av intervention som är den mest lämpliga.

Utbudet ökar

Fram till 1900-talet var omfattande hungersnöd till följd av missväxt och fattigdom i Europa regelbundet förekommande. Den stora svälten på Irland i mitten av 1800-talet är förmodligen en av de mest kända sentida svältkatastroferna i Europa. Men det finns även exempel på undernäring och hungersnöd till följd av fattigdom under 1900-talet. Den stora depressionen på 1930-talet påverkade till exempel folkhälsan negativt i delar av Europa. Världskriget är dock den främsta orsaken till att livsmedelsförsörjningen i Europa hotats under 1900-talet, inte missväxt och finansiella kriser. Krig stryker tillgången på insatsvaror och livsmedel genom att länder isoleras från varandra samtidigt som produktionen i krigshärjade områden slås i spillror. Länder som var neutrala, exempelvis Sverige, och krigsförande länder förskonade från markstrider på eget territorium, som Storbritannien, uppvisade emellertid ingen hungersnöd under andra världskriget. Periodvis förbättrades faktiskt allmänhälsan i dessa länder, till skillnad från länder under ockupation, såsom Nederländerna

och Grekland, vars infrastruktur till stora delar blev förstörd.

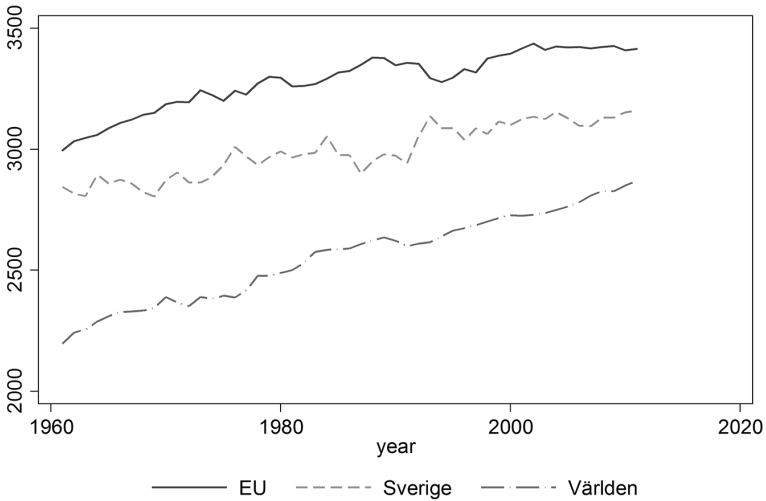
Efter andra världskriget har Europa, bortsett från europeiska landområden i Sovjetunionen, däremot inte upplevt någon svält, vilket åtminstone utifrån en snäv definition innebär att Europa har upplevt en trygg livsmedelsförsörjning under 70 år. Den viktigaste förklaringen till de goda tiderna sedan andra världskrigets slut är, som Sen påpekar, just den starka kopplingen mellan trygg livsmedelsförsörjning, politisk stabilitet och demokrati. De europeiska länderna har sedan det andra världskriget inte upplevt krig eller långtgående konflikter på eget territorium med undantag för delar av det forna Jugoslavien på 1990-talet. Livsmedelsförsörjningen var dock inte allvarligt hotad under den bosniska konflikten, vilket Alison Misselhorn med flera anser delvis kan förklaras av att konfliktregionen var omgiven av länder med ett överflöd av livsmedel och politisk stabilitet. Men även med mindre restriktiva definitioner av en trygg livsmedelsförsörjning har livsmedelsutbudet i Europa legat långt över kritiska nivåer. Livsmedelsförsörjningen har varit trygg sedan åtminstone 1961 då FAO påbörjade harmoniserad dokumentation över produktionen och konsumtionen av livsmedel. Även jordbruksprisernas utveckling har påverkat livsmedelstryggheten genom en längre period med fallande priser i reala termer. Denna trend bröts dock under 1990-talet då priserna började stiga på grund av underliggande strukturella förändringar i efterfrågan (större befolkning och högre inkomster), kopplingen mellan livsmedels- och bränslesektorn (som länkas samman genom politiska beslut om subventioner till biobränsle) och en stagnerande produktivitetsutveckling inom jordbruket (som kan kopplas till sämre investeringsincitament som de historiskt låga priserna åren dessförinnan gav upphov till). Dessutom har utökade hygieniska krav, bättre teknologi både vad gäller prevention och uppföljning, samt skapandet av *European Food Safety Authority* (EFSA) år 2002 för att hantera övervakning och riskbedömning på EU-nivå, bidragit till en ökad livsmedelstrygghet i meningen säkrare livsmedel.

Oförutsedda livsmedelskriser som påverkat livsmedelstryggheten inom Europa har ändå uppkommit i modern tid på grund av bristande livsmedelskontroll, produktionsbortfall, fluktuerande spannmålsre-

server och prisstegringar. Inom Europas gränser har livsmedelskriser, så kallade ”livsmedelsskandaler”, blossat upp som BSE-krisen, hästköttskandalen och dioxinskandaler, som hotat livsmedelssäkerheten om än i en mycket begränsad omfattning. Enligt SIEPS etablerades EFSA och en övergripande och mer ingående livsmedelslagstiftning på EU-nivå för livsmedelssäkerhet som en följd av kriserna på 1990-talet, och då främst BSE-krisen. Prisstegringar diskuteras återkommande i termer av en trygg livsmedelsförsörjning. Fyra globala livsmedelskriser har inträffat under efterkrigstiden som alla påverkat Europa genom prisstegringar på världsmarknaden. Dessa har både gemensamma nämnare och unika egenskaper. Den första är livsmedelskrisen 1950–1951 som kopplas samman med Koreakriget och som gav upphov till de högsta jordbrukspriserna (i fasta priser) de senaste 80 åren. Orsaken till krisen var en kombination av eskalerande rädsla för livsmedelsbrist, spekulationer och uppbyggandet av nationella livsmedelsreserver som sammantaget drev upp priserna. Den andra krisen varade under perioden 1972–1974 och berodde på energikrisen och låga spannmålsreserver i kombination med efterfrågechocker och en låg avkastning. De två sista kriserna uppstod under det senaste decenniet. Under perioden 2007–2008 steg priserna kraftigt på grund av låga spannmålsreserver och höga energipriser. Den senaste krisen 2010–2011 var också en följd av en negativ utbudschock som härstammade från torka och värmebölja i de viktiga spannmålsproducenterna Ryssland, Ukraina och Kazakstan.

Hur har då prisstegringarna påverkat tryggheten i livsmedelsförsörjningen i Europa? Ett mått FAO använder för att mäta livsmedelsförsörjning är ”utbudet av kalorier (kilokalorier) per capita och dag”. Vi vill dock understryka att måttet inte på något vis reflekterar högsta möjliga utbud utan det utbud som klarerar marknaden. Måttet beräknas som handelsnettot plus produktionen av livsmedel, vilket innebär att det speglar den faktiska konsumtionen av kalorier givet de priser konsumenter och producenter möter. År 2011 hade EU i genomsnitt 3416 kalorier per invånare och dag, vilket med marginal överskrider den kritiska nivån för kaloriintaget per capita och dag enligt FAO om 1809 kalorier. Figur 2 visar att kaloriutbudet har ökat sedan 1961, vilket är i linje med den ökade produktiviteten

i jordbruket (avkastning per hektar) sedan 1970-talet. Även utbudet av kalorier för världen som helhet har haft en positiv utveckling. Skillnaden mellan det högsta utbudet 2011 (cirka 3800 kalorier per individ och dag i Belgien) och det lägsta (cirka 1900 kalorier per individ och dag i Zambia) är dock fortfarande stor. Den relativt långsamma utvecklingen av kaloriutbudet i EU (åtminstone i jämförelse med utvecklingen i världen som helhet och i Asien samt Afrika i synnerhet) kan ses som ett uttryck för mättnad i konsumtionen i både bokstavlig och bildlig mening.



Källa: Egna beräkningar med data från FAO

Figur 2: Totalt utbud av kalorier per capita och dag (1961-2013).

Hushållens marginaler stiger

Hushållens utgiftsandel för livsmedel är ytterligare ett viktigt mått på trygg livsmedelsförsörjning då den visar hushållens köpkraft och deras marginaler för inköp av livsmedel. Hushåll har i en väsentlig mening en trygg livsmedelsförsörjning om de med god marginal kan

substituera varor och tjänster som inte på samma sätt påverkar överlevnaden (till exempel rekreation, transport och möbler) mot mat. Ju lägre utgiftsandel på livsmedel, desto tryggare livsmedelsförsörjning så länge det finns livsmedel att tillgå på marknaden. I EU läggs ungefär 13 procent av hushållens utgifter på livsmedel och alkoholfria drycker. Därutöver fördelas cirka 7 procent av hushållens totala utgifter på restaurangbesök – utgifter som främst täcker kostnaden för restaurangers tillhandahållna service och i mindre utsträckning deras inköp av livsmedel. Det finns med andra ord ett stort svängrum för stora delar av Europas befolkning att lägga pengarna på annat än mat under rådande premisser. Spännvidden är emellertid stor. I relativt fattiga länder som Rumänien och Bulgarien läggs 20–30 procent av utgifterna på livsmedel och alkoholfria drycker. I länder utanför EU som Albanien är utgiftsandelen hela 40 procent och sårbarheten desto större.

De livsmedelskriser som har inträffat sedan 1950-talet har endast orsakat krusningar i en övergripande trend mot en lägre utgiftsandel på livsmedel. Det huvudsakliga skälet är att prisstegringarna på råvarunivå endast i liten utsträckning fortplantar sig till konsumentpriset, vilket kan illustreras med siffror från de senaste kriserna. Världsmarknadspriset för vete (i nominella termer uttryckt i euro) var 115 procent högre år 2013 jämfört med år 2006, men konsumentprisindex för livsmedel i fasta priser i EU28 ökade med mer modesta fyra procent under samma tidsperiod samtidigt som utgiftsandelen på livsmedel endast ökade med en halv procentenhet. Förklaringen är att konsumentpriserna till största del beror på kostnader för innovationer, förädling, transport, lagring samt marginaler i tillverkningsindustrin och distributionsledet. Förutom att prisstegringen i konsumentled har varit liten förklaras den ringa ökningen i utgiftsandelen av att inkomsterna kontinuerligt har ökat. Hushållens reala disponibla inkomst ökade med ungefär i genomsnitt tio procent under samma period. Med höga inkomster har konsumenterna en stor buffert för att klara av tillfälliga prisstegringar på råvarumarknaden när endast en mindre del av priset kan härledas till jordbruksprodukten. Utvecklingen mellan EU:s medlemsländer skiljer sig emellertid markant sedan finanskrisen år 2008 – i Polen

ökade till exempel den disponibla inkomsten med 50 procent medan den sjönk med 15 procent i Grekland.

Under 1950-talet var utgiftsandelen på mat över 30 procent i förhållandevis välbärgade länder som Sverige, Storbritannien och Västtyskland. Efterhand som inkomsterna har ökat, har en större del av inkomsten lagts på ”lyxbetonade” varor och tjänster istället för nödvändighetsvaran mat. Utvecklingen följer Engels lag, det vill säga inkomstelasticiteten är mindre än ett för mat. Även om hushållens utgiftsandel på livsmedel har minskat över tiden och de reala priserna på livsmedel sjunkit, har utgifterna för livsmedel i fasta priser ändå ökat. Denna skenbara paradox förklaras av att efterfrågan med en ökad inkomst svänger mot en konsumtionskorg med en högre kvalitet, med ett större innehåll av kött, frukt och förädlad mat. I Europa har konsumtionen av animaliskt protein exempelvis ökat med 30 procent sedan 1960-talet. Med en ökad inkomst efterfrågar konsumenter i större utsträckning en mer varierad kost, en utveckling som går under namnet Bennets lag, vilket har positiva konsekvenser för hälsan. Samtidigt blir konsumenterna även mer mottagliga för andra attribut som inte är relaterade till varans fysiska kvaliteter. Konsumenter blir mer märkestrogna och produktionsprocessen bakom varan (exempelvis ekologiska varor) blir viktigare liksom varans geografiska ursprung. Konsumenternas ökade efterfrågan på mer förädlade produkter förklaras huvudsakligen av tidsbesparing. När inkomsten stiger och priset på livsmedel sjunker blir den relativa kostnaden för att hantera maten (tid för att planera, köpa in och tillaga) högre och istället väljer konsumenterna mer halvfabrikat eller livsmedel som är helt färdiglagade. Konsumenter byter exempelvis ut mjöl och socker mot färdigprodukter som bröd och kakor och spenderar mer pengar på restauranger och kaféer. Jakten på tidsbesparing och bekvämlighet förklarar också till stor del varför matsvinnet på hushållsnivå är större i rika än i fattiga länder. I höginkomstländer som Sverige motsvarar matsvinnet per år och individ ungefär 95–115 kg, vilket för svenskt vidkommande motsvarade cirka 64 procent av det totala matavfallet år 2012. Det stora matsvinnet förstärker bilden av en stor buffert i livsmedelsförsörjningen eftersom hushåll inte skulle unna sig ”lyxen” att slänga mat i samma utsträckning om livsmedel var en knappare vara.

Dessa siffror ger dock endast en bild av den ”genomsnittliga konsumentens” situation i Europa och visar därmed inte i vilken mån det finns delar av befolkningen som har sämre tillgång på livsmedel som en följd av ekonomisk utsatthet. Låginkomsttagare är mer utsatta vid en prisstegring på livsmedel eftersom de har en mindre ekonomisk buffert och därför lägger en större andel av inkomsten på livsmedel – de blir helt enkelt relativt mer fattiga när priset på mat ökar än bättre bemedlade invånare. Inom EU närmar sig den del av befolkningen som riskerar fattigdom eller social exkludering 25 procent av den totala populationen (ca 120 miljoner) men variationen mellan EU:s medlemsländer är stor, från cirka 15 procent i Tjeckien och Nederländerna till 48 procent i Bulgarien. Dessa individer har antingen en lägre disponibel inkomst (efter sociala transfereringar) än 60 procent av medlemsstatens medianinkomst, en oförmåga att köpa varor eller tjänster som de flesta anser vara nödvändiga eller bor i ett hushåll som karakteriseras av arbetslöshet.

Produktionen blir alltmer marknadsorienterad och internationaliserad

EU:s jordbrukspolitik sätter upp ramverket för livsmedelskedjan och påverkar prisbildningen på världsmarknaden eftersom Europa är en så stor ekonomisk aktör. Jordbrukspolitikerna har alltid haft en särställning inom EU, vilket delvis kan kopplas till den otrygga livsmedelsförsörjningen under och direkt efter andra världskriget – en tid som karakteriserades av livsmedelsbrist i delar av Europa, en utbredd fattigdom på landsbygden och en eftersatt jordbruksproduktion. Den jordbrukspolitik som fördes efter andra världskriget fram till 1990-talet inom Europa fokuserade på att öka självförsörjningsgraden genom att stödja jordbruket med hjälp av tullar som pressade upp jordbrukspriserna och därmed produktionen. Produktionen ökade så kraftigt att det så småningom ledde till ett överskott som exporterades till världsmarknaden med hjälp av exportsubventioner för att hindra fallande livsmedelspriser i Europa. Följden blev att Europas jordbrukspolitik pressade ner världsmarknadspriset genom

att tullarna hämmade importen samtidigt som exporten subventionerades. En annan konsekvens var de stora interventionslager av livsmedel, de kända ”mjölksjöarna” och ”smörbergen”, till följd av EU:s stödköp av överskotten. (För en generell analys av EU:s nuvarande regler för strategisk upphandling, se Jörgen Hettnes kapitel i Europaperspektiv 2013. Se också Lars Magnussons och Sofia Murhems kapitel i Europaperspektiv 2015 om EU:s sociala dialog, där jordbrukspolitiken spelat en viktig roll).

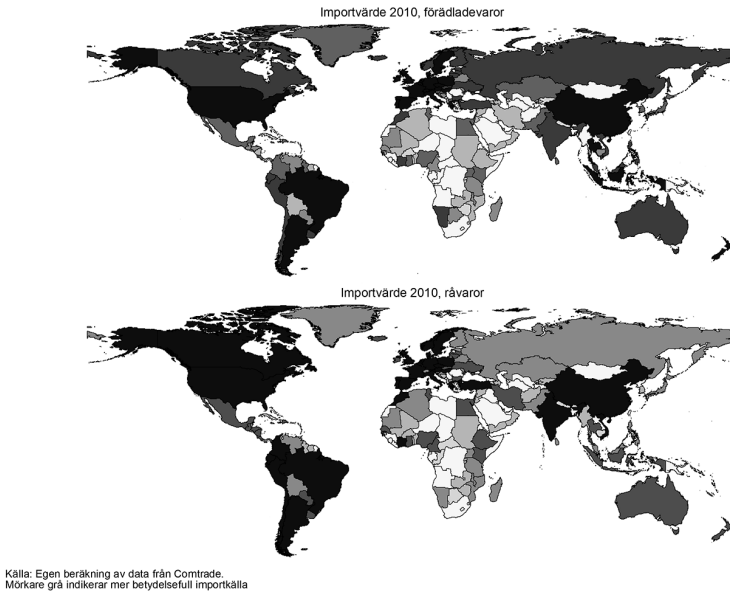
Under 1990-talet initierades dock en reformprocess som gick ut på att få ett mer marknadsorienterat jordbruk. I korthet utvecklades marknadsinterventionerna under en tioårsperiod så att länken mellan stöd och produktion kraftigt försvagades. Den största delen av jordbruksstödet är numera helt oberoende av jordbrukets produktionsmix och produktionsvolym. Det som krävs för att få stöd i de allra flesta fall är istället att jordbrukarna äger mark och att de håller marken i ett ”jordbruksmässigt skick”. De flesta jordbrukspriser inom EU följer därför numera världsmarknadspriset och EU:s jordbruk är därmed betydligt mer marknadsorienterat. Politiken påverkar inte priserna på världsmarknaden på samma sätt som tidigare samtidigt som interventionslagren av jordbruksprodukter kraftigt har reducerats. Inte heller finns det interventionslager av fisk och förädlade fiskprodukter.

Förutom att jordbrukspolitiken och därmed jordbruket har blivit mer marknadsorienterat, har hela livsmedelskedjan blivit alltmer internationaliserad, vilket har resulterat i en alltmer återkommande fråga om varifrån våra livsmedel härstammar. Traditionellt har export- och importandelen av produktionen och konsumtionen varit något lägre inom livsmedelssektorn jämfört med andra industrivaror, vilket kan förklaras med att sektorn har haft förhållandevis höga politiska handelsbarriärer och transportkostnader. Det allt större flödet av livsmedel inom samt till och från EU kan härledas till den gradvisa handelsliberaliseringen inom EU och införlivandet av jordbruksprodukter inom Världshandelsorganisationen (WTO). Utöver de politiska besluten har handeln ökat på grund av att de teknologiska framstegen de senaste 20–30 åren har underlättat uppdelningen och den geografiska spridningen av produktionen.

De effekter som den ökade handeln kan ge upphov till är sammankopplade i ett komplext nät av statiska och dynamiska effekter som även ofta kopplas samman med andra politiska åtgärder som industri- eller utbildningspolitik. Komplexiteten innebär svårigheter när det gäller att utvärdera de effekter som internationell handel kan ge upphov till. Trots svårigheten att mäta handelns effekter, är den generella bilden att handel leder till ett bättre resursutnyttjande ur ett globalt perspektiv genom en specialisering som drivs av den relativa tillgången på viktiga produktionsfaktorer eller av enskilda företags relativt höga produktivitet. Med andra ord kan man jämföra handel med en teknologisk förbättring som ökar jordbrukets produktivitet eftersom handel innebär att produktionen i större utsträckning utförs av de som har den bästa sammansättningen av de nödvändiga resurserna och som är de mest produktiva.

Produktionen kan därmed expandera med hjälp av handel trots att mängden jordbruksmark förblir oförändrad. Förutom ett bättre nyttjande ur ett globalt perspektiv visar mer detaljerade studier som genomförts det senaste decenniet att resursutnyttjandet förbättras även lokalt inom en industri då den ökade konkurrensen leder till att endast produktiva företag överlever och expanderar på de mindre produktiva företagens bekostnad. Konkurrensen som handeln ger upphov till resulterar därför i ett bättre resursutnyttjande till följd av att de produktiva företagen tar vara på de resurser som blir tillgängliga då de mindre produktiva företagen slås ut eller krymper. Förutom ett bättre resursutnyttjande har vår forskning visat att företagens marginaler pressas när konkurrensen ökar. Även spridningen av innovationer och idéer mellan länder underlättas, framförallt i en global förädlingskedja då olika standarder används för att underlätta samarbetet på armslängds avstånd. Om alla dessa effekter realiserats och inte slås ut av annan politik har handeln ett flertal positiva effekter på livsmedelstrygghet globalt och på regional nivå. För det första innebär produktivitetsförbättringarna att inkomster och sålunda köpkraften generellt (eller åtminstone i genomsnitt) ökar. Dessutom sjunker priserna till följd av fallande vinstmarginaler och förbättrad produktivitet. Sammantaget reduceras fattigdomen parallellt med att utbudet ökar, vilket ökar möjligheten till mer och bättre mat för fler hushåll.

Hur ser då handelsmönstret ut för EU inom livsmedelskedjan? Som med all typ av handel bedrivs den största delen av livsmedels-handeln med angränsande länder, vilket visas i Figur 3. Figuren visar hur viktiga olika länder är som källor till EU:s totala import, både den interna och den externa, när det gäller förädlade livsmedel och livsmedel som används som insatsvaror i produktionen (här kallat råvaror). Ju mörkare grå färg ett land har i kartan, desto större andel utgör landet av EU:s totala import inom de båda olika varugrupperna. Figuren påvisar därmed att de andra medlemsstaterna utgör den allra viktigaste importkällan ifråga om både förädlade- och råvaror.



Figur 3: Karta över importkällors betydelse i volymer, 2010.

Även om handeln med den amerikanska kontinenten och Kina är betydelsefull sker lejonparten, ungefär 65 procent, av den totala handeln med livsmedel mellan EU:s medlemsstater. Inom förädlade produkter härstammar ca 70–80 procent av importen från andra medlemsstater. När det gäller de importerade råvarorna (färska grön-

saker och frukter) som går direkt till hushållen respektive industrin härstammar 50 respektive 60 procent från andra medlemsstater. Om sedan medlemsstaternas totala import och export jämförs i värde och i volymer över de senaste 10 åren påvisas en mycket jämn fördelning. Det betyder att EU:s import och export av livsmedel i mångt och mycket matchar varandra, även om det finns en tyngdpunkt mot en nettoexport av förädlade livsmedel och en nettoimport av råvaror. Samtidigt består ungefär 70 procent av livsmedelshandeln av ett utbyte av olika produkter, vilket speglar ett bättre resursutnyttjande då länder specialiserar sig på olika typer av livsmedel. Den resterande handeln inom produktgrupper kan i sin tur förklaras av ett utbyte av olika märken (som ökar konkurrensen) samt av en specialisering utifrån klimatologiska och naturgivna förutsättningar. Det senare förklaras framför allt av konsumenters efterfrågan på ett bredare sortiment av frukt och grönt under hela året. Detta leder till en ökad import då den inhemska säsongen är kort och utbudsmixen relativt begränsad.

Även om den allra största delen av livsmedelshandeln i mångt och mycket är en inomregional företeelse finns det viktiga motsatta exempel. Foderimporten är till exempel mycket viktig för EU:s animalieproduktion och koncentrerad till ett fåtal länder långt utanför EU. Enligt PROLEA kommer cirka 60 procent av det proteinrika fodret inom EU från sojaböner och cirka 75 procent av foder baserat på sojaböner importeras från Argentina och Brasilien. I viss mån skulle denna typ av långväga handel med länder utanför EU kunna öka sårbarheten om det uppstår ett avbrott i handelsflödet på grund av politiska eller naturliga orsaker. Men sårbarheten beror på hur många källor som finns tillgängliga och trenden är att utbudet av exportländer ökar. Därmed blir handelssystemet alltmer robust för att hantera tillfälliga avbrott i importen från enstaka marknader eftersom det finns större möjligheter att hitta alternativa leverantörer. Dessutom härstammar ungefär 80 procent av världsexporten inom de viktigaste jordbruksråvarorna (vete, sojaböner, majs, korn och socker) från Amerika, EU eller Australien – länder som är relativt politiskt stabila och samtidigt relativt utspridda. Detta innebär att den internationella handeln inte kommer att avstanna helt på

grund av lokala eller regionala konflikter eller naturkatastrofer. EU:s rådande politik för gentekniskt framställda grödor och livsmedel, så kallade GM-grödor och GM-livsmedel, begränsar dock tillgången på potentiella importkällor. GM-grödor odlas i allt större utsträckning i framför allt Nord- och Sydamerika och omfattar nu en odlingsareal motsvarande EU:s samlade jordbruksareal. EU:s godkännandeprocess och spårnings- och märkningsdirektiv för ”genetiskt modifierat” både hindrar och fördyrar importen från viktiga handelspartners.

En fråga som kan kopplas samman med diskussionen ovan är hur robust EU:s livsmedelsproduktion är om EU skulle isoleras. Diskussionen kretsar ofta kring hur hög självförsörjningsgraden är, men en sådan diskussion blir lätt statisk eftersom en möjlig omställning av produktionen eller konsumtionen inte diskuteras. Konsumtionen är en funktion av den inhemska produktionen, importen *och* exporten. En trygg livsmedelsförsörjning bör alltså fokusera på i vilken mån en nation eller region kan producera tillräckligt med mat för att försörja befolkningen om man blir avskuren från omvärlden. Det intressanta måttet blir då i vilken mån den totala produktionen har potential att täcka kaloribehovet för att klara av en isolering, inte hur stor del av konsumtionen som täcks av import. Det är även viktigt att poängtera att den specialisering vi ser inom handeln med jordbruksvaror innebär att potentialen för en god livsmedelsförsörjning inte kan utgå från enskilda produkter. EU är exempelvis en nettoexportör av spannmål och spannmålsprodukter och anses vara självförsörjande när det gäller mjölk- och de flesta köttprodukter. Däremot är EU inte självförsörjande utan en nettoimportör av vissa frukter (såsom bananer), oljeväxter och vissa köttprodukter. Därför måste all import och export räknas om till kalorier och i viss mån andra näringsämnen för att undersöka i vilken mån EU har en potential att försörja sig själv om importen från omvärlden skulle stängas av helt. Med andra ord, hur mycket av den uteblivna exporten kan på ett adekvat sätt ersätta utebliven import? Steffen Noleppa Matti Carlsburg har beräknat en självförsörjningsgrad om 93 procent (i kalorienheter) inom EU. Om den totala konsumtionen är cirka 3 400 kalorier innebär detta att EU skulle kunna producera över 3 000 kalorier per individ och dag – en nivå som ligger långt

över den miniminivå som FAO har satt upp som ett behov för att nå en säker livsmedelsförsörjning. Vid handelsstörningar som inte sträcker sig till andra sektorer, som energi och andra insatsvaror i produktionen, får EU:s livsmedelsproduktion betecknas som fullgod för att försörja befolkningen.

Framtida utmaningar

Livsmedelsförsörjningen i Europa kan i dagsläget anses som trygg enligt samtliga fyra pelare. Priserna är relativt låga, utbudet av livsmedel är brett, inkomsterna höga och maten säker att äta. Störningar i form av prisstegringar och så kallade livsmedelsskandaler som BSE, hästköttskandalen och dioxinskandaler har endast liten utsträckning påverkat tillgången på tjänliga livsmedel. Det är snarare överkonsumtion än bristande konsumtion som är ett problem och de huvudsakliga politikområdena för att trygga den momentana livsmedelsförsörjningen i dagens Europa är informations- och fördelningspolitik. De skönjbara bristerna i dagens livsmedelsförsörjning kan alltså främst härledas till användning och i viss utsträckning fördelning av de livsmedel som står till buds, det vill säga pelare 2 och 3 i FAO:s definition av en trygg livsmedelsförsörjning.

Livsmedelstillförseln sker huvudsakligen inom länderna, mellan EU-länder eller från tredje land med relativt hög politisk stabilitet. Både konkreta och mer diffusa framtida hot och utmaningar finns dock som har bäring på livsmedelsproduktionens storlek och stabilitet (pelare 1 och 4 i FAO:s definition). En del utmaningar är mer konkreta, långsiktiga och gradvisa. Både jordens befolkning och efterfrågan på individnivå kommer med stor sannolikhet att fortsätta att öka åtminstone de närmaste 50 åren. När både populationen och per capita-inkomsten ökar kommer efterfrågan på mat att öka mer än befolkningstillväxten. FAO beräknade att efterfrågan (och produktionen) av livsmedel i världen från år 2007 fram till år 2050 ökar i genomsnitt årligen med 1,1 procent. Efterfrågan på energi har exempelvis en mångfaldig effekt på livsmedelsproduktionen. En allmän ökad efterfråga på energi ökar priset på insatsvaror som diesel

och handelsgödsel i jordbruksproduktionen. Dessutom uppstår en indirekt negativ effekt då odling av energigrödor blir mer lönsam, vilket ökar konkurrensen om jordbruksmark. Även en ökad efterfrågan på skogsråvara ökar konkurrensen om marken som kan användas till livsmedelsproduktion. Resultatet är en prishöjande effekt på mark och därmed mat. Dessutom kommer en ökad efterfrågan på vatten från jordbruket och andra sektorer, inte minst från produktionen av energi, att göra tillgången på vatten knapp och därmed också ha en prishöjande effekt på livsmedel. Teknologiska landvinningar i produktionen och nyttjandet av vatten och energi är därför också i väsentliga delar avgörande för den framtida livsmedelsförsörjningen, inte minst på global nivå.

En annan gradvis, långsiktig och prognosticerad utmaning är klimatförändringar. Med ett varmare klimat förändras förutsättningarna för odling – antingen negativt eller positivt. En uppenbar risk är dock att förutsättningarna att odla i vissa områden försämras eller försvinner i framtiden på grund av vattenbrist. Detta kan slå ut livsmedelsproduktionen i vissa regioner och således kraftigt begränsa tillgången på mat. Detta ställer större krav på att livsmedelsförsörjningen fungerar både nationellt och internationellt, alternativt att stora regionala brister genererar stora folkflyttningar med den sociala oro och politiska konflikter detta kan medföra. Inom Europa påvisar simuleringar av Europeiska kommissionens *Joint Research Center* (JRC) att södra Europa påtagligt kommer att drabbas negativt på grund av långvarig torka medan norra Europa får större skördar som en konsekvens av den längre växtodlingssäsong som ett mildare vinterhalvår för med sig.

En annan utmaning är bevarandet av mullhalten i jordbruksmarken. Det finns farhågor om att mullhalterna både i Europa och globalt kommer att minska i framtiden. Professor Rattan Lal vid Ohio State University understryker mullhaltens betydelse för skördenivån, näringsinnehållet i grödor, jordens förmåga att binda vatten och för att förhindra jorderosion – alla viktiga faktorer för en trygg livsmedelsförsörjning. Dessutom ökar kolinlagringen i jorden med en högre mullhalt, som därför inte bara mildrar konsekvenserna av växthuseffekten, genom att binda vatten vid kraftiga skyfall, utan

också begränsar koldioxidhalten i atmosfären genom att marken i större utsträckning kan fungera som kolsänka.

Det finns också hot mot livsmedelsförsörjningen som har en mer abstrakt och osäker karaktär och vars konsekvenser därför är än svårare att prognosticera tillförlitligt. Det är exempelvis svårt att beräkna sannolikheten för scenarier som eskalerande terrorism och konflikter inom eller utanför Europa – en utveckling som kan ha mer eller mindre negativa effekter på livsmedelsförsörjningen beroende på omfattning och karaktär. Den rådande situationen med ett nyckfullt och territoriellt expansivt Ryssland och en ökad radikaliserings har dock aktualiserat frågan i Europa.

Att hantera oförutsedda störningar

Eftersom en trygg livsmedelsförsörjning är ett grundläggande behov kan det vara motiverat med någon form av intervention för att säkerställa försörjningen om marknaden har svårt att hantera ett tillfälligt och oväntat avbrott. Även om marknaden i många situationer kan avvärja hot mot en trygg livsmedelsförsörjning bör alltid en gemensam beredskap övervägas. Dessa interventioner bör vara specifikt riktade mot problemet och kan därför utgöras av beredskapslager för viktiga insatsmedel, transfereringar till hushåll vars försörjning hotas och beredskap för att hantera utbrott av livsmedelsburna sjukdomar.

Tidigare har en hög självförsörjningsgrad för att hantera en snabb och fullständig isolering på grund av krig eller konflikter varit i fokus för att upprätthålla livsmedelsförsörjningen. Vi ser dock ett antal problem med ett sådant fokus i dagens Europa. För det första verkar det mycket osannolikt att vare sig EU eller dess enskilda medlemsländer skulle kunna bli fullständigt isolerade. Detta skulle förutsätta stora mellanstatliga konflikter där krig mellan flera länder isolerar ett större område, medan den säkerhetsmässiga hotbilden väger mer mot småskaliga krig eller terroraktiviteter. För det andra karakteriseras EU idag av ett livsmedelsöverskott som ligger långt över de miniminivåer som FAO sätter upp som gränsvärden när det gäller en trygg livsmedelsförsörjning. Istället för att fokusera på självförsörj-

ningsgraden, som genom en snedvridning av produktionsresurserna riskerar upphäva de vinster som handel skapar, bör fokus ligga på att säkerställa en möjlig omställning i livsmedelsproduktionen inom och mellan länder i EU. Erfarenheterna från andra världskriget visar att även under väldigt svåra förhållanden har prismekanismen en stor betydelse för att omallokera resurser så att livsmedelsproduktionen kan öka medan myndigheterna hade en framträdande roll i att säkerställa tillgången på insatsmedel som bränsle. Däremot bör det finnas en strategi, vilket även har diskuterats av Per Molander i en rapport från FOI, som fokuserar på nyckelkomponenten för ett fungerande jordbruk – tillgången på jordbruksmark. Snarare än att snävt fokusera på en hög självförsörjningsgrad i alla tider bör en strategi för en mer effektiv och robust livsmedelsförsörjning prioritera att upprätthålla jordbruksarealen och hålla beredskapslager av nödvändiga insatsvaror (exempelvis bränsle, som fortfarande lagras i Sverige för detta syfte), samt tillse att jordbruket kan ställas om vid behov. Därför är de trender i antalet jordbruk och i synnerhet arealen använd jordbruksmark som ofta diskuteras i medierna synnerligen relevanta. Den totala arealen brukad jordbruksmark inom EU har dock varit relativt stabil sedan 1970-talet, även om den minskat i enskilda länder. En anledning till stabiliteten i jordbruksarealen är att de nuvarande jordbruksstöden är kopplade till jordbrukarens areal och att marken måste hållas i ett jordbruksmässigt skick för att stöd ska betalas ut. Gårdsstödet i den nuvarande jordbrukspolitikerna kan därmed ses som ett hjälpmedel för att stabilisera jordbruksarealen inom EU och därmed säkerställs en latent produktion som kan mobiliseras med hjälp av en lagerhållning av viktiga insatsmedel även vid en relativt långvarig isolering från omvärlden.

Avbrott i livsmedelsförsörjningen kan även vara av en mer lokal natur på grund av väderhändelser, naturkatastrofer, terrorattacker eller utbrott av sjukdomar som kan hota distributionsnätverket och tillgången till vissa produkter. Inom den moderna livsmedelskedjan, som i stor utsträckning är geografiskt utspridd och mycket fragmentiserad, används stora centrallager för att hantera distributionen till lokala butiker. Därmed finns det en risk för att lokala butiker och hushåll skulle kunna bli utan leveranser under en kortare period.

Den fragmentiserade livsmedelskedjan kan även ge upphov till bristande information mellan de olika leden och därmed riskera livsmedelsförsörjningen. De privata aktörerna har delvis svarat på dessa hotbilder genom att införa olika typer av standarder för att säkerställa matens kvalitet och företag tenderar att använda sig av flera olika källor till en och samma insatsvara för att sprida riskerna. Även den offentliga sidan har initierat flera olika åtgärder för att hantera dessa problem. En sådan är införandet av ett regelverk som ökar transparensen inom livsmedelskedjan (till exempel regler om spårbarhet), en annan är ett utökat samarbete mellan medlemsstater för att bedöma och hantera olika hot mot livsmedelssäkerheten i de olika delarna av livsmedelskedjan med till exempel skapandet av EFSA. EU har också infört en krisfond som ska kunna användas som ett säkerhetsnät för jordbrukarna för att hindra utslagning under kortsiktiga kriser. Beredskapslagring är återigen en politik som skapar mindre snedvridningar än en stimulans av jordbruksproduktionen för att uppnå en hög självförsörjningsgrad. Frågan om lagerhållning vid en krissituation faller dock på medlemsstaterna själva och EU-länderna har också valt olika vägar. Finland har exempelvis en lagerhållning av mat motsvarande sex månaders konsumtion, Tyskland har lager för någon vecka, medan andra länder som Sverige, Norge, Island och Storbritannien inte har någon sådan beredskap. Beredskapslagren på nationell nivå skulle därför sannolikt endast ha marginell betydelse under en paneuropeisk försörjningskris.

Ett annat hot av en mer kortsiktig karaktär är risken för snabba prisstegringar. Importländer svarar vanligtvis på en prisstegring genom att förändra handelspolitiken så att införseln underlättas, vilket tenderar att hålla priserna nere, medan exportländer försöker nå samma mål genom att sätta upp utförselsrestriktioner. Eftersom världsmarknaden utgörs av ett stort antal importörer och exportörer tenderar denna politik att vara ineffektiv, eller till och med kontraproduktiv, då ökad efterfrågan från importörer som sammanfaller med ett fallande utbud från exportörer tenderar att pressa upp världsmarknadspriset än mer. Att använda handelspolitik för att hantera inhemska prisstegringar innebär helt enkelt att länder sprider problemet och därmed har de en negativ effekt på andras välfärd. För

att undvika en negativ spiral bör samarbetet inom världshandelssystemet istället inriktas mot att förhindra användandet av handelspolitik i syfte för att stabilisera inhemska priser. En mer framgångsrik strategi för att stabilisera de inhemska priserna skulle kunna vara att använda sig av inhemska livsmedelslager (vilket har gjorts i flera Asiatiska länder). Ett problem med denna politik är dock att den riskerar tränga ut privata aktörer och kan därmed öka osäkerheten inom livsmedelssektorn då lagerförändringar genom statliga organ mycket väl kan användas för politiska målsättningar som inte har med prisstegringar att göra. Den kanske mest effektiva åtgärden för att hantera prisstegringarnas negativa effekter på hushåll med låga inkomster är att adressera problemet direkt genom att använda sig av subventioner till hushåll vars försörjning hotas. Inom EU så skulle de redan existerande transfereringssystemen kunna användas för extra transfereringar vid dramatiska stegringar av livsmedelspriserna.

Att möta de konkreta och långsiktiga hoten

De långsiktiga, överblickbara och tillika gradvisa händelserna kan i större utsträckning justeras utifrån ekonomiska mekanismer – det vill säga den prismekanism som diskuterades redan av Adam Smith i slutet på 1700-talet. Marknadens funktion kommer på så sätt att bidra till att produktionen optimeras utifrån framtidens premisser. En högre efterfrågan på insatsvaror som energi, vatten och mark i livsmedelsproduktionen och inte minst en högre efterfrågan på livsmedel kommer att ha en gradvis och förutsägbar prishöjande effekt på mat som ökar incitamenten att investera inom livsmedelskedjan och samtidigt kommer resurser från andra sektorer att överföras till matproduktionen. Utbudet kommer därför att kunna svara genom att dels ta större resurser i anspråk, dels effektivisera produktionen. Samtidigt ökar även hushållens incitament för att minska matsvinn med stigande priser. Även om de prognoser som finns är behäftade med en betydande osäkerhet pekar de på att utbudet kommer att kunna hålla jämna steg med efterfrågan fram till år 2050.

Större energibehov och klimatförändringar leder sannolikt till

högre livsmedelspriser, vilket kan urholka enskilda hushålls köpkraft och hota livsmedelstryggheten för låginkomsttagare. Dessutom riskerar klimatförändringar leda till att befintlig regional produktion mer eller mindre slås ut i vissa delar av södra Europa. Detta ställer högre krav på logistik och handelsavtal mellan länder för att säkerställa livsmedelsförsörjningen i regioner som drabbas temporärt eller kroniskt av att primärproduktionen slås ut. I ett Europa med en fri marknad och en väl fungerande logistik kan sådana problem överbyggas genom ökade handelsvolymerna. Det finns också andra sätt att kringgå eller åtminstone mildra de negativa konsekvenserna av klimatförändringar, brist på land och mindre produktiva jordar. Forskning och utveckling i primärproduktionen gynnar produktiviteten i jordbruket och ökar på så sätt livsmedelsproduktionen. Viss forskning och utveckling finansieras helt av företagen själva, annan forskning är helt eller delvis finansierad av det offentliga. Det är ekonomiskt motiverat att somlig forskning sker med allmänna medel om den kan ses som en kollektiv vara som annars inte hade producerats. Grundforskning har exempelvis ofta denna karaktär.

Europeisk politik har dock ett problem vad gäller den vetenskapliga hållningen till växtförädling. Som godkännandeprocessen nu ser ut för GM-grödor är den inte vetenskapligt utan politiskt motiverad och motsätter sig vetenskapens hållning och framsteg. Godkännandet av gentekniskt framställda grödor för konsumtion och odling har länge varit en infekterad fråga i EU där rådande lagstiftning är oklar, obsolet och hindrande. Detta problem är ännu större på medlemsstatsnivå. I nuläget är exempelvis bara en GM-gröda godkänd för odling i EU, en GM-majs. Den stora problematiken härrör sig från att regleringarna är inriktade på teknologin och inte utfallet, det vill säga inte på produktens egenskaper. Konsekvensen är ett moratorium för godkännande av produkter för odling och ett godkännandeförfarande som dels är mycket kostsamt för företag och samhälle, dels stänger ute forskning och utveckling som har en stor potential att överkomma framtida utmaningar som mindre tillgång på vatten och klimatförändringar genom en introduktion av nya och tåligare spannmålsvarianter. En mindre restriktiv politik rörande genteknik kan ha flera positiva effekter på livsmedelsför-

sörjningen. Den skulle för det första ha en positiv effekt på EU:s möjlighet till livsmedelsförsörjning från tredje land. Exempelvis har introduktionen av gentekniskt förädlade grödor reducerat fluktuationen i livsmedelsförsörjningen för framförallt de länder som har en större acceptans för gentekniken. Ett större bejakande av gentekniken kan inte bara avhjälpa effekterna av klimatförändringarna utan också dämpa växthuseffekten både genom att binda kol i marken och minska växthusgaser. Växthuseffekten är alltså inte livsmedelsproduktionen exogent given utan det finns en möjlighet att påverka klimatet i en positiv riktning med en mer vetenskapligt motiverad reglering av genteknik i Europa. En mer rationell hållning i Europa till GM-teknologin och relaterade teknologier som är under utveckling och som får ett allt större genomslag kan på så sätt alltså lindra konsekvenserna av växthuseffekten i södra Europa samtidigt som det globala utbudet av livsmedel kan öka. Utvecklingen går mot fler applikationer av genteknik över ett större spektrum av grödor. En fortsatt restriktiv hållning inom EU riskerar därmed att än mer hämma tillgången på livsmedel från tredje land. För närvarande används teknologin för grödor som primärt används som foder men allt fler GM-applikationer utvecklas för grödor direkt avsedda för humankonsumtion, vilket accentuerar EU:s hållning i frågan. Teknologin har dessutom möjligheten att förbättra livsmedlens hälsoaspekter och på så sätt trygga livsmedelsförsörjningen. Ett känt exempel är det "Gyllene riset" som kan lindra bristen på A-vitamin i utvecklingsländer.

Dessutom pekar studier på att det är samhällsekonomiskt fördelaktigt att stimulera jordbruksmetoder som är positiva för mullhalten. Globalt kommer detta att ha en positiv effekt, men detta gäller även i Europa och då främst i södra Europa. Det ökar inte bara skördarna i sig utan ökar också möjligheten att påverka klimatet i rätt riktning. Enligt beräkningar från Europeiska kommissionens JRC finns det en möjlighet att med rådande teknologi binda 60–70 miljoner ton koldioxid årligen i EU15. Återigen är konsekvensen att skördenivåerna ökar samtidigt som växthuseffekten dämpas. Likaså ökar livsmedelstryggheten globalt och i förlängningen i Europa om konsumenter i större utsträckning väljer en hälsosammare diet innehållande en

mindre konsumtion av animalier och socker, eftersom den är mer resurseffektiv och på så sätt minskar utsläppet av växthusgaser från jordbruks- och livsmedelsproduktionen. Att använda en större andel av växtodlingen till humankonsumtion istället för animaliekonsumtion minskar behovet av åkerareal och ökar tillgången på kalorier. En hälsosammare diet är ju även förenlig med en ökad livsmedelstrygghet i den meningen att nyttjandet av livsmedel förbättras på individnivå. Skatt på konsumtion kan påverka konsumtionen i rätt riktning, men erfarenheten av livsmedelsskatter är liten och effekten därför oviss.

En liberal handelspolitik kommer också fortsatt att vara vital för att på ett resurssnålt sätt producera och omfördela livsmedel globalt och inom Europa. Positiva handelseffekter kan dock inte generaliseras till alla och därmed kan grupper av individer alltjämt möta en mer otrygg livsmedelsförsörjning, vilket beror på att de vinster som skapas kan vara ojämnt fördelade. En del hushåll får det sannolikt sämre på grund av en minskad efterfrågan på deras tjänster, vilket i sin tur leder till minskade inkomster. En strukturell anpassning kan ske, men innebär kostnader i form av arbetslöshet och omskolning. Utökad internationell handel kan även påverka livsmedelsförsörjningen indirekt genom påverkan på klimatet. En generell inkomstökning leder till en större ekonomisk aktivitet och mer handel leder till mer transporter, vilket kan påverka klimatet och i förlängningen även livsmedelsproduktionen. Det är dock viktigt att väga dessa potentiella effekter mot; för det första, att de individer som påverkas negativt av handeln omfattas av de generella och redan etablerade transfereringssystem och utbildningssatsningar som finns; för det andra, att den mer effektiva produktionen och spridningen av teknologi motverkar de negativa effekterna av en ökad ekonomisk aktivitet; och för det tredje, att den transport som används inom internationell handel utgörs till nästan 90 procent av fartyg som är det mest effektiva transportsättet när det gäller klimatpåverkan. Den komplexa kopplingen mellan handeln och klimatet understryks av ett flertal livscykelstudier som exempelvis visar att det kan vara mer klimatvänligt att köpa lamm från Australien eller Nya Zeeland och vissa grönsaker eller snittblommor från Östafrika

istället för motsvarande produkter som har producerats inom EU. Livscykelstudier visar även att transporter i livsmedelskedjan har en underordnad betydelse för det totala utsläppet av växthusgaser. En reduktion av växthusgaser uppnås främst genom att minska utsläppet av växthusgaser i jordbruksproduktionen.

Sammanfattningsvis bör en trygg livsmedelsförsörjning i Europa idag och i framtiden inte luta sig mot en isoleringspolitik som har ett regionalt eller nationellt perspektiv utan stimulera en global livsmedelskedja för en effektiv produktion och främja internationell handel för att bistå länder vid naturkatastrofer och framtida klimatförändringar. Fokus bör också ligga dels på att stödja utsatta hushåll vid prisstegringar, dels på förutsättningslösa långtgående satsningar på en produktionsökande teknologi för att möta framtida utmaningar. Offentliga satsningar på teknologiska landvinningar bör inte begränsas endast till själva livsmedelsproduktionen, utan även till avgörande insatsvaror, ett bättre utnyttjande av vatten och produktionen av energi i allmänhet. Delar av Europa är mer sårbara för oväntade och omedelbara störningar som innebär fullständig isolering på regional nivå nu än tidigare. Lagerhållningen i den privata sektorn är lägre än förr samtidigt som beredskapslager av livsmedel och viktiga insatsmedel förutom brukbar mark är små. Beredskapslager kan vara motiverade, och vilar på säkerhetspolitiska ställningstaganden – ställningstaganden som emellertid ligger utanför detta kapitelns ramar.

Källor och litteratur

Litteraturen om trygg livsmedelsförsörjning är mycket bred, vilket speglar dess komplexa natur. Två kartläggande böcker är Rosmond L. Naylor (red.) *The Evolving Sphere of Food Security* (Oxford: Oxford University Press, 2014) och C. Peter Timmers *Food Security and Scarcity* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2015). Carlo Cafiero har gått igenom hur livsmedelsförsörjning och säkerhet mäts empiriskt i *NBER Working Paper Series*, No. 18861, 2013. Per Molander diskuterar i *Säkerhetspolitiska aspekter på livsmedelsförsörjningen* (FOA C

10311-1.2, 1988) livsmedelsförsörjningen under andra världskriget. Johan Swinnens kapitel "Political Economy of EU Agricultural and Food Policies and Its Role in Global Food Security" i *The Evolving Sphere of Food Security* diskuterar EU:s jordbrukspolitik och dess koppling till livsmedelsförsörjning. Joakim Gullstrands och Karin Olofsdotters kapitel "Sverige i eu" i Hultkrantz och Tson Söderströms (red.) *Marknad och Politik* (Stockholm: SNS Förlag, 2011, 9:e upplagan) går igenom EU:s jordbrukspolitik i stora drag. Viktiga hemsidor när det gäller definitioner och statistik som används i detta kapitel är www.fao.org, <http://ec.europa.eu/eurostat> och (<http://comtrade.un.org/data/>). Även mer specifik statistik från Alan Matthews (<http://capreform.eu/trends-in-eu-agricultural-self-sufficiency/>), PROLEA, La filière française des Huiles et Protéines Végétales, (<http://www.prolea.com>) och Naturvårdsverket (<http://www.naturvardsverket.se/>) har använts.

En ingång till litteraturen om livsmedelskedjan är rapporten "Konkurrens och makt i svensk livsmedelshandel" (*AgriFood Working Paper* 2011:1) av Karin Olofsdotter, Joakim Gullstrand och Kostas Karantininis. "Deeper integration and productivity: The Swedish food and beverage sector" av Joakim Gullstrand och Christian Jörgensen (*Food Economics* 5:1, 2008) och "Varför exporterar vissa livsmedelsföretag men inte andra" av Joakim Gullstrand och Christopher Wingård (*AgriFood Policy Brief* 2011:1) är en ingång till litteraturen om företag och handel medan "Trade-in-goods and trade-in-tasks: An integrating framework" av Richard Baldwin och Frederic Robert-Nicoud (*Journal of International Economics* 92:1, 2014) mer specifikt diskuterar den globala värdekedjan. Hendrik van den Berg och Joshua J. Lewer sammanfattar litteraturen om handel och tillväxt i *International Trade and Economic Growth* (New York: M.E. Sharpe, 2007). Amartya Sen's artikel "Ingredients of famine analysis: availability and entitlements" (*Quarterly Journal of Economics* 96:3, 1981) är ett viktigt bidrag till att inkludera hushållens möjligheter att tillgå mat i diskussionen om trygg livsmedelsförsörjning.

En ingång till en mer specifik diskussion om de utmaningar som livsmedelsförsörjningen ställs inför i framtiden på grund av klimatförändringar och befolkningstillväxt finns i FAO:s *Climate Change*

and Food Systems (Food Agriculture Organization of the United Nations, 2015); IFPRI:s 2013 *Global Food Policy Report* (Washington: IFPRI, 2014); och volym 31 (2015) av *Oxford Review of Economic Policy*. GMO och dess effekter på jordbruket diskuteras i boken *Bortom GMO: Vetenskap och växtförädling för en hållbar framtid* av Roland von Bothmer, Stefan Jansson och Torbjörn Fagerströms (Stockholm: Fri Tanke, 2015) och i artikeln ”The Impact of Agricultural and Biotechnology on Supply and Land-use” (*Environment and Development Economics* 19:6, 2014) av Geoffrey Barrows, Steven Sexton och David Zilberman. Slutligen ger artikeln ”Mitigating the Greenhouse Gas Emissions Embodied in Food through Realistic Consumer Choices” (*Energy Policy* 63, 2013) av Claire Hoolohan, Mike Berners-Lee, James McKinstry-West och Nick Hewitt en bra överblick över livscykelanalyser.

Hoten mot innovationsledd tillväxt i EU

av Roger Svensson

I en alltmer globaliserad värld med ökad internationell handel blir konkurrensen mellan företag och länder allt viktigare. Förädlingskedjorna är numera globala i den meningen att olika produktionsmoment för varorna förläggs till olika länder för att öka kostnadseffektiviteten. Om EU ska behålla sin konkurrenskraft och tillväxt krävs extraordinära åtgärder inom framförallt innovation och teknologitveckling. Immateriella rättigheter (patent och upphovsrätt) fyller här en viktig funktion, eftersom de ger incitament för skapande och kommersialisering av ny kunskap. De flesta länder har en adekvat immaterialrättslig lagstiftning och internationellt regleras sådana rättigheter genom bland annat WTO:s TRIPS-avtal sedan 20 år tillbaka. Men reglerna efterlevs inte alltid. Hoten kommer inte minst från BRIC-länderna, där man i lägre grad än i traditionella OECD-länder tillämpar eller upprätthåller de lagar och förordningar som gäller för immateriella rättigheter. Detta kan leda till att företag i EU väljer att avstå från att etablera försäljning i sådana länder, med minskad tillväxt som följd.

Det finns dock en annan typ av hot som är mycket större. Nämligen hoten mot innovationsledd tillväxt i EU. Om EU inte klarar att upprätthålla en hög innovationstakt gentemot konkurrentländerna uppstår hot mot en rad välståndsfaktorer:

- Ökad ekonomisk tillväxt
- Förbättrade produkter och ökad välfärd för konsumenterna
- Sysselsättningen

- Konkurrenskraftiga företag
- Ökad produktivitet för att kompensera för en åldrande befolkning

Att ökade satsningar på forskning och utveckling (FOU) och fler innovationer även ger ökad sysselsättning, produktivitet och tillväxt förutsätter här att produktion/tillverkning av produktinnovationer eller tillämpning av processinnovationer sker inom EU. En trend är annars att själva produktionen alltmer fasas ut till lågkostnadsländer.

Ny kunskap och teknologi, som skapas genom FOU) anses vara den främsta tillväxtskapande produktionsfaktorn i ekonomin. Flera litteraturgenomgångar från de senaste åren har visat att FOU spelar en mycket viktig roll för tillväxten och produktivitetsutvecklingen. Men det räcker inte med att kunskapen omsätts i nya verk eller uppfinningar. Dessa måste även kommersialiseras. Företagande och i synnerhet *entreprenörer* – det vill säga innovativa företag och privatpersoner – behövs för att någon ska ta risken att introducera nya idéer, verk och uppfinningar som *innovationer* på marknaden. Därmed skapas effektivare produktionsprocesser med lägre konsumentpriser samt nya och förbättrade produkter som kommer konsumenterna till del. Forskarna Zoltan Acs och David Audretsch visar i en artikel att små, unga och snabbväxande företag är speciellt viktiga för ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Dessa företag utvecklar nämligen fler innovationer per anställd än större och mogna företag.

Det finns dock en konsensus i forskningslitteraturen att företagen på en fri marknad utför mindre FOU än vad som är optimalt för samhället i stort. Detta beror dels på förekomsten av spillover-effekter och teknologins icke-exkluderande egenskaper. Företagen som utför FOU kan inte ta tillvara hela forskningsresultatet och har svårt att hindra andra från att dra fördel av detta. Företagen tar inte hänsyn till spillover-effekterna när de bestämmer nivån på FOU-investeringarna. Underinvesteringarna i FOU beror också på att asymmetrisk information om projektens potential orsakar inkompleta kapitalmarknader för små, tidiga och riskfyllda projekt. Här uppstår ett så kallat finansieringsgap.

För att komma till rätta med dessa marknadsmisslyckanden intervenerar regeringar och offentliga myndigheter på marknaden.

Genom lagstiftning ger man exklusiv rätt till upphovsmän i form av immateriella rättigheter (bland annat patent och upphovsrätt), som syftar till att stimulera FOU-investeringar, kommersialisering av uppfinningar/verk och kunskapsspridning. Andra metoder är att staten finansierar FOU som utförs av staten själv eller av den privata sektorn, ger lån eller venture capital (VC) till entreprenörer som vill kommersialisera nya idéer, tillhandahåller en pool av utbildade forskare eller förbättrar villkoren för innovativa företag. Tanken med dessa metoder är att fler nya och förbättrade produkter ska komma konsumenterna till godo och att teknologispredningen ska öka. Därmed förväntas även välfärden öka, givet att kostnaden är mindre än de sammantagna positiva effekterna.

Innovationernas betydelse för ekonomisk tillväxt är något som EU-kommissionen tagit fasta på. Stagnerande ekonomisk tillväxt och låg produktivitet gjorde att Europeiska rådet lade fram Lissabonstrategin år 2000 som en plan för att göra EU till den mest konkurrenskraftiga och dynamiskt kunskapsbaserade regionen i världen fram till år 2010. Ett delmål var bland annat att FOU-utgifternas andel av BNP i EU skulle öka till tre procent. Flera av målen uppnåddes inte. Den finansiella krisen det senaste decenniet brukar anges som en av orsakerna till att många EU-länder halkat efter. Men redan 2008 lades en ny strategi fram – ”EU Horizon 2020”. Den här gången försöker man inte bara fokusera på utbudssidan för innovationer (till exempel finansiering och utbildning) utan även på efterfrågesidan (till exempel moderniserade upphandlingsregler, standardisering över nationsgränserna och innovationsklimat).

Ett problem med EU:s gemensamma strategi är att medlemsländerna själva väljer om och hur de vill uppfylla delmålen. Några av de viktigaste satsningarna såsom utbildning av forskare, skatteincitament för FOU, statlig direkt FOU-finansiering och statliga innovationsstöd i VC-sektorn bestäms nationellt. Det är främst bara reglerna för EU-patentet och EU:s struktur- och finansieringsfonder som bestäms centralt av EU.

I detta kapitel kommer jag att beröra några av de problem EU måste hantera för att kunna öka innovationstakten och därmed avvärja hoten mot lägre tillväxt. Kapitlet fokuserar i nämnd ord-

ning på offentliga FOU-strategier, offentliga innovationsstöd vid kommersialisering, utformningen av immateriella rättigheter och satsningar inom universitet och högskolor. Sista sektionen sammanfattar policyrekommendationerna.

Hur hotas tillväxten i EU?

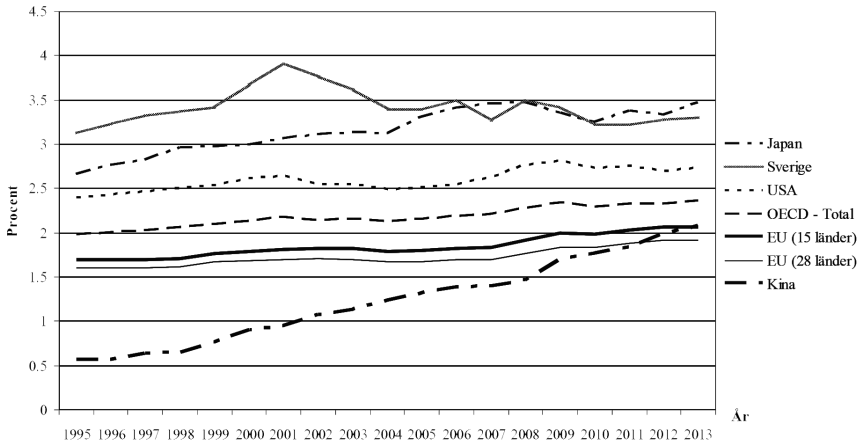
I denna sektion görs en jämförelse mellan EU och de viktigaste konkurrentländerna (USA, Japan, Kina) de senaste 20 åren när det gäller *nivåer* och *trender* för: FOU-investeringar, FOU-personal, innovationer och produktivitet.

Figur 1 visar den totala FOU-intensiteten i EU och en rad konkurrentländer. Intensiteten i EU har visserligen ökat från 1,7 till 2,0 procent under 20 års tid, men ligger fortfarande en bit ifrån EU:s mål på 3,0 procent av BNP. Dessvärre ligger EU en bra bit efter OECD totalt och viktiga konkurrenter som USA och Japan. Dessutom har Kina kommit ikapp EU under de senaste åren. (Bristen på nya företag och innovationer som en utmaning för EU:s konkurrenskraft har tidigare behandlats av Johan E. Eklund och Pontus Braunerhjelm i Europaperspektiv 2013).

När det gäller offentliga utgifter för FOU ligger EU på ungefär samma nivå som övriga OECD-länder sedan 20 år tillbaka – nästan oförändrat på 0,68 procent av BNP. Det är istället i den privata sektorn som EU-länderna halkar efter; här är FOU-utgifterna ca 1,05 procent av BNP år 2012 (0,83 procent år 1995) jämfört med 1,40 procent i OECD totalt (1,18 procent år 1995). I den privata sektorn ligger EU numera även efter Kina (1,47 procent).

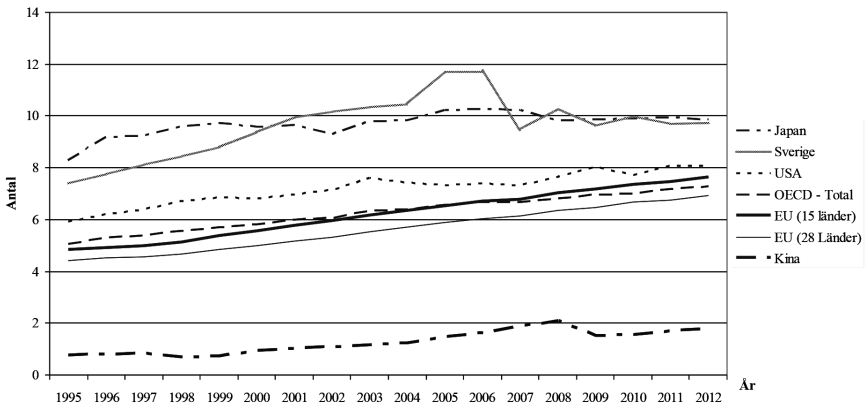
I Figur 2 visas andelen av arbetskraften som är FOU-personal i EU och en rad konkurrentländer. EU ligger här ungefär på samma nivå som OECD totalt och har knappt in en del på till exempel Japan och USA.

Innovation Union Scoreboard konstruerar årligen ett innovationsindex som bygger på en rad olika indikationer på innovation. Hit hör bland annat utbildning, vetenskapliga publikationer, FOU-utgifter, patent och innovationer i näringslivet samt kunskapsintensiv export.



FIGUR 1. TOTAL FOU-INTENSITET 1995–2013, PROCENT

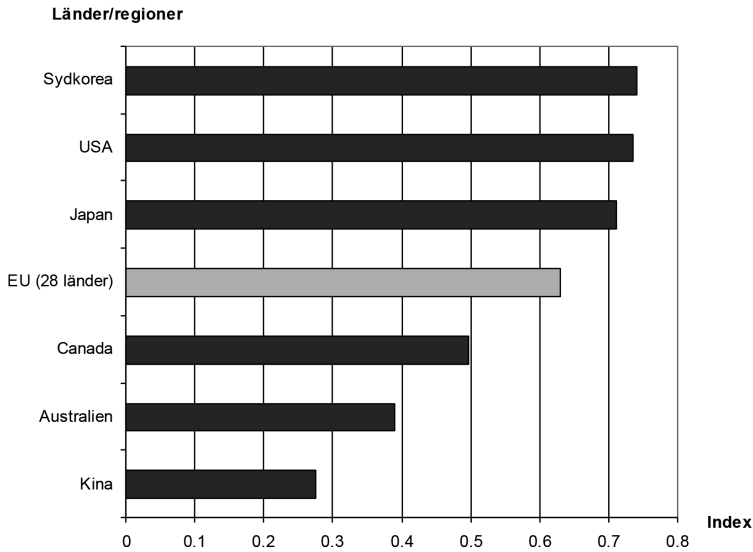
Källa: Main Science and Technology Indicators, OECD.



FIGUR 2. FOU-PERSONAL PER 1000 ARBETSKRAFT 1995–2013

Källa: Main Science and Technology Indicators, OECD.

Med hjälp av indexet och indikatorerna kan man se dels hur EU står sig gentemot konkurrentländer och dels vilka styrkor eller svagheter individuella EU-länder har. I Figur 3 visas detta innovationsindex där EU jämförs med några av de viktigaste globala konkurrenterna. USA, Sydkorea och Japan ligger en bra bit över EU-genomsnittet. EU ligger framförallt efter när det gäller FOU-investeringar i näringslivet,

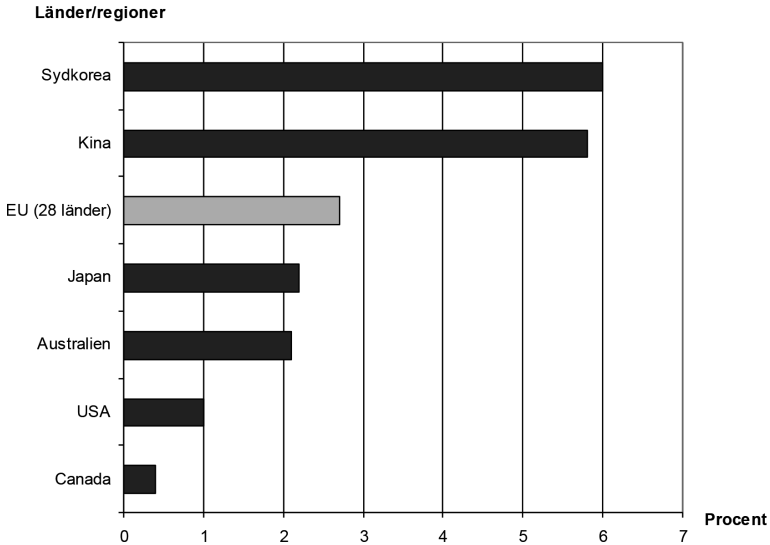


FIGUR 3. INNOVATIONSINDEX 2010–11

Källa: Innovation Union Scoreboard 2014.

samarbete mellan universitet och näringsliv, globala patentansökningar och andelen universitetsutbildade. (Se Staffan Ingmansons kapitel i Europaperspektiv 2013 för en analys av denna problematik). Inbördes bland EU-länderna är skillnaden ganska stor. I topp ligger bland andra Sverige, Danmark, Tyskland och Finland. Indexet har dock kritiserats av Charles Edquist och Mikel Zabala-Iturriagagoitia vid Lunds Universitet. De menar att input- och output-faktorer för innovation bör särskiljas och behandlas separat. Sedan bör man jämföra input- och output-faktorerna med varandra för att mäta produktivitet på FoU-investeringar. I så fall skulle till exempel Sverige fortfarande ligga i topp när det gäller input, men betydligt längre ner om det rör sig om output eller produktivitet.

Om man tittar på tillväxt i indexet 2006–13 i Figur 4 blir bilden något annorlunda. Det är framförallt Sydkorea och Kina som förbättrat sitt index medan EU har knappat in på USA och Japan och dragit ifrån en del andra viktiga konkurrenter (Australien och Canada). Skillnaden mellan individuella EU-länder har minskat över



FIGUR 4. TILLVÄXT I INNOVATIONSINDEX 2006–2013, PROCENT

Källa: Innovation Union Scoreboard 2014.

tiden. När det gäller tillväxt ligger faktiskt Sverige i botten bland EU-länderna.

Näringslivets FOU-investeringar har också olika inriktning i EU och USA. *Union Scoreboard 2012* visar att medelhöga FOU-sektorer (bil, flyg, försvar, elektronik och kemi) står för ca 50 procent av FOU-investeringarna i EU medan höga FOU-sektorer (läkemedel, bioteknik och IT) står för 37 procent. I USA är motsvarande siffror 25 och 69 procent. I särskilt FOU-intensiva sektorer ligger alltså EU efter.

Det är ett välkänt fenomen att EU har halkat efter USA när det gäller arbetsproduktivitet sedan mitten av 1990-talet. Man brukar ange flera orsaker till detta gap, bland annat att industrierna i EU har varit sämre på att integrera IT i sin verksamhet, men även att EU har haft en liten andel IT-producerande företag i sin helhet. Även den låga flexibiliteten på EU:s arbetsmarknad med många stelbenta regler brukar anges som en viktig förklaring till gapet.

Offentliga stöd till FoU i näringslivet

Det är främst spillover-effekter som motiverar att staten satsar resurser på FoU. Det finns ett par områden där den samhälleliga avkastningen är betydligt högre än den privata (höga spillovers) när det gäller FoU och som motiverar offentlig finansiering och eventuellt även offentlig utförande. Detta avser FoU som annars inte skulle bli av och som samhället tjänar mest på om den utförs:

- Grundforskning – det vill säga forskning utan direkt kommersiell användning – skyddas inte av patent och kräver subventioner. Grundforskning utförs mestadels på universiteten eller vid statliga forskningsinstitut.
- Projekt som enskilda konsumenter inte direkt vill betala för men som samhället i stort har nytta av (offentliga behov inom försvar, energi och miljö).
- Staten bör finansiera och utföra FoU då det i första hand är viktigt att forskningsresultaten ska spridas fritt.

Om FoU-projekten både har spillover-effekter och kommersiell potential gör staten bäst i att subventionera FoU i näringslivet. Detta kan ske genom direkt finansiering eller indirekt genom skatteincitament.

Direkta FoU-stöd till företag i form av bidrag, lån eller subventioner är oftast selektiva, det vill säga den offentliga aktören bestämmer typen av FoU-projekt som ska finansieras. FoU-bidrag innehåller ofta specifika krav, till exempel att företaget etablerar samarbete med universitet eller andra företag. Ett annat krav kan vara att företaget ska nyanställa ett visst antal personer.

Staten kan stimulera mer FoU genom indirekta skatteincitament. Skattesubventioner kan antingen vara kopplade till företagets *intäkts-* eller *utgiftssida*. Subventioner kopplade till företagets intäktssida (exempelvis skattekrediter eller patentboxar) har en diskriminerande effekt. De är sällan tillgängliga för nystartade företag

eller för företag där investeringarna är större än försäljningen, det vill säga de företag som kanske är de mest innovativa och som är i störst behov av extern finansiering. Skattesubventioner på utgiftssidan kan ta formen av utökade avdragsmöjligheter av FOU-kostnader vid beräkning av beskattningsbar inkomst. Alternativt kan man få räkna av ett visst FOU-belopp från fastställd inkomstskatt (skatteavräkning). En nackdel med subventioner på utgiftssidan är risken att företag försöker klassificera andra kostnader som FOU-kostnader för att kunna dra nytta av stödet.

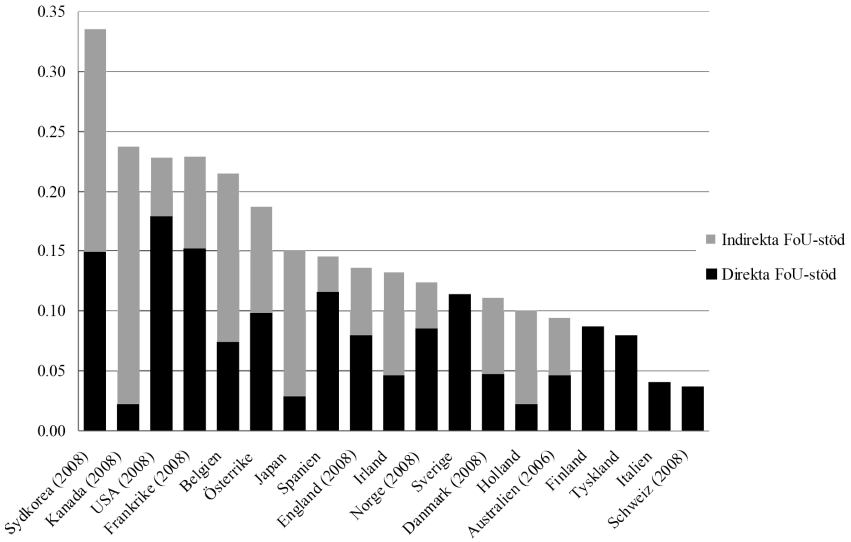
Allmänt anses direkta FOU-stöd vara lämpliga om det råder stor osäkerhet om FOU-investeringen och om det är lång tid fram till en färdig produkt. Direkta FOU-stöd är även lämpliga om det går att identifiera höga spillovers eller då det rör sig om offentliga behov (miljö, försvar). Skattesubventioner anses bättre lämpade för tillämpad FOU och då det är kort tid till en färdig produkt. Anledningen är att skattesubventioner stimulerar FOU-projekt som ligger på marginalen att vara marknadsmässigt lönsamma. En uppenbar nackdel med direkta FOU-stöd är att de snedvrider konkurrensen, eftersom de är selektiva. Det är i första hand de företag som får stöden som kan dra nytta av dem. Indirekta FOU-stöd (se nedan) är mer konkurrensneutrala och är ofta tillgängliga för alla företag i en bransch.

Vid direkta FOU-stöd är det heller inte säkert att staten klarar att identifiera lämpliga projekt som har möjlighet att lyckas eller projekt där spillover-effekterna är höga. Här anses marknaden och företagen mer effektivt kunna allokera FOU-investeringarna till projekt som har förutsättning att lyckas, vilket är fallet vid skattesubventioner. Genom att kräva privat samfinansiering av mottagaren eller tredje part kan man ta marknaden till hjälp för att allokera direkta FOU-stöd på ett effektivare sätt. Vid skatteincitament väljer företagen själva vilken typ av FOU de vill satsa på – oavsett hur stor skillnaden är mellan den samhällseliga och privata avkastningen på FOU. Det är då risk att skattesubventionerna går till FOU som företagen skulle ha genomfört i vilket fall som helst, det vill säga där skillnaden mellan privat och samhällselig avkastning är liten. Detta är speciellt fallet om skattesubventionerna är volymbaserade (FOU subventioneras från första kronan).

I detta kapitel rekommenderar jag att de offentliga aktörerna ger en kombination av direkta och indirekta FOU-stöd till näringslivet. Direkta FOU-stöd bör ges inom området offentliga behov (miljö, energi och försvar). Helst ska företaget som utför FOU äga slutresultatet så att incitament finns att företaget gör sitt bästa. Skatteincitament bör vara *ökningsbaserade*, det vill säga företagen får mer skattesubventioner ju mer FOU de utför. Därmed undviker man att finansiera FOU som företagen skulle ha gjort i alla fall, men detta system är administrativt krävande. Vidare bör skatteincitamenten vara kopplade till företagets utgiftssida – till exempel FOU-personalens kostnader – så att alla företag (även nystartade) kan dra nytta av stödet.

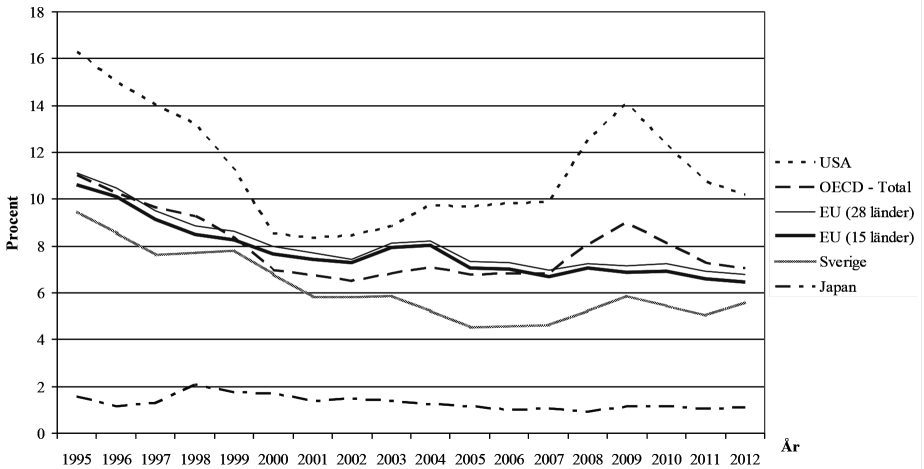
Ett stort problem för EU är att medlemsländerna själva bestämmer storleken och inriktningen på det offentliga FOU-stödet (se Figur 5). Det finns varken samordning eller internationella avtal för att reglera detta, vilket ofta leder till en upptrappning mellan länderna. Detta står i bjärt kontrast till utformningen av immateriella rättigheter som regleras genom internationella avtal.

Frågan är vilken nivå på det offentliga stödet till näringslivets FOU som är effektiv för att stimulera företagen att göra egen FOU? Dominique Guellec, före detta chefekonom vid Europeiska patentverket, och Bruno van Pottelsberghe, professor vid Solvay Brussels School of Economics and Management i Bryssel, menar i en artikel att effekten av offentliga FOU-stöd på företagets egen FOU är starkast upp till en nivå på ca 10 procent av företagets egen FOU – därefter minskar effekten. Effekten av offentligt finansierad FOU som utförs av företag på privat FOU är med andra ord som en upp och nedvänd U-Kurva. Länder som satsar för lite eller för mycket på offentlig finansiering av privat FOU stimulerar privat FOU mindre än länder som finansierar på en lagom nivå (ca 10 procent). Om den offentliga finansieringen uppgår till över 20 procent av privat FOU tenderar den offentliga finansieringen att helt tränga ut eller substituera den privata finansieringen. I Figur 6 ligger de flesta OECD-länderna för närvarande runt 5–7 procent, vilket indikerar att det finns utrymme för att öka FOU-stödet till näringslivet utan att det leder till undanträngningseffekter. I Sverige har denna ökning till stor del redan



**FIGUR 5. STATLIG DIREKT OCH INDIREKT FINANSIERING AV NÄRINGS-
LIVETS FOU 2007, PROCENT AV BNP**

Källa: OECD, Measuring Innovation: A New Perspective, 2010.



**FIGUR 6. ANDEL AV NÄRINGSLIVETS FOU SOM FINANSIERAS AV STATEN,
PROCENT**

Källa: Main Science and Technology Indicators, OECD.

genomförts genom skatteincitament i form av reducerade sociala avgifter för FOU-personal från och med 2014.

Ett flertal EU-länder (bland andra Irland, Storbritannien, Nederländerna och Belgien) har under de senaste decennierna gått ganska långt med skatteincitament för att stimulera FOU och innovationer. Man har infört så kallade patent- eller innovationsboxar. Detta innebär att vinster som kan härledas till patenterade produkter eller andra immateriella rättigheter får en lägre beskattning än normal bolagsskatt. Tanken är att dessa boxar ska stimulera kommersialiseringen av uppfinningar och verk. (För en generell diskussion om risker med statliga stöd till befintliga företag, se Lars Niklassons kapitel i Europaperspektiv 2013).

Det finns dock inga empiriska bevis för att länder som infört patentboxar har ökat FOU-aktiviteterna sedan de infördes. Patentboxen kan nämligen inte styra i vilket land FOU-verksamheten eller tillverkningen lokaliseras, eftersom det skulle bryta mot EU-rätten. Dessa verksamheter kan läggas var som helst i världen. Däremot lägger företagen gärna ägandet av nya patent i länder med patentboxar.

Boxarna gynnar framförallt de etablerade och stora företagen – inte företag i uppstarts- eller utvecklingskedet som har störst behov av stöd. Patentboxarna är nämligen kopplade till intäktssidan snarare än kostnadssidan och därmed stöder de bara projekt som verkligen lyckas. Dessutom ger systemet incitament att patentera även triviala uppfinningar och inkludera patent i produkter för att få lägre skatt. Risken är att patentboxar öppnar en gråzon med oklara regler och en lätttrölig skattebas där immateriella investeringar och ägandet av patentansökningar flyttas till länder med låg bolagsskatt. Konstruktionen är dessutom administrativt krånglig och kostsam för både företag och skatteverk. I en studie har jag visat att om Sverige införde patentboxar motsvarande dem som finns i Storbritannien skulle dessa kosta åtminstone 4,4–6,3 miljarder kr årligen. Som en jämförelse ligger dagens offentliga FOU-stöd till näringslivet på ca 4,3 miljarder kr per år.

Jag rekommenderar därför att patent- och innovationsboxar bör avskaffas inom EU och att de klassas som illojal skattekonkurrens. Det finns andra och bättre sätt att stimulera FOU i näringslivet.

Bristen på finansiering under kommersialiseringen

Små, unga och snabbväxande företag brukar lyftas fram som speciellt viktiga för innovationer och ekonomisk tillväxt. Även om interna medel (inklusive medel från familj och vänner) står för en betydande del av finansieringen lider innovativa småföretag ofta av begränsat startkapital och små vinstmedel som kan återinvesteras. Därmed finns ett behov av extern finansiering. Uppfinnare och entreprenörer har dock ett informationsövertag (asymmetrisk information) med avseende på företagets potential (snedvridet urval) och företagets användning av kapitalet (moralisk risk) gentemot externa finansiärer. Detta motiverar att externa finansiärer vill ha riskpremium för att tillhandahålla kapital. Riskpremien blir än högre för småföretag, eftersom de har färre tillgångar som kan fungera som säkerhet och de löper en större risk att gå i konkurs.

Empiriska studier har visat att lån är betydligt vanligare än aktiekapital som extern finansieringskälla för småföretag. Men lån kräver vanligtvis tillgångar som kan ligga som garanti. Detta gör att nystartade företag och teknologibaserade företag har svårt att få lån innan de har visat någon form av kommersiell framgång. Risken för konkurs är hög. Därmed skulle externa långivare behöva ta ut en skyhögt ränta på lyckade projekt för att täcka förlusterna för de projekt som går i stöpet. Teknologintensiva företag har dessutom immateriella tillgångar som är svårare att belåna än materiella tillgångar. Sådana företag är därmed ofta hänvisade till externt aktiekapital.

Det finns två huvudsakliga privata externa finansiärer av externt aktiekapital: affärsänglar och venture capital bolag (vc-bolag). Båda gör investeringar i onoterade företag med aktivt engagemang. De bidrar sålunda inte bara med finansiering utan även med kompetens. En skillnad är att änglarna ofta investerar sitt eget kapital medan vc-bolag ofta får sitt kapital från olika institutioner. En annan skillnad är att affärsänglarna går in med mindre belopp och i tidigare faser.

Statistik visar att privata vc-bolag i EU investerar endast 3-4 procent i såddfasen medan 50 respektive 46 procent går till uppstarts- och expansionsfaserna. I såddfasen investerar vc-bolagen 0,3

miljoner euro i snitt medan beloppet är 1 miljon euro i uppstartsfasen. I senare faser är snittet 2 miljoner euro. Det är få VC-bolag i EU som investerar mindre än 1 miljon euro i den första investeringsronden oavsett fas. Detta har sin grund i asymmetrisk information om investeringsobjektets potential. Höga transaktionskostnader i form av fasta kostnader för att utvärdera olika projekt och företag gör att mindre och riskfyllda projekt/företag ratas. VC-bolagen fokuserar istället på färre och större investeringar, helst i etablerade sektorer med låg risk. Som en konsekvens av den finansiella krisen minskade investeringarna från privata VC-bolag med 45 procent mellan 2008 och 2012 i EU. Följden har blivit att offentliga aktörer (till exempel *European Investment Fund*) har gått in med venture capital. År 2012 stod de offentliga aktörerna för hela 55 procent av investeringarna.

Istället skulle affärsänglarna kunna fylla finansieringsgapet för små och riskfyllda projekt i tidiga faser. Affärsänglarna har nämligen ofta lokal kännedom och därmed lägre transaktionskostnader för att hitta lovande investeringsprojekt jämfört med VC-bolagen. Det är svårt att skatta affärsänglarnas aktiviteter, eftersom statistik sällan finns tillgänglig. Men inofficiell statistik visar att investeringar från affärsänglar för närvarande är fem gånger högre i USA än i EU, trots att EU har en högre BNP än USA. I Storbritannien och USA misslyckas cirka 56 procent av de projekt som affärsänglarna investerar i. Trots detta är den totala avkastningen ungefär 20 procent per år, vilket beror på att ett fåtal projekt blir mycket lönsamma. Lån till liknande projekt skulle naturligtvis ge en negativ avkastning, eftersom uppsida saknas för de mest lyckade projekten.

Hur kan då staten intervensera för att fylla det finansieringsgap som finns? En metod som praktiserats i en del länder (till exempel Israel) är att man skapar en VC-fond där staten och privata investerare saminvesterar (ofta 50–50 procent). Fonden sköts sedan av privata investerare, som stimuleras att tillhandahålla kapital genom att risk-avkastningskvoten justeras på ett sätt som gynnar dem. Denna metod har varit framgångsrik om det har varit brist på privata VC-bolag i ekonomin.

En annan metod är att statliga VC-bolag skapas som går in i tidiga faser. Man kräver då saminvesteringar i enskilda projekt från privata

investerare. Harvard-professorn Josh Lerner menar att syftet dels är att använda marknadens signaler om vilka projekt som är kommersiellt gångbara, dels att aktivera privat kapital i tidiga faser. Ofta kan dessutom så kallad milstolpesfinansiering användas. Entreprenören som får kapital måste uppnå vissa milstolpar för att ytterligare kapital ska tillskjutas. Detta ger incitament för entreprenören att anstränga sig.

Lerner visar att oavsett vilken metod som används försöker fonderna i praktiken ofta minimera risken genom att investera i relativt stora projekt och i sena faser. Ingen fond vill ju visa upp ett minusresultat. Detta problem kan dock avhjälpas genom att man sätter ett tak för hur mycket fonden får investera i ett enskilt projekt/företag (inklusive följdinvesteringar). Forskningen visar positiva erfarenheter av sådana investeringstak i bland annat ALMI Invest i Sverige som investerar i sådd och start-upp faserna.

Det finns även ett tredje alternativ för att stimulera privata investeringar i tidiga faser. Staten kan erbjuda privatpersoner som agerar affärsänglar skatterabatter om de investerar i onoterade bolag. I Storbritannien har man sedan mer än 20 år tillbaka just en sådan skatterabatt (*Enterprise Investment Scheme*). Denna skattepolicy innebär förenklat att investeringar i onoterade bolag upp till ett visst belopp delvis kan dras av mot beskattningsbar arbetsinkomst, men även att kapitalvinster från dessa investeringar kan undantas från beskattning om de innehas under en längre period eller återinvesteras i nya onoterade bolag. Inom EU har man ställt sig tveksam till sådana skatterabatter, eftersom de inte uppmanar till gränsöverskridande investeringar av affärsänglar. Men detta bygger på ett felaktigt resonemang. Affärsänglarnas konkurrensfördel är den lokala kändedomen och de bör därför hålla sig på den lokala eller regionala marknaden för att vara så effektiva som möjligt.

Samtliga tre förslag ovan bygger på att utomstående ska investera i portföljbolagets aktiekapital. Därmed förlorar entreprenören delvis kontroll över bolaget. Detta är en anledning till att entreprenörer ibland är ovilliga att släppa in affärsänglar och vc-bolag. En kompletterande statlig strategi kan därför vara att tillhandahålla mjuka lån i tidiga faser, som skrivs av om projektet misslyckas. Erfarenheten visar dock att sådana lån karaktäriseras av moralisk risk och att staten

på sin höjd kan få tillbaka 40–50 procent av utlånat kapital på grund av den höga konkursrisken. Systemet har praktiserats i bland annat Sverige och Holland.

Behovet av reformerade immateriella rättigheter

Det finns tre huvudsakliga skäl till att staten beviljar immateriella rättigheter i form av patent och upphovsrätt till företag och individer.

- För att ge upphovsmän incitament till att skapa och kommersialisera nya produkter och konstnärliga verk.
- För att offentliggöra, sprida och standardisera ny kunskap.
- För att underlätta licens- och äganderättskontrakt av kunskap, så att den som är mest effektiv tar den nya produkten till marknaden.

Samtidigt som upphovsmännen får incitament att skapa och kommersialisera, syftar alltså patent och upphovsrätt till att kunskap sprids och att fler innovationer når marknaden. Detta ger konsumenterna fler produktalternativ alternativt lägre priser. Därmed höjs välfärden.

Bruno Van Pottelsberghe visar att patentsystemet i Europa har varit betydligt dyrare och mer fragmentiserat än i USA och Japan.

- Efter att ett patent är beviljat av *European Patent Office* (EPO), måste det översättas till språken i de länder där innehavaren önskar giltighet för patentet. Dessa översättningskostnader är höga.
- Förnyelseavgifter måste betalas för varje enskilt land. Ett EPO-patent som förnyas i 10 år i 13 medlemsländer kostar sju gånger mer än USA- eller Japan-patent.

- Det finns ingen enhetlig europeisk domstol för patenttvister. Patent med höga värden är särskilt utsatta för processer. Om parallella tvister pågår i olika europeiska länder kan utfallet variera (patentet kan bekräftas eller förkastas).
- Om patentet beviljas av EPO måste de nationella patentverken följa detta beslut. Men om EPO-patentet avslås eller ingeen EPO-ansökan lämnats in, har uppfinnaren möjlighet att få patentet beviljat i enskilda EPO-länder om ansökan är gjord till nationella patentverk inom det så kallade prioritetsåret.
- Denna fragmentisering har skapat en hög osäkerhet för innehavare av EPO-patent och utgör ett hot mot både FoU-investeringar och innovationer i Europa. Det faktum att de nationella patentverken även beviljar patent oberoende av EPO innebär att kvalitetsstandarden på patent kan variera mellan länder.

Det har därför lagts fram ett förslag om ett nytt EU-patent (*Unitary patent*) där ansökningar accepteras på engelska, franska eller tyska. Översättning mellan de tre språken ska ske automatiskt via ett dataprogram och vara kostnadsfritt. EU-patentet innebär att det bara behövs en enda förnyelseavgift, en enda äganderätt och en enda domstol för eventuella tvister. Förslaget har godkänts av både Europeiska rådet och Europaparlamentet, men några länder (däribland Italien och Spanien) har opponerat sig mot förslaget. EU har valt att gå vidare utan att ge protesterna bifall. När detta skrivs har förslag även lagts fram för nivån på förnyelseavgifterna. EU-patentet skulle reducera kostnaden med cirka 85 procent för uppfinnarna – förutsatt att man vill ha patent i samtliga EU-länder som omfattas. Flera rättsvetare har dock ställt sig skeptiska till det nya EU-patentet, däribland Professor Hanns Ullrich och andra vid Max-Planck-institutet i München. De menar att tvisterna kan bli än mer fragmentiserade när olika länder och aktörer väljer att delta i det nya systemet eller att stå utanför. Den nya domstolens jurisdiktion är ofullständig och processreglerna anses krångliga.

Innehavarna av immateriella rättigheter vill naturligtvis ha så starka skydd som möjligt medan konsumenterna och konkurrenter vill ha svaga skydd. Eftersom konsumenterna och producenterna har olika intressen, är det ofta en balansgång för staten att utforma styrkan på de immateriella rättigheterna så att alla önskade effekter uppnås. Till sin hjälp har staten tre instrument: längd, bredd och höjd. Patent har med ett fåtal undantag en maximal livslängd på 20 år. Här finns en självreglerande mekanism. Patentet är bara giltigt så länge ägaren betalar förnyelseavgifter.

Utvecklingen för upphovsrätten är desto mer hotfull och oroväckande. Genom kraftfull lobbying såg mediebranschen i USA år 1998 till att längden på upphovsrätten förlängdes från 50 till 70 år efter upphovsmannens död (i praktiken 100 år efter verkets skapande), genom *Copyright Term Extension Act*. Europa har sedan följt efter och förlängt giltighetstiden. År 2003 prövades det förlängda skyddet i amerikansk domstol i det så kallade *Eldred vs. Ashcroft* fallet. Trots att 17 välkända ekonomer, däribland fem nobelpristagare (bland andra Akerlof, Arrow och Coase), argumenterade starkt mot det förlängda skyddet, gick domstolen på mediesektorns linje. Ekonomerna menade att intäkter som ligger långt fram i tiden har ett mycket lågt nuvärde på grund av diskonteringsräntan och ger därför obetydliga incitament till nytt skapande, men orsakar stora välfärdsförluster i form av högre konsumentpriser och minskat produktutbud. Ett alltför starkt (långt) skydd för konstnärliga verk hindrar andra företag och individer från att förbättra existerande verk, som skulle kunna komma samhället till del. Andra ekonomer (bland andra Liebowitz och Margolis) har senare lagt fram motargument och stött den förlängda upphovsrätten, men dessa argument är svaga. Det finns fler aspekter på frågan om upphovsrätt kontra patent. Visserligen ger upphovsrätt ett smalare skydd än patent, eftersom skyddet bara avser hur idén uttrycks. Men upphovsrätt gäller även för derivat och applikationer. Dessutom kräver konstnärliga verk oftast mindre investeringar än uppfinningar. Vidare har digitaliseringen medfört att man kan binda upp användarna med licensavtal, vilket förhindrar överlåtelse av verken. Detta motiverar en svagare upphovsrätt än idag.

Immateriella rättigheter är bara effektiva om det går att övervaka att de efterföljs. För detta krävs regler, lagar och institutioner. Men det är upp till innehavarna av rättigheterna att övervaka och upptäcka intrång. Om ett intrång upptäcks kan dispyten tas till domstol. Men empiriska observationer visar att bara en liten del av de rapporterade patentintrången hamnar i domstol. Den huvudsakliga orsaken är de höga kostnaderna för rättstvister. I USA kostar en patenttvist mellan 1 och 3 miljoner dollar. I Europa är kostnaden lägre, mellan 50 000 och 500 000 dollar, men å andra sidan kan det krävas processer i flera länder. Med andra ord kan processerna kosta betydligt mer än vad patenten är värda. Det är därför inte konstigt att parterna gör upp i godo eller drar tillbaka sina anmälningar. Särskilt småföretag och uppfinnare – de mest innovativa företagen (se ovan) – har en nackdel gentemot storföretag på grund av de höga kostnaderna. Empiriska undersökningar har visat att sannolikheten för att ett patentintrång ska leda till en rättstvist i domstol är högre om patentet ägs av ett småföretag eller en uppfinnare. De som gör intrång tycks räkna med att de små patentägarna inte klarar en rättsprocess. Någon allmän försäkring mot intrång existerar idag inte på marknaden, på grund av att premierna skulle bli för höga. Här skulle det behövas ett statligt skydd för mindre företag och uppfinnare.

Det uppstår flera problem med immaterialrätten i takt med att handeln och investeringar globaliseras. De flesta länder har en adekvat immaterialrättslig lagstiftning och internationellt regleras sådana rättigheter genom bland annat WTO:s TRIPS-avtal sedan 20 år tillbaka. Men reglerna efterlevs inte alltid. Många länder (däribland Kina) har en låg tillämpning och upprätthållande av de lagar och förordningar som gäller för immateriella rättigheter. Detta kan leda till att företag i EU väljer att avstå från att etablera försäljning eller att investera i sådana länder, med minskad tillväxt som följd.

Utvecklingsmönstret för immateriella rättigheter har delvis sprungit ifrån regelverket sedan TRIPS-avtalet infördes för 20 år sedan. De flesta konstnärliga verk finns numera i digital form och kan piratkopieras nästan kostnadsfritt med bibehållen kvalitet. Internets genombrott gör dessutom att spridningen av sådana kopior också nästan är kostnadsfri. Dessa problem finns både inom och utanför EU.

Piratkopiering av varor och varumärkesintrång har också blivit mer avancerad och billigare. Piratkopierade och förfälskade varor utgör cirka två procent av världshandeln. Det kan därför vara aktuellt med ökade sanktioner mot länder som inte upprätthåller de regler som man kommit överens om i WTO-avtalen. Andra metoder kan vara att utöka samarbetet mellan till exempel tullmyndigheter i olika länder eller att förbättra koordinationen mellan myndigheter eller länder.

Universiteten och tillgången på kompetent FoU-arbetskraft

Staten kan själv utföra FoU vid egna forskningsinstitut och universitet, som i huvudsak är finansierade med offentliga medel. Ett huvudmål för forskningsinstituten är att tillfredsställa offentliga behov (försvar, energi och miljö). Det förekommer även att sådana institut (till exempel RISE-företagen i Sverige) utför FoU på uppdrag från företag till en subventionerad kostnad. Universiteten producerar i huvudsak grundforskning, som senare kan användas av företag i deras tilläpade forskning. Universiteten har dock en mer oberoende forskningsagenda jämfört med forskningsinstituten, vilket gör dem mindre känsliga för statliga direktiv. Hos de flesta OECD-länder går 35–65 procent av de offentliga FoU-satsningarna till universitet. Men det finns länder som ligger på 70–85 procent (till exempel Sverige, Danmark, Schweiz, Irland och Holland). Forskningen har inte lyckats fastställa vilken nivå som är optimal.

Ammon Salter (University of Bath) och Ben Martin (University of Sussex) visar i en artikel i *Research Policy* hur universiteten främjar innovation och tillväxt i ekonomin. En viktig funktion hos universiteten är att sprida forskningsresultaten fritt. Detta görs via internationella forskningstidskrifter som är tillgängliga för alla. Nya forskningsresultat och metoder kan därmed spridas till andra forskare och näringslivet. Precis som vid FoU på företag innebär universitetsforskningen att personalen vidareutbildas och att deras förmåga att ta till sig ny kunskap ökar. Denna absorptionsförmåga är synnerligen viktig för att kunna dra nytta av andras forskning.

Universitetens förmodligen viktigaste roll är att de utbildar och tillhandahåller en pool av forskare och studenter som näringslivet har nytta av. Dessa forskare kan sedan ta med sig kunskapen när de tar anställning i sektorer utanför universitetsvärlden. Forskning har visat att både offentliga utgifter för högre utbildning och antalet universitetsutbildade per capita påverkar antalet forskare i den privata sektorn positivt och signifikant.

Kunskapen som tas fram på universitet kan även patenteras och sedan säljas eller licensieras till företag som i sin tur höjer sin produktivitet, vilket är en direkt effekt av universitetsforskning. Ett alternativ är att universitetsforskarna själva startar nya företag för att exploatera den nya kunskapen. I båda fallen behöver forskarna hjälp. På många universitet finns *Technology Licensing Offices* som hjälper till med patentansökningar, företagskontakter och licenskontrakt. Ofta är äganderätten till forskningsresultaten avgörande för om forskaren och/eller universitetet har incitament att anstränga sig vid en kommersialisering. Det är inte alls säkert att exklusiv äganderätt hos forskarna själva (som i Sverige) ger de bästa incitamenten för kommersialisering. Då har nämligen universitetet få incitament att assistera.

Några generella slutsatser kan dras om universitetet i EU. Forskare flyttar ofta från akademien till näringslivet, men mobiliteten i den andra riktningen är marginell och behöver förbättras. Trots att mobiliteten av studenter har ökat över gränserna tycks alldeles för få universitet rekrytera utländska professorer och forskare. Och universitetet låter inte heller sin egen forskningspersonal få erfarenhet vid utländska lärosäten. Ett hinder för mobiliteten är att många stipendier och forskningsmedel bara kan sökas av inhemska forskare eller kräver att forskaren utför sitt arbete i det land där finansieringen söks. Många forskningsmedel är alltså inte portabla.

Det är även viktigt att forskningsmedlen som tilldelas universitetet börjar utsättas för ökad konkurrens. Detta kan göras genom att man ställer krav på internationella publikationer, samarbete med utländska lärosäten eller samarbete med näringslivet. Motivet är att höja forskningskvaliteten, skapa internationellt konkurrenskraftiga universitet och styra in forskningen på samhällsnyttiga områden. Fördelarna är att kostnadseffektiviteten, incitamenten för att preste-

ra bra forskning, universitetens flexibilitet, den statliga överblicken och universitetens incitament att assistera vid kommersialisering ökar. Endast en handfull EU-länder har använt denna metod för att sätta press på universiteten att prestera. Alldeles för många länder allokera forskningsmedel utan några framgångskriterier. Därmed har forskarna få incitament att delta i europeiska nätverk eller att prestera forskning i världsklass. Ökad konkurrens gynnar stora och väletablerade universitet. Men det finns även vissa nackdelar med konkurrensutsatta anslag. Ansökningar är tidskrävande både för utvärderare och forskare, men framför allt missgynnas långsiktig och riskfylld forskning. Att ständigt utvärderas med korta intervall ger forskare incitament att börja med så kallad salamiproduktion, det vill säga dela upp forskningsresultaten på flera artiklar.

Stärkt innovationstakt för att avvärja hoten mot tillväxt

Ny kunskap och teknologi skapade genom FoU är den främsta tillväxtskapande produktionsfaktorn. Här spelar entreprenörer en viktig roll genom att introducera nya verk och uppfinningar på marknaden. Därmed får konsumenterna fler produktalternativ (produktinnovationer) och lägre priser (processinnovationer). På en fri marknad kommer dock företagen att underinvestera i FoU på grund av spillover-effekter och inkompleta kapitalmarknader. Staten har flera instrument för att avhjälpa dessa problem, bland annat immateriella rättigheter, FoU- och innovationsstöd till näringslivet och grundforskning i egen regi.

EU ligger dock efter en rad viktiga konkurrentländer (till exempel USA och Japan) både när det gäller innovationernas input-sida (FoU-satsningar och FoU-personal) och output-sida (patentansökningar) och en del andra länder är på väg ikapp (exempelvis Kina). Om inte EU klarar att matcha innovationstakten i konkurrerande regioner hotas inte bara den ekonomiska tillväxten; företag i EU riskerar även att tappa i konkurrenskraft med minskad sysselsättning och produktivitet som följd.

Även om EU-kommissionen har som ambition att samordna medlemsländernas satsningar på innovationer och tillväxt i *EU Horizon 2020*, är just den höga fragmentiseringen mellan medlemsländerna ett av de stora problemen för att avvärja hoten mot ekonomisk tillväxt. Det gäller inte minst FOU- och innovationsstöden som uppvisar stora skillnader mellan enskilda länder. Regler för hur forskningsmedel beviljas till universitet och universitetens ambitioner att kommersialisera forskningsresultat varierar också.

En politik för innovation och teknologiutveckling i Europa

Om EU ska behålla sin konkurrenskraft och tillväxt krävs extraordinära åtgärder inom framförallt innovation och teknologiutveckling. Jag har identifierat fyra områden där åtgärder är nödvändiga: statligt finansierad FOU i näringslivet, statliga innovationsstöd, immateriella rättigheter och universitetsforskning.

För att komma till rätta med underinvesteringar i FOU på grund av spillover-effekter kan staten finansiera FOU som näringslivet utför. Stödet bör utformas enligt följande riktlinjer:

- De offentliga aktörerna bör ge en kombination av direkta och indirekta FOU-stöd till näringslivet. Direkta FOU-stöd bör ges inom området offentliga behov (miljö, energi och försvar). Projekten bör även delvis vara finansierade av marknaden så att staten får en indikation på vilka projekt som är kommersiellt gångbara. Skatteincitament bör vara ökningsbaserade för att undvika dödviktskostnader och vara kopplade till företagens FOU-kostnader så att alla företag kan dra nytta av stödet.
- Patent- och innovationsboxar bör avskaffas. De är dyra för staterna och det finns inga bevis för att de stimulerar till mer FOU och innovationer i värdländerna.

- Staten bör subventionera privat FOU med ca 10 procent av näringslivets totala FOU. Idag ligger de flesta EU-länder under denna nivå. Det finns därför utrymme att öka FOU-stödet till näringslivet utan att det leder till undanträngningseffekter.

För att komma till rätta med inkompleta kapitalmarknader för riskfyllda projekt kan staten bistå med finansiering till små och innovativa företag och stimulera privata aktörer att agera affärsänglar på flera sätt:

- Statliga vc-bolag skapas som går in i tidiga faser. Man kräver då matchande investeringar i enskilda projekt från privata investerare. Syftet med matchningen är dels att använda marknadens signaler om vilka projekt som är kommersiellt gångbara och dels att aktivera privat kapital i tidiga faser.
- Man skapar en vc-fond där staten och privata investerare saminvesterar (ofta 50–50 procent). Fonden sköts sedan av privata investerare. Syftet är att stimulera privata investerare att tillhandahålla kapital genom att justera risk-avkastningskvoten på sätt som gynnar dessa. Denna metod rekommenderas dock endast om det råder brist på privata vc-bolag i ekonomin.
- För att hindra att ovanstående två fondtyper investerar i sena faser sätter man ett tak för hur mycket fonden får investera i enskilda portföljbolag, förslagsvis max 10 miljoner kr.
- Staten skulle kunna erbjuda privatpersoner som agerar affärsänglar skatterabatter om de investerar i onoterade bolag. Investeringar upp till ett visst belopp bör kunna dras av mot beskattningsbar arbetsinkomst. Kapitalvinster från dessa investeringar bör undantas från beskattning om de

innehas under en längre period eller återinvesteras i nya onoterade bolag.

- Ett annat kompletterande alternativ är att staten tillhandahåller mjuka innovationslån, som skrivs av om projektet misslyckas, till entreprenörer och uppfinnare.

Eftersom utformningen av patent och upphovsrätt styrs av internationella avtal är det svårt för individuella länder att avvika i systemet. Vissa problem behöver dock rättas till:

- Patentsystemet i Europa är fragmentiserat och kostsamt. Det nya EU-patentet – som snart blir verksamt – är ett steg i rätt riktning. Alla processer kommer att skötas av en enda domstol och kostnaden för patent i EU kommer att sänkas rejält.
- Dagens längd på upphovsrätt (70 år efter upphovsmannens död) bör förkortas avsevärt. Det långa skyddet orsakar högre konsumentpriser, färre produktalternativ samt hindrar att existerande verk förbättras, men ger obetydliga incitament till nytt skapande.
- Höga kostnader för rättsprocesser gör att småföretag sällan kan försvara sina immateriella rättigheter. Någon form av statlig garanti för småföretag är önskvärd.
- Piratkopior och spridning av dessa har ökat i takt med globalisering, digitalisering och internets genombrott. Det krävs fler sanktioner mot länder som inte upprätthåller de internationella avtal som gjorts om immateriella rättigheter. Även mer samarbete mellan tullmyndigheter och andra myndigheter i olika länder är önskvärd.

Universitetens två huvuduppgifter ska även i fortsättningen vara att dels producera grundforskning och nya metoder som sprids fritt;

dels utbilda och tillhandahålla en pool av akademiker och forskare. De bör framförallt fokusera på grundforskning – som har höga spill-over-effekter. Men både effektiviteten i forskningen och sannolikheten att nya innovationer tas fram kan höjas:

- Forskningsanslag till universiteten bör konkurrensutsättas för att höja forskningskvaliteten, skapa internationellt konkurrenskraftiga universitet och styra in forskningen på samhällsnyttiga områden.
- Ökad mobilitet för forskare mellan länder och mellan akademien och näringsliv är önskvärd, till exempel genom portabla forskningsanslag.
- Äganderätten av forskningsresultaten bör delas mellan forskare och universitet. På så sätt har alla parter incitament att kommersialisera forskningsresultaten.

Källor och litteratur

Det finns en omfattande litteratur om betydelsen av FOU och innovationer för produktivitet och ekonomisk tillväxt. En övergripande artikel är ”Research and Development, Productivity and Spillovers: Empirical Evidence at the Firm Level” (*Journal of Economic Surveys* 19:4, 2005) av Robert Wieser. Ett annat översiktsverk är kapitlet ”Measuring the Returns to R&D” av Bronwyn Hall, Jacques Mairesse och Pierre Mohnen i boken *Handbook of the Economics of Innovation. Vol. 2* redigerad av Bronwyn Hall och Nathan Rosenberg (Amsterdam: Elsevier-North Holland, 2010). Zoltan Acs och David Audretsch visar i artikeln ”Innovation in Large and Small Firms: An Empirical Analysis” (*American Economic Review* 78:4, 1988) att små företag är mer innovativa än stora.

Om EU:s gemensamma och ganska omfattande strategier för att öka kunskapsintensiteten och innovationstakten kan man läsa i publikationerna *Innovation Union Scoreboard 2014* (European Union,

2014) och *Creating an Innovative Europe* (European Communities, 2006). Tillgänglig statistik över olika innovationsmått i EU finns i *State of the Innovation Union 2012* och *State of the Innovation Union, Taking Stock 2010–2014* (European Commission, 2012 och 2014) och *Innovation Union Scoreboard 2014* (European Union, 2014). Måtten på innovation har dock kritiserats av Charles Edquist och Mikel Zabala-Iturriagoitia i ”The Innovation Union Scoreboard is Flawed: The Case of Sweden – Not the Innovation Leader of the EU – Updated Version” (Lund University: CIRCLE Working paper 2015/27).

Ett omfattande översiktsverk om effekterna av olika offentliga FOU-strategier i näringslivet på ekonomisk tillväxt finns i *Effekter av ökade offentliga satsningar på FOU* (Stockholm: Konjunkturinstitutet, 2013) av Roger Svensson. Han har även sammanställt forskningsläget om effekterna av så kallade patent- och innovationsboxar i studien *Patentboxar som ett indirekt FOU-stöd*, (Stockholm: Entreprenörskapsforum, 2014). Dominique Guellec och Bruno Van Pottelsberghe analyserar empiriskt hur statliga FOU-subventioner i näringslivet påverkar företagens FOU-investeringar i artikeln ”The Impact of Public R&D Expenditure on Business R&D” (*Economics of Innovation and New Technology*, 12:3, 2003).

I den världsberömda boken *Boulevard of Broken Dreams. When Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital have Failed – and What to Do About it* (Princeton, NJ: Princeton University Press) analyserar Harvard-professorn Josh Lerner varför statliga innovationsstöd till näringslivet ofta misslyckas. Han ger även råd om hur sådana program bör utformas. En översikt av de svenska innovationsstöden och hur de är utformade finns i skriften *Statlig finansiering till småföretag?* (Stockholm: Timbro) av Roger Svensson. Bristen på venture capital i EU behandlas i rapporten *Report of the Chairman of the Expert Group on the Cross Border Matching of Innovative Firms with Suitable Investors* (European Commission, 2012).

Bruno Van Pottelsberghe analyserar det existerande patentsystemet i EU i *Lost Property: the European Patent System and Why It Doesn't Work* (Brussels: Bruegel Blueprint, 2009) och ”Europe Should Stop Taxing Innovation” (*Bruegel Policy Brief* 2010/02). Hanns Ullrich diskuterar fragmentiseringen av det nya EU-patentet i ”The European

Patent and Its Courts: An Uncertain Prospect and Unfinished Agenda” (*HC*, 46:1–9 2015). Tanken bakom systemen med immateriella rättigheter och hur styrkan på patent och upphovsrätt bör justeras finns i skrifterna *The Economics of Patents and Copyright* (The Berkeley Electronic Press, 2004, <http://www.bepress.com/leveque>) av Francois Lévêque och Yann Ménière och *Immateriella rättigheter och ekonomiska incitament* (Stockholm: IVA) av Roger Svensson. Den förra skriften tar även upp på vilket sätt småföretag missgynnas i patentsystemet. Kommerskollegium diskuterar globaliseringen och de ökade intrången på immaterialrätt i skriften *Piratkopiering i världshandeln* (Stockholm: Kommerskollegium, 2012).

Universitetens roll som skapare av innovation och tillväxt finns sammanfattad i artikeln ”The Economic Benefits of Publicly Funded Basic Research: A Critical Review” (*Research Policy* 30:1, 1999) av Ammon Salter och Ben Martin. EU-kommissionen har lagt fram förslag på hur universiteten i EU kan effektiviseras, *A Reinforced European Research Area Partnership for Excellence and Growth* och *State of the Innovation Union 2012* (European Commission, båda 2012). Roger Svensson diskuterar för- och nackdelar med konkurrensutsatt forskningsfinansiering i ”Konsekvenser av konkurrensutsatt statlig finansiering av universitet och högskolor” (*Ekonomisk Debatt* 27:2, 2009).

Säkerhetshot riktade mot persondata – Hur skyddar EU sina medborgare?

av Cecilia Magnusson Sjöberg

Kapitlet handlar om hur EU-rätten kan skydda den personliga integriteten genom att se till att persondata hanteras säkert. Detta är särskilt viktigt i dessa tider när digitaliseringen av samhället för med sig allt fler problem som rör informationssäkerhet. EU spelar en central roll i denna utveckling och axlar två delvis motsägelsefulla roller. Den ena visar sig genom den EU-rättsliga regleringen av integritetsskydd som en mänsklig fri- och rättighet. Den andra innebär att EU samtidigt bejakar integritetsskydd på rent kommersiella grunder. En väl fungerande inre marknad förutsätter nämligen att integritetsskyddet är harmoniserat medlemsstater emellan så att inte skiftande skyddsnivåer hämmar bland annat e-handel och e-förvaltning.

Skydd av personlig integritet kan ha stor betydelse för den enskilde vilket aktualiseras i både vardagliga och mer speciella situationer. Att få flyga till ett främmande land kan till exempel förutsätta både elektronisk överföring av passageraruppgifter till olika stater och fysiska säkerhetskontroller. Detta kapitel fokuserar dock inte på kroppsligt integritetsskydd utan på *integritet i ideell mening*. Kapitlet är alltså koncentrerat på hur *myndigheter, näringsidkare och andra enskilda* behandlar personuppgifter inom EU:s rättsliga ram. Denna avgränsning av ämnet medför bland annat att de särskilda frågor som rör brottsbekämpning och försvarsunderrättelseverksamhet endast berörs med kortfattade reflektioner. Detta är en nödvändig avgränsning men ska inte uppfattas som en marginalisering av den inverkan staters övervakning av varandra respektive övervakning av individer har för skyddet av den personliga integriteten.

Att som här i första hand behandla den informationsmässiga ideella integriteten skulle kunna uppfattas som att prioritet ges åt ett mikroperspektiv. Men så är inte alls fallet. Tvärtom utgör integritetskydd vid behandling av personuppgifter en kritisk framgångsfaktor för hela unionen och behöver därför undersökas också som ett makroperspektiv på den EU-rättsliga utvecklingen. Detta har mer konkret sin förklaring i att *säker digital informationsförsörjning* utgör en grundbult i ett väl fungerande modernt samhälle och att information oftast omfattar någon form av *persondata*.

Bakgrunden till valet av ämne och perspektiv är annorlunda uttryckt att ”storebror” i form av myndigheter i ökande utsträckning kontrollerar medborgarna genom sambearbetning av personuppgifter ur olika dataregister och analys av större datamängder (”big data”), ”lillasyster” bevakar i sin tur privata förhållanden i sociala medier och ”kusinen” från city erbjuder olika ”appar” baserat på automatiserade kundprofileringar med hjälp av ”data mining”. Till bilden hör att vad som kan betecknas som ”den moderna släkten” bara i begränsad utsträckning behöver bry sig om nationsgränser eftersom aktiviteterna oftast äger rum i *globala nätverk*. Internet utgör självfallet ett digitalt fundament i sammanhanget både genom webben som sådan och i form av så kallade molntjänster (”cloud computing”). Detta gäller förstås också andra IT-lösningar som tar tillvara de digitala nätverkens förtjänster i form av dynamik, flexibilitet och volymmässig skalbarhet oberoende av geografiska positioneringar.

Den grova lägesbeskrivningen ovan pekar på ett behov av *informations säkerhet*. Utan tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder får vi ett sårbart samhälle som inte förmår att skydda enskildas personliga integritet mot de hot som informations- och kommunikationstekniken (IT) för med sig. Det spelar ingen roll hur många regler det finns med krav på ändamålsbestämning, proportionalitet och riktighet om själva informationshanteringen inte är säker genom användning av exempelvis behörighetskontroller, kryptering och loggning.

Kapitlets inledande resonemang kan sammanfattas i *forskningsfrågan: hur säkrar EU medborgarnas personuppgifter mot hoten i det digi-*

taliserade samhället? Svaret är som redan antytts mångfasetterat och förutsätteter överväganden avseende personlig integritet, digitalisering och juridik.

Kapitlets forskningsfråga relaterar till *bokens övergripande tema* om EU och de nya säkerhetsloten genom att fästa uppmärksamheten på en av vår nutids mest genomgripande förändringar, nämligen utveckling och användning av modern informations- och kommunikationsteknik i gränsöverskridande digitala nätverk. Denna utveckling pågår givetvis inte i ett vakuum utan äger rum i ett samhälle vars öppenhet utmanas av oroligheter både på nära och långt håll. Cyberattacker är bara ett exempel på situationer där samhällets sårbarhet är direkt knutet till digitaliseringen. Det behöver dock inte vara fråga om avsiktliga angrepp utan avbrott och andra problem kan förstås också uppstå som en konsekvens av inkompetens, slarv och oförutsedda händelser i övrigt. När grundläggande samhällsfunktioner slås ut, till exempel energiförsörjning eller hälso- och sjukvård med anknytande apoteks- och receptsystem, drabbar detta inte bara enskilda medborgare utan kan även påverka ett lands möjligheter att försvara sig.

Mot denna bakgrund framstår många gånger olika initiativ för kontroll som motiverade. Priset är dock ett framväxande övervakningssamhälle. Samtidigt som EU-medborgarna är betjänta av skyddsmekanismer sinsemellan i civilsamhället behöver medlemsstaterna försäkra sig om att ha adekvata mekanismer för kontroll över olika informationsflöden både nationellt och internationellt. Det finns med andra ord behov av ett holistiskt perspektiv, det vill säga ett helhetsgrepp.

Kapitlet uppmärksammar först den personliga integriteten i gränsöverskridande digitala nätverk. Därefter framhålls informations-säkerheten som en förutsättning för integritetsskydd. Denna bit av kapitlet är disponerat så att en större del fokuserar på dataskyddsdirektivet – direktiv 95/46 – och dess tillämpning och en annan del uppmärksammar datalagringsdirektivet, direktiv 2006/24. Sedan behandlas den EU-rättsliga utvecklingen från dataskyddsdirektivet till en allmän uppgiftsskyddsförordning. Avslutningsvis presenteras en sammanfattande policyrekommendation baserad på den EU-rättsliga utvecklingen.

Personlig integritet i gränsöverskridande digitala nätverk

Det är lätt att känna förvåning över hur mycket diskussion och debatt som avser *personlig integritet* utan att någon har lyckats utforma en riktigt bra definition. Tveklöst är begreppet positivt laddat för de allra flesta. Samtidigt ska man inte glömma bort att integritetsskydd för en person kan inskränka informationsfriheten för en annan. Inom EU är det i varje fall inte kontroversiellt att uppfatta personlig integritet som en i medlemsstaterna gemensam värdeprincip som vilar på demokratiska grundvalar.

Vid försök att precisera och beskriva innebörden av personlig integritet hänvisas ofta till *sfärteorin*, det vill säga att alla har rätt till en personlig sfär inom vilken hen är fredad och inte behöver acceptera intrång. Enligt *datakategorin* är det väsentligt att anpassa integritetsskyddet till den typ av persondata som är aktuell att hantera. Information om till exempel sjukdom och hälsa uppfattas vanligen som mer integritetskänslig än uppgifter om adress och telefonnummer. För individer som lever under någon form av skyddad identitet är det förstås annorlunda. Den så kallade *situationsteorin* är ytterligare ett sätt att förstå integritetsskydd. Enligt denna teori varierar behovet av integritetsskydd till stor del på om det är fråga om händelser i till exempel arbetslivet eller privatlivet.

Samtidigt som skydd av den personliga integriteten framstår som något eftersträvansvärt kan denna ambition vara betungande. Detta gäller både myndigheter och kommersiella aktörer vars verksamhet ibland är betjänt av att kunna undvika inte sällan kostsamma integritetsskyddande åtgärder. Också på EU-nivå finns som sagt uttalade behov av att slå fast bestämmelser om skydd av enskilda personer som en kommersiell förutsättning för den fria rörligheten för personuppgifter på den inre marknaden. Detta visar sig bland annat i förslaget till en allmän *uppgiftsskyddsförordning* som planeras ersätta det nu gällande *dataskyddsdirektivet*, det vill säga Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46 av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. En konsekvens av detta

blir att den svenska personuppgiftslagen (SFS 1998:204) som implementerar dataskyddsdirektivet inte kommer att kunna finnas kvar. Detta har sin förklaring i att den kommande uppgiftsskyddsförordningen blir direkt tillämplig i medlemsstaterna utan att först behöva införlivas i den nationella lagstiftningen.

Det som EU nu står inför är att skapa mekanismer som skyddar den personliga integriteten i *gränsöverskridande digitala nätverk*. Utan att behöva förstå den teknik som ligger till grund för dagens informationsflöden kan var och en konstatera att de geografiska gränser som tidigare har präglat samhället successivt luckras upp. Internet är ju inte knutet till olika landområden och inte heller till skilda samhällssektorer. Digitaliseringen innebär därför utmaningar för den personliga integriteten i såväl offentligtrettsliga som privatrettsliga sammanhang.

E-förvaltningen blir successivt mer mobil med tjänsteleverantörer som har en multinationell förankring. Digitalt informationsutbyte internt mellan myndigheter och gentemot enskilda inom en medlemsstat, mellan medlemsstater respektive länder utanför EU/EES-området ställer många gånger frågor om integritetsskydd på sin spets. Detta visar sig bland annat när medborgare själva initierar ärenden som förutsätter informationsutväxling myndigheter emellan och som kan avse allt ifrån skatter, socialförsäkring, näringsverksamhet och rättsskipning. I dag får det även anses vara självklart att också myndigheter har behov av att ha rutiner för direktåtkomst till varandras databaser. Mot bakgrund av denna utveckling är det inte särskilt förvånande att det bland annat av kostnadsskäl uppstår intresse motsättningar inte minst mellan integritetsskydd och effektivitet. Det rör sig om legala grundförutsättningar för att över huvud taget få behandla persondata, uppfyllande av krav på datakvalitet, åtkomst, elektronisk identifiering och legitimering och så vidare.

Betydelsen av informationsskyldigheten som en grundläggande dataskyddsprincip visar sig i EU-domstolens förhandsavgörande den 1 oktober 2015 i mål C-201/14 avseende *Smaranda Bara m.fl.* mot den nationella sjukförsäkringskassan (*Casa Națională de Asigurări de Sănătate*, CNAS) och den nationella skattemyndigheten (*Agentia Națională de Administrare Fiscală*, ANAF). Målet rör utväxling av per-

sonuppgifter myndigheter emellan i Rumänien utan tillräcklig information till de registrerade. I sitt avgörande tydliggör EU-domstolen för det första myndigheters skyldighet att informera registrerade om överföringar av personuppgifter till andra myndigheter som i sin tur behandlar dessa data genom exempelvis samkörningar av personregister. För det andra klargör domstolen att ett eventuellt undantag från informationskyldigheten måste regleras särskilt i den nationella lagstiftningen.

Inom den *privata sektorn* är det uppenbart att många av dagens digitala nätverk är om inte globalt heltäckande så ändå internationella. Facebook tillhandahålls till exempel av ett amerikanskt bolag vilket ofta för med sig att eventuella tvister med kontoinnehavare och andra faller inom ramen för den amerikanska rättsordningen med tillämpning av kalifornisk lag. Företaget är dock etablerat på Irland och måste därför också följa det landets nationella lagstiftning, som har införlivat EU:s dataskyddsdirektiv. I förlängningen blir även integritetsskyddslagstiftningen i det medlemsland där det kan ha uppstått problem med legaliteten tillämplig.

I mer renodlat affärsmässiga sammanhang ger de nya digitalt baserade affärsmodellerna för exempelvis betalösningar on-line upphov till principiellt sett kända juridiska frågeställningar om jurisdiktion, lagval, erkännande av domar och verkställighet. Detta utesluter dock inte att tolkning och tillämpning av gällande regelverk i ökande utsträckning äger rum i gränsöverskridande digitala miljöer som är nya för jurister och domstolar.

Att låta resonemang om samhällsutvecklingen knyta an till skeenden inom antingen den offentliga eller den privata sektorn innebär givetvis en förenkling av faktiska förhållanden. Det kan till och med diskuteras om inte en rättsligt orienterad analys av integritetsskydd snarare borde ta fasta på vad som händer i *skärningsområdet mellan det offentliga och det privata* med landsgränser som en central utgångspunkt. EU:s regelverk för persondataskydd tar ju sitt avstamp i behandling av personuppgifter i samhället som sådant. Detta oavsett om den som är ansvarig har en offentligrättslig eller privaträttslig ställning. Vidare kan det rent formellt vara så att vissa bestämmelser bara gäller för kommersiella aktörer medan andra endast ska till-

lämpas av dem som är verksamma inom den offentliga sektorn. Så ser det ut såväl i det nu gällande dataskyddsdirektivet som i den föreslagna uppgiftsskyddsförordningen. Både den nu gällande och den kommande rättsakten innehåller omfattande och komplexa bestämmelser för olika kategorier av registeransvariga.

Resonemanget visar att den övergripande frågan om hur EU säkrar medborgarnas persondata mot hoten i det digitala samhället inte bara har att möta utmaningar förknippade med *gränsöverskridande informationsflöden* utan också det faktum att den samhälleliga plattformen i sig kan betecknas som ”priffentlig”. Myndigheter producerar egna data genom att samla in uppgifter från enskilda privatpersoner och företag för att parallellt eller i efterföljande led bearbeta dessa. I detta sammanhang uppstår ytterligare en dimension av integritetsskydd. Det är nämligen inte självklart vilka avvägningar som bör ligga till grund för (kommersiellt) vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen som öppna data. Den EU-rättsliga ramen ges i det så kallade PSI-direktivet (2003/98, ”Public Sector Information”) och dess svenska genomförande i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen).

Huvudfrågan i detta första avsnitt har varit effekterna av gränsöverskridande digitala nätverk i ”priffentliga” samhällssektorer. Vad gäller *EU-medborgarnas persondataskydd* visar analysen på vikten av att åstadkomma *tillit* till de nya applikationer som användning av modern informations- och kommunikationsteknik för med sig. Hur detta åstadkoms i det praktiska rättslivet är en fråga som bottenar i EU:s lagstiftande organ, EU-domstolen och löpande i samband med rättstillämpningen i medlemsstaterna.

Informationssäkerhet som förutsättning för integritetsskydd

I diskussioner som äger rum på engelska uppstår det inte sällan förvirring mellan de som har en anglosaxisk språkbakgrund och andra när det gäller begreppen ”privacy”, ”data protection” och ”integ-

riety”. Utan att här ge sig in i några djuplodande analyser kan det vara bra att ha några hållpunkter till hjälp vid navigeringen i floran av begrepp. Faktum är att integritetsskyddslagstiftningens struktur, dess språkliga utformning och materiella – konkreta – bestämmelser väver samman det övergripande syftet att skydda den personliga integriteten med krav på att den ansvarige vidtar lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder. Informationssäkerhet utgör med andra ord en förutsättning för integritetsskydd samtidigt som säkerhetsarbete givetvis också behövs för att åstadkomma dataskydd i sig. Detta gäller oavsett om det rör sig om persondata eller annan information som inte kan knytas till individer. Dataskydd är med andra ord en förutsättning för personlig integritet och används också i beteckningar på olika juridiska regelverk. Men när begreppet integritet används i mer renodlade säkerhetssammanhang sker detta företrädesvis med avseende på datas riktighet, det vill säga en särskild aspekt på datakvalitet.

Sammantaget kan vi konstatera att de olika begreppsmässiga spårren trots olika utgångspunkter strålar samman. Personlig integritet kan uppfattas som en rätt till en personlig sfär. När det gäller personlig integritet i ideell mening, det vill säga inte den kroppsliga varianten, är datas riktighet en central faktor för att motverka (otillbörligt) intrång. Ett sätt att uppnå detta är genom olika former av dataskydd. Dataskydd utgör samtidigt ett fundament i säkerhetsarbete. Det kan till exempel röra sig om användning av kryptering för att undvika förvanskning med bibehållen dataintegritet. Mot denna bakgrund utkristalliserar sig det EU-rättsliga regelverk som gäller ”(personal) data protection” med ett övergripande syfte att åstadkomma skydd av den personliga integriteten – ”privacy” – vid behandling av personuppgifter genom att bland annat föreskriva olika former av säkerhetsåtgärder.

Resonemanget så långt visar att det finns *en kärna av frågeställningar* där det ideella integritetsskyddet möter behovet av informationssäkerhet och vice versa.

Med tanke på att detta kapitel är inriktat på juridiken blir frågan om sättet att *reglera* central. Det behövs inga avancerade undersökningar för att förstå att krav på säkerhet utgör ett återkommande

inslag i senare tids EU-regleringar. När det gäller de legala säkerhetsaspekter som knyter an till integritetsskydd vid behandling av personuppgifter rör det sig dock företrädesvis inte om tekniska specifikationer avseende brandväggar eller längd på krypteringsnycklar. Regleringsansatsen är vanligen betydligt mer *allmänt hållen*.

Artikel 17 i dataskyddsdirektivet som reglerar säkerhet vid behandling utgör ett exempel. Bestämmelsen ställer krav på att den registeransvarige vidtar lämpliga säkerhetsåtgärder av både tekniskt och organisatoriskt slag. Lämplighetsprövningen ska basera sig på den aktuella tekniska skyddsnivån i samhället i stort och aktuella kostnader mot bakgrund av en riskanalys avseende bland annat arten av uppgifter som är föremål för behandling och som därför behöver skydd. När den registeransvarige låter någon annan behandla uppgifterna för dennes räkning, det vill säga en registerförare, måste detta regleras och följas upp särskilt.

Det är givetvis en utmaning för lagstiftaren att följa med i den snabba tekniska utvecklingen. Detta blir inte enklare av att IT hela tiden banar väg för nya applikationer. Molntjänster är bara ett exempel. Bortsett från diskussioner om huruvida denna IT-lösning utgör en teknisk nymodighet råder det ingen tvekan om att det rör sig om en modern form av utkontraktering ("outsourcing"), ofta med internationella inslag ("offshoring"). Det finns flera typer av molntjänster på marknaden. Vanligt är att knyta en molntjänstlösning till olika servicefunktioner kategoriserade som "software as a service" (saas), "platform as a service" (paas) och "infrastructure as a service" (iaas). Andra kännetecken för molntjänster är beskrivningar av att det handlar om "IT på kran", eller "elastisk IT-användning" genom att kunden bara betalar för det faktiska utnyttjandet av tekniken. Hårdvaran behöver alltså inte vara fysiskt placerad i kundens organisation med aktuell programvara installerad på datorerna. De idéer som genomsyrar denna teknikanvändning är primärt effektivisering, rationalisering och finansiering. Här kan nämnas att kommissionen i ett meddelande från 2012 har angett att den siktar på att möjliggöra och underlätta ett snabbare upptag av molntjänster i alla ekonomiska sektorer för att därmed sätta fart på produktiviteten (COM(2012) 529).

De ekonomiska incitamenten är med andra ord pådrivande vid val av lösningar för informationshantering via internet. I detta sammanhang framstår molntjänster som särskilt attraktiva eftersom dessa inte nödvändigtvis förutsätter att det är bestämt på förhand vilka data som ska behandlas var (geografiskt), samt hur eller av vem. Detta upplägg för dock med sig juridiska utmaningar särskilt i frågor om informationssäkerhet. Eftersom rättsläget delvis är oklart undviker helst vissa leverantörer att bli klassificerade som någon som tillhandahåller denna typ av tjänst. Andra ser dock fördelar med att följa med i denna trend på informationsmarknaden.

Molntjänster används både i den offentliga förvaltningen och i näringslivet. Det faktum att det ibland görs en åtskillnad mellan så kallade *publika* och *privata* moln ska dock inte förväxlas med vad som är ett offentligt respektive privat åtagande. Beteckningen publik syftar i detta sammanhang i stället på att det rör sig om en standardiserad lösning som tillhandahålls på kommersiella premisser. Tanken är alltså inte att tillhandahålla skräddarsydda IT-lösningar utan att i stället attrahera större kundsegment. Några exempel på sådana publika molntjänster är *Dropbox*, *Google Apps for Education*, *iCloud*, *Microsoft Azure* och *Projectplace*. Privata moln är istället anpassade till olika kunders specifika behov. Molntjänster kan också vara gemensamma genom att de avgränsas till en grupp kunder. Dessutom finns en hel mängd hybridlösningar.

Praktiska erfarenheter och teoretiska analyser visar att *juridiken kring molntjänster* skiftar något beroende på om det handlar om rent driftsorienterade lösningar eller stöd för mer vardagligt kontorsarbete. Rör det sig om stöd för själva IT-driften behöver särskilt bestämmelser om upphandling, immaterialrätter och kontraktsmässiga aspekter på avtals ingående och upphörande beaktas. Är det istället fråga om dokumenthantering på användarnivå hamnar integritetsskyddslagstiftningen och anknytande bestämmelser om konfidentialitet med mera i förgrunden.

Det är när det uppstår ett legalt behov av att kunna fastställa hur själva användningen av molntjänster i praktiken går till med avseende på behandling av personuppgifter som säkerheten kommer in och blir central. Nationella tillsynsmyndigheter motsvarande Data-

inspektionen i Sverige har både enskilt och inom ramen för den så kallade *Artikel 29-arbetsgruppen* granskat användningen av vad man även kallar för datormoln (se till exempel yttrande 5/2012 antaget den 1 juli 2012). Benämningen på denna arbetsgrupp har sin förklaring i artiklarna 29 och 30 i dataskyddsdirektivet. Där framgår att det ska finnas en sådan rådgivande och oberoende grupp med företrädare för medlemsstaternas tillsynsmyndigheter. Artikel 29-arbetsgruppen och nationella tillsynsmyndigheter har framför allt uppmärksammat följande frågor.

Dataskyddslagstiftningen (här synonymt med integritetsskyddslagstiftningen) bygger på en strikt *rollfördelning* mellan framför allt registeransvariga och registerförare men även vem som är att betrakta som registrerad respektive utsedd som så kallat uppgiftsskyddsombud med uppgift att företräda dennes intressen (se artiklarna 2, 18.2 andra strecksatsen och 20.2 andra strecksatsen).

Registeransvarig är den fysiska eller juridiska person, den myndighet, den institution eller det som i artikel 2 benämns det andra organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. *Registerförare* definieras som den fysiska eller juridiska person, den myndighet, den institution eller det andra organ som behandlar personuppgifter för den registeransvariges räkning. Vem som är att betrakta som registrerad förklaras indirekt via definitionen av personuppgift som varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (*den registrerade*).

Något som visat sig vara bekymmersamt är tendensen till en ombytt *rollfördelning* mellan den som är registeransvarig respektive registerförare. De faktiska partsförhållandena mellan låt säga en större kommersiell aktör med amerikansk bakgrund jämfört med en mindre kommun i Sverige matchar inte utan vidare lagstiftningens krav. I praktiken har det visat sig vara molntjänstleverantörer som i alldeles för stor utsträckning bestämt premisserna för informationshanteringen. Det har bland annat gällt fastställande av lagringstid, användning av data för egen produktutveckling, samt möjligheten att ensidigt ändra på avtalsvillkor.

En grundläggande princip för skydd av den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter är uppfyllandet av *informations-*

plikten till den registrerade (artiklarna 10–12). Informationsskyldigheten består av två delar, för det första sådan information som den registeransvarige måste lämna självmant och för det andra information som denne ska lämna efter den registrerades ansökan. Också här uppdagas det brister i det praktiska rättslivet. Den som varit registeransvarig för molntjänsten har till exempel inte sett till att informationen varit fullständig när det gäller vem som står bakom personuppgiftsbehandlingen eller möjligheten för den registrerade att begära rättelse.

En annan omständighet att vara uppmärksam på är om behandling av personuppgifter kan komma att äga rum i land utanför EU/EES-området. Sådana så kallade *tredjelandsoverföringar* förutsätter nämligen särskilda bedömningar bland annat av om skyddsnivån i mottagarlandet är adekvat (artiklarna 25–26). I förlängningen innebär denna reglering att de affärsmässiga fördelarna med att molntjänster bygger på en geografisk flexibilitet vad gäller behandlingsställe är föremål för EU-rättsliga begränsningar (se vidare nedan).

En minst lika kritisk faktor är *säkerheten* vid behandlingen (artiklarna 10–12) och då särskilt när någon annan, i första hand *en registerförare*, behandlar personuppgifter för den registeransvariges räkning. Förutom de grundläggande kraven på att den registeransvarige ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder måste denne även ingå ett skriftligt så kallat *biträdesavtal*.

Av ett biträdesavtal ska framgå att endast den personuppgiftsbehandling är tillåten som sker i enlighet med instruktioner från den registeransvarige. Den registeransvarige måste dessutom ha möjlighet att rent faktiskt följa upp att säkerhetskraven efterlevs. Detta innebär inte nödvändigtvis att registeransvariga blir tvungna att åka jorden runt till olika serverhallar. Men om uppföljande kontroller inte kan ske på plats måste andra lösningar ta vid. Det kan till exempel ske genom åtkomst till och kontroll av loggar för behörighetskontroller.

Anlitar en personuppgiftsansvarig fler än ett personuppgiftsbiträde måste ändå biträdesavtal ingås med samtliga leverantörer. Rent avtalsmässigt har nationella tillsynsmyndigheter visserligen öppnat upp för att en huvudleverantör med stöd i fullmakt kan ingå

biträdesavtal med en eller flera underleverantörer. Detta förändrar dock inte det faktum att såväl huvudleverantören som eventuella underleverantörer är att betrakta som registerförare i lagens mening med åtföljande skyldigheter gentemot den registeransvarige. Detta utesluter givetvis inte förekomsten av rent affärsmässiga överenskommelser om ansvarsfördelningen mellan olika leverantörer, vilket behöver regleras på sedvanligt civilrättsligt vis.

Frågan om bland annat det affärsmässiga förhållandet mellan huvudleverantör respektive eventuella underleverantör(er) kan uppfattas som väl detaljerad för att behöva uppmärksammas särskilt här. Insikt om den rättsliga ansvarsfördelningen bland dem som behandlar personuppgifter i datormoln är dock viktig för att denna alltmer spridda affärsmodell ska kunna fungera lagenligt.

Sammantaget går det att inordna användningen av molntjänster i EU-rätten men regelverket fungerar ändå inte på ett tillfredsställande sätt i praktiken. En förklaring till att de nya affärsmodellerna med anknypande teknik inte kan utnyttjas fullt ut är föråldrade juridiska förhållningssätt från tiden före internet. Det finns också behov av nya rättsliga inslag för att i större utsträckning kunna hantera behovet av framför allt säkerhetsåtgärder vid behandling av personuppgifter.

Samtidigt framstår dataskyddsdirektivet när det gäller grundläggande dataskyddsprinciper som teknikneutralt, det vill säga utan att särskilt reglera eller prioritera vissa typer av teknisk infrastruktur framför andra. Detta är i sig positivt eftersom alltför tekniskt inriktade bestämmelser annars snabbt skulle riskera att bli föråldrade. Ett problem i sammanhanget är att vissa hörnstenar vad gäller ansvarsfördelning vid behandling av personuppgifter finns kvar men behöver nu tillämpas i ett helt annat sammanhang jämfört med när bestämmelserna om registeransvariga och registerförare kom till. Bland annat av den anledningen kan inte den i och för sig befintliga teknikneutrala regleringen utnyttjas fullt ut.

Ett EU-rättsligt förhållningsätt

Vad framstår då som ett ändamålsenligt EU-rättsligt *förhållningsätt* som bottenar i gällande rätt men som ändå är framåtblickande? Detta kan också uttryckas så att det finns vissa komponenter redan i dagens regelverk med anknytande tillämpning som kan fungera som byggstenar i rättsutvecklingen när nya begrepp och metoder för skydd av den personliga integriteten utformas.

Här utkristalliserar sig en närmast pyramidformad struktur. Om basen utgörs av väl etablerade generella principer i ett samhälle vilande på demokratiska grundvalar består det översta lagret av mer ämnesspecifika beståndsdelar i ett system för integritetsskydd. Ansatsen kan något mer precist beskrivas som *en skiktad samling värdegrunder* med successivt ökande konkretion.

I botten av pyramiden finns alltså vissa närmast givna värdegrunder i form av *mänskliga fri- och rättigheter inkluderande skydd av den personliga integriteten* som i detta sammanhang även fungerar som en hävstång för den fria rörligheten på EU:s inre marknad för varor, tjänster, personer och kapital (skikt 1).

För att realisera dessa övergripande mål behövs både *rättssäkerhet, effektivitet och affärsmässighet* (skikt 2). Härnäst kommer *säkerhetsperspektivet* in (skikt 3). Det handlar om att motverka, lindra och reparera konsekvenserna av sårbarhet och otillräcklig säkerhet. Integritetskränkningar, förtal, identitetskapningar och otillräckligt konsumentskydd är bara några få problem. Till de centrala säkerhetskomponenterna hör konfidentialitet, riktighet (integritet) och tillgänglighet. I detta sammanhang är det även vanligt att hänvisa till behovet av spårbarhet, icke-förnekande och ansvar.

Med säkerhet som klangbotten utgörs nästa lager (skikt 4) av ett antal internationellt erkända *dataskyddsprinciper* med grundläggande krav på behandling av personuppgifter (dataskyddsdirektivets artikel 6). Här återspeglas de centrala principerna om ändamålsbestämning, finalitet, proportionalitet och sist men inte minst säkerhet vid behandling av personuppgifter.

Kortfattat innebär principen om *ändamålsbestämning* att den som är registeransvarig alltid måste ha ett ändamål med sin planerade

personuppgiftsbehandling. Ett sådant ändamål får inte vara alltför generellt utformat utan ska vara tydligt preciserat. Det är med andra ord inte tillräckligt att som ändamål exempelvis ange ”behandling av personuppgifter med anknytning till anställningen” eller för ”framtida forskning”. Det sistnämnda har föranlett både allmän debatt och uppmärksamhet från lagstiftaren i samband med det så kallade *LifeGene*-projektet. Projektet drivs av Karolinska institutet som en longitudinell forskningsstudie av samband mellan arv, miljö och hälsa. I avvaktan på ny reglering genom främst EU:s förväntade uppgiftsskyddsförordning är rättsläget osäkert vad gäller hur precis en ändamålsbeskrivning måste vara. Av *finalitetsprincipen* följer i sin tur att personuppgifter inte får behandlas för ett ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in. En registrerads uppgifter om sitt behov av kompetensutveckling får till exempel inte plötsligt användas som grund för lönesättning. *Proportionalitetsprincipen* sätter en ram för mängden av uppgifter så att bara så många behandlas som är nödvändigt för det aktuella ändamålet.

Högst upp i denna dataskyddspyramid hamnar olika kategorier av *personuppgifter* i allmän bemärkelse (skikt 5), det vill säga inte för en viss individ. Enligt legaldefinitionen i dataskyddsdirektivets artikel 2 förstås med personuppgift varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Denna definition kan verka självförklarande vid en första anblick men visar sig vid en närmare analys föranleda invecklade gränsdragningar.

Att till exempel namn och personnummer utgör direkt utpekande personuppgifter liksom att lägenhetsnummer och kundnummer utgör indirekta är begripligt. Det som i praktiken är betydligt mer komplicerat är gränsdragningen mellan å ena sidan indirekta personuppgifter i form av till exempel anonymiserade personuppgifter och å andra sidan helt avidentifierade personuppgifter. Den förstnämnda kategorin består av någon form av kodade personuppgifter, till exempel genom kryptering eller pseudonymisering. I den andra kategorin rör det sig inte längre om personuppgifter i lagens mening givet att en avidentifierad personuppgift inte ens indirekt kan knytas till en fysisk person i livet. Det är då inte fråga om en personuppgift och

dataskyddsdirektivet är följaktligen inte tillämpligt. Det ska noteras att språkbruket kan variera högst avsevärt så till vida att begreppen anonymiserad (fortfarande personuppgift) respektive avidentifierad (inte längre en personuppgift i lagens mening) ibland används med helt motsatta innebörder i lagstiftningssammanhang och vid rättsvetenskapliga undersökningar. Vikten av att tydliggöra åtskillnaden mellan olika grader av identifiering kan därför inte nog understrykas.

En annan uppgiftskategorisering att vara observant på är den som särskiljer (vanliga) personuppgifter från känsliga personuppgifter så som dessa definieras i dataskyddsdirektivets artikel 8. Av artikeln framgår att det enligt huvudregeln är förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar a) ras eller etniskt ursprung, b) politiska åsikter, c) religiös eller filosofisk övertygelse, eller d) medlemskap i fackförening. Förbudet som i och för sig omgärdas av flera undantag gäller även personuppgifter som rör hälsa och sexualliv.

Ytterligare en kategorisering tar sikte på personuppgifters integritetskänslighet. Denna aspekt är något som aktualiseras i samband med bland annat granskning av säkerheten vid behandlingen. Bedömningsfaktorer i detta sammanhang är både skyddsåtgärder i form av tekniskt baserad åtkomstkontroll och administration av behörigheter inom en viss organisation. Av betydelse i sammanhanget är även mängden av de personuppgifter som behandlas och dess integritetskänslighet generellt sett.

Datalagring

Givetvis kan också uppgifter som inte är att betrakta som personuppgifter i lagens mening vara skyddsvärda ur ett säkerhetsperspektiv. Detta gäller inte minst om persondata förekommer i anslutning till företagshemligheter som hanteras i näringslivets digitala affärssystem. I dessa sammanhang blir perspektivet på skyddet av den personliga integriteten ett annat genom att staten blir en central intressent med leverantörer av elektronisk kommunikation som sin förlängda arm när lagring av trafikdata hamnar i fokus. Ett exempel som väl illustrerar de komplexa sambanden mellan EU-rätten med

sin unionslagstiftning å ena sidan och medlemsstaternas nationella regleringsutrymme å den andra avser just *datalagring och integritet*.

Omständigheterna kring den EU-rättsliga regleringen genom *direktiv 2006/24 om lagring av trafikuppgifter* som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58 ger utrymme för en hel del diskussion. Den aktuella frågeställningen om de till synes legala förutsättningarna för lagring av trafikdata har under lång tid snarare varit präglad av olika politiska ståndpunkter gällande avvägningen mellan säkerhet och integritetsskydd. Det handlar närmare bestämt om under vilka förutsättningar och under hur lång tid operatörer på telemarknaden kan åläggas att lagra trafikdata med en anknyttande skyldighet att i framtiden behöva lämna ut dessa uppgifter till myndigheter för brottsbekämpande ändamål.

Särskilt det faktum att *EU-domstolen* i de förenade målen C-293/12 och C-594/12 (*Digital Rights Ireland och Seitlinger m.fl.*) ogiltigförklarat datalagringsdirektivet förändrar förutsättningarna för rättsutvecklingen också nationellt. EU-domstolens ställningstagande har sitt ursprung i en begäran från *High Court* (Irlands högsta domstol) och *Verfassungsgerichtshof* (Österrikes författningsdomstol) att pröva datalagringsdirektivets giltighet mot bakgrund av hur detta har införlivats i nationell lagstiftning och då särskilt med avseende på den grundläggande rätten till respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter enligt vad som garanteras i Europeiska unionens rättighetsstadga.

Visserligen utgör EU-rätten en del av svensk rätt och har även företräde framför avvikande nationell rätt. Men att domstolen kommit fram till att EU inte har levt upp till kraven på proportionalitet i utformningen av sin lagstiftning innebär inte att det fortsatt skulle saknas godtagbara skäl för åtgärder i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet eller upprätthålla allmän säkerhet. Vad som återstår att fastställa är dock det nationella utrymmet härför.

I Sverige har detta problemkomplex varit föremål för analys av den statliga Datalagringsutredningen. Redan i utredningens inledning till sitt betänkande (SOU 2015:31) framgår hur utvecklingen av

det digitala informationsområdet med sin sårbarhet och sitt behov av säkerhet föranleder särskilda intresseavvägningar i förhållande till skyddet av den personliga integriteten. Det föreligger en närmast inbyggd intressemotsättning mellan incitament till övervakning i olika former å ena sidan och vikten av skydd av enskildas personliga integritet och rättssäkerhet å den andra. Detta gör det svårt – om alls möjligt – att med juridiska utgångspunkter ta ställning till olika avvägningar som ytterst behöver bli föremål för politiska bedömningar. Det kan dock argumenteras att utredningen gör en snäv tolkning av de konsekvenser för integritetsskyddet som EU-domstolens ogiltigförklarande av datalagringsdirektivet för med sig. Omfattningen på teleoperatörers skyldighet att lagra data borde med tanke på den senaste tidens rättsutveckling inom EU rimligen komma att begränsas.

Sammantaget utgör förhållandet mellan unionsrätten och den nationella regleringen ett observandum i sig. Den svenska regleringen av behandling av trafikuppgifter samt integritetsskydd och mer konkret lagring och annan behandling av trafikuppgifter med mera för brottsbekämpande ändamål återfinns i *lagen 2003:389 om elektronisk kommunikation* och *förordningen 2003:396 om elektronisk kommunikation*. Denna reglering föranleder i sig en proportionalitetsbedömning avseende å ena sidan den skyldighet som leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster har att under en sexmånadersperiod lagra vissa uppgiftskategorier och å andra sidan vad detta innebär i form av inkräktande på enskildas rättigheter. Det är givetvis svårt att bedöma och bestämt uttala sig om huruvida alla de *uppgiftskategorier* som omfattas av lagringsskyldigheten verkligen är nödvändiga för den brottsbekämpande verksamheten. Inte särskilt förvånande intar företrädare för polisen ett förhållningssätt som är positivt till lagringen samtidigt som teleoperatörer, forskare och företrädare för media med flera är mer ifrågasättande när det gäller vilka typer och mängder av data som behövs för att ändamålet med regleringen ska kunna uppnås.

I förlängningen utgör frågan om krav på *datalagring inom EU* numera en välkänd problematik som är särskilt förknippad med överföring av data till länder utanför EU/EES-området. Detta visar

sig bland annat i det pågående reformarbetet av dataskyddsdirektivet och kommissionens förslag till en allmän uppgiftsskyddsförordning. Dessutom gör framväxten av molntjänster och användning av sociala medier att det uppstår osäkerhet om rättsläget vid gränsöverskridande informationsflöden.

Förhoppningsvis har Datalagringsutredningen rätt i sin bedömning att Post- och telestyrelsen klarar av att bedriva ändamålsenlig tillsyn också gentemot de tjänsteleverantörer som väljer att lagra personuppgifter utanför EU och att kravet på en oberoende myndighetskontroll därmed uppfylls. Här är det intressant att notera att medlemsstaterna har olika syn på denna frågeställning. Exempelvis planerar regeringen i Nederländerna att ändra sin lagstiftning så att det blir obligatoriskt att lagra uppgifterna inom unionen. Oavsett det formella valet av rättslig lösning framträder ett behov av att utforma praktiskt orienterade riktlinjer för bedömningar av om det generella kravet på en adekvat skyddsnivå uppfylls i tredjeländer, det vill säga länder utanför EU/EES-området.

Ytterligare ett sätt för EU att säkra medborgarnas persondata mot hoten i det digitaliserade samhället är att i allt större utsträckning samordna den tillsyn som utförs av de nationella tillsynsmyndigheterna. Också åtgärder på nationell nivå kan ju främja ett mer sammanhållet synsätt på datalagring. Den svenska regeringens tillfattande av utredningen om ”En myndighet med ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten” (direktiv 2014:164) kan sägas utgöra ett steg i denna riktning.

Huvudfrågan i avsnitten ovan har gällt de utmaningar som är förknippade med att manifestera och realisera *säkerhetsjuridiska metoder* som en förutsättning för att den personliga integriteten ska vara skyddad i digitala nätverk. För att åstadkomma detta framstår teknikneutral reglering fortfarande som ett klokt tillvägagångssätt. Det gäller dock att hitta rätt regleringsmetod och att prioritera mellan ofta motstridiga intressen hos aktörer med legitima behov att få behandla personuppgifter och de som registreras. Behovet av ett helhetsgrepp är därför uppenbart. Konsekvensen blir annars att till synes harmlösa IT-lösningar riskerar att utgöra reella säkerhetshot. I detta sammanhang framstår EU:s fortsatta arbete med *European*

Cloud Computing Strategy inom ramen för den digitala agendan med sikte på 2020 som en kritisk framgångsfaktor.

Från dataskyddsdirektiv till allmän uppgiftsskyddsförordning

Det råder ingen tvekan om att *EU-rätten* spelar en central roll i arbetet med att säkra medborgarnas persondata mot hoten i det digitaliserade samhället. Samtidigt går åsikterna isär om huruvida rättsutvecklingen går i rätt riktning. Vissa tycker att persondataskyddet stramas upp alltför mycket medan andra i stället anser att det görs alldeles för lite på EU-nivå. Något som innebär att integritetsskyddet framstår som starkt är att EU-domstolen inte drar sig för att underkänna de lagstiftande organens arbete genom ogiltigförklarandet av datalagringsdirektivet (se ovan). EU-domstolens avgörande i frågan om Googles sökmotor kan komma att fungera som integritetskränkande är ett annat exempel (dom 2014-05-13 i mål C-131/12). Fallet med Google startade med en spansk tidnings publicering av en annons om försäljning av en fastighet på exekutiv auktion till följd av Mario Costeja González personliga konkurs. Två tidningsupplagor publicerades därefter på internet. Det faktum att en Google-sökning på den registrerades namn resulterade i en träfflista med länkar till spanska nyhetssajter upplevde han som kränkande. I sitt förhandsavgörande kommer också EU-domstolen fram till att det under vissa förutsättningar finns en rätt att bli glömd. I sådana fall har leverantörer av sökmotorer ett ansvar för att ta bort integritetskränkande länkar.

Något som i detta sammanhang framstår som en milstolpe i den EU-rättsliga utvecklingen är den sedan ett antal år initierade dataskyddsreformen med sikte på en allmän uppgiftsskyddsförordning som ersättning för dataskyddsdirektivet. I processen att åstadkomma en uppgiftsskyddsförordning är det senaste publika bidraget Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 12 mars 2014 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personupp-

gifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (COM(2012)0011 – C7-0025/2012 – 2012/0011(COD)). I slutet av juni 2015 inleddes slutförhandlingarna i en så kallad *trilog* (kommissionen, rådet och parlamentet) med siktet inställt på att så fort som möjligt kunna fatta beslut om en ny *allmän uppgiftsskyddsförordning*. Genom att välja en EU-förordning istället för det nu gällande dataskyddsdirektivet uppnås en annan styrka på rättsakten som blir direkt tillämplig i medlemsstaterna på samma vis som nationell lagstiftning. Det övergripande syftet med dataskyddsreformen är generellt uttryckt att förstärka skyddet av den personliga integriteten genom anpassning till dagens digitala nätverk, att minska byråkratiska förfaranden och att ökad enhetligheten inom EU samt bättre teknisk anpassning.

Det är ännu för tidigt att uttala sig om de faktiska konsekvenserna för Sverige av ett beslut om uppgiftsskyddsförordningen som beräknas träda i kraft tidigast två år efter att den antas. Särskilt tre frågeställningar med nationell anknytning pochar på uppmärksamhet. En första fråga av närmast konstitutionell karaktär rör den svenska *offentlighetsprincipen* och mer specifikt den i 2 kapitlet tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att få del av allmänna handlingar. Utan att här gå in närmare på förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen och dataskyddsdirektivet kan ändå konstateras att svensk gällande rätt ger principiell prioritet åt rätten till insyn, men med utrymme för sekretessbeläggning under vissa förutsättningar. Att notera i sammanhanget är att det i beaktandesats 18 i kommissionens förslag till uppgiftsskyddsförordning explicit anges att förordningen gör det möjligt att vid tillämpningen av bestämmelserna i den ta hänsyn till principen om allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. Denna skrivning kan jämföras med uttrycket i beaktandesats 72 i det nu gällande dataskyddsdirektivet som i stället för uttrycket ”vid tillämpningen av bestämmelserna” anger ”vid genomförandet av dessa bestämmelser”. Förklaringen ligger i de olika rättsakternas karaktär, det vill säga det nu gällande regelverket i form av ett direktiv, och den föreslagna förordningen.

En bestämmelse i den svenska lagstiftningen som troligen inte kommer att kunna kvarstå efter EU:s dataskyddsreform är den så kallade *missbruksregeln* i 5 a § personuppgiftslagen. Den svenska lag-

stiftaren har infört denna regel i syfte att underlätta vardaglig hantering av personuppgifter som inte är kränkande. Det rör sig närmare bestämt om behandling av personuppgifter i ostrukturerat material, till exempel löpande text på en hemsida eller digitala bilder som inte är särskilt uppmärkta med utgångspunkt i personuppgifter. Det finns ingen motsvarighet till det undantag från övriga detaljerade hanteringsregler som följer med den nationellt introducerade missbruksregeln i förslaget till uppgiftsskyddsförordning. Detta trots att regeringen tillsammans med vissa andra medlemsstater försökt att i olika förhandlingar få gehör för en bestämmelse som företrädesvis är inriktad på att stävja behandling av personuppgifter som utgör missbruk. Nu verkar upplägget fortsatt vara inriktat på detaljreglering av när och av vem olika kategorier av personuppgifter får behandlas för varierande ändamål.

Det kan även noteras att den svenska lagstiftaren framöver lär behöva gå igenom ett par hundra så kallade särskilda (nationella) *registerförfattningar* som mer eller mindre detaljerat reglerar företrädesvis myndigheters behandling av personuppgifter. För svenskt vidkommande kan i sammanhanget kort även nämnas att Informationshanteringsutredningen med beaktande av den EU-rättsliga utvecklingen i sitt slutbetänkande SOU 2015:39 har lämnat ett förslag till en särskild myndighetsdatalog.

Här finns inte utrymme för att noga gå igenom *förslaget till en allmän uppgiftsskyddsförordning*. I orienteringssyfte kan det ändå vara på sin plats med en allmän genomgång av kommissionens förslag till bestämmelser om persondataskydd. Observera att det som presenteras nedan fortfarande utgör förslag som ännu inte är beslutade.

Det första kapitlet innehåller allmänna bestämmelser om det övergripande syftet med förordningen, dess tillämpningsområde både materiellt och territoriellt samt centrala legaldefinitioner av begrepp som kan sägas utgöra en stomme i regleringen. Särskilt värt att notera är utvidgningen av det territoriella tillämpningsområdet så att det omfattar behandling som avser registrerade som är bosatta i unionen och som en registeransvarig som inte är etablerad i unionen utför om behandlingen har anknytning till utbudande av varor eller tjänster eller avser övervakning.

Personlig integritet i ideell bemärkelse är som redan framkommit omgärdat av en mängd dataskyddsprinciper som har sitt ursprung i både internationella överenskommelser, unionsrätt och nationell rättsutveckling. Också uppgiftsskyddsförordningen har i *det andra kapitlet fört in välkända principer om laglighet* och ändamålsbestämning, samt även bestämmelser med avseende på barns särskilda behov av skydd och att ett samtycke för att vara giltigt måste vara uttryckligt.

Den registrerade tillerkänns i *kapitel tre* rättigheter som i betydande utsträckning motsvaras av i *kapitel fyra* angivna skyldigheter för den registeransvarige eller i förekommande fall en registerförare. Ett centralt tema är transparens och en skyldighet för registeransvariga att inta ett mer aktivt förhållningssätt till behandling av personuppgifter bland annat genom att utforma en lättillgänglig policy. Denna del av förslaget slår även fast den så kallade rätten att bli glömd med en anknytande skyldighet för registeransvariga att under vissa omständigheter radera personuppgifter. I denna del av uppgiftsförordningen återfinns också de bestämmelser om uppgiftsportabilitet som uppmärksammas i diskussioner kring reformarbetet. Syftet med denna rätt för registrerade att få flytta med sig sina personuppgifter syftar förenklat uttryckt till att minska risken för att den registrerade blir inlåst i ett visst system eller applikation, exempelvis olika sociala medier.

Det faktum att persondataskydd inte går att åstadkomma utan *datasäkerhet* är fundamentalt vid allt arbete som syftar till att skydda den personliga integriteten. Denna grundbult präglar också uppgiftsskyddsförordningen som uttryckligen adresserar vikten av tekniska och organisatoriska säkerhetslösningar. Regleringsansatsen är fortsatt teknikneutral genom att bestämmelserna inte är inriktade på en viss typ av säkerhetslösning för att åstadkomma informations-säkerhet primärt i form av konfidentialitet, riktighet (oförvanskade data) och tillgänglighet. Detta utesluter i och för sig inte behovet av och till och med skyldigheten att genomföra riskanalyser som beaktar vilken typ av personuppgifter som är föremål för behandling i vilken omfattning av vem och var. Den vikt som EU lägger vid att behandling av personuppgifter utgör ett potentiellt säkerhetshot slås även fast genom införandet av ett nytt *personuppgiftsbrott*. Med detta

förstås säkerhetsbrott som leder till förstöring, förlust eller ändringar genom olyckshändelse eller otillåtna handlingar eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt behandlats.

Närmast som en rättslig version av en inom säkerhetsområdet vanlig form av riskanalys ställer uppgiftsskyddsförordningen krav på att den registeransvarige genomför en *konsekvensbedömning* avseende uppgiftsskyddet ("data protection impact assessment"). Detta föreslås gälla när behandlingen ifrågasätts medför vissa särskilda risker. Så kan exempelvis vara fallet när det är fråga om hantering av genetiska eller biometriska uppgifter.

Myndigheter och företag med minst 250 anställda kan bli skyldiga att utse ett *uppgiftsskyddsombud*. Även i andra sammanhang kan den registeransvarige vara tvungen att ha ett uppgiftsskyddsombud. Uppgiftsskyddsförordningen möter även upp säkerhetshoten vid hantering av persondata genom introduktionen av bestämmelser som uppmuntrar till utarbetande av *uppförandekodexar* och mekanismer för certifiering.

Med tanke på att ett övergripande mål med EU:s dataskyddsreform är att åstadkomma bättre anpassning av regelverket till den tekniska utvecklingen är det inte särskilt förvånande att överföring av personuppgifter till tredjeländer (utanför unionen) eller internationella organisationer regleras särskilt i *kapitel 5*. Förutsebarhet i denna del av persondataregleringen får sägas utgöra en förutsättning för att den potential som bland annat är förknippad med molntjänster ska kunna tas tillvara. Systematiken i regleringen känns igen från dataskyddsdirektivet genom att tredjelandsöverföringar kan göras tillåtna genom kommissionens beslut om att kravet på en adekvat skyddsnivå i mottagarlandet är uppfyllt. Finns inte något sådant beslut kan överföringen ändå tillåtas genom användningen av ett juridiskt bindande instrument i form av exempelvis standardklausuler som kommissionen har godkänt eller att överföringen omgärdas av bindande företagsbestämmelser ("Binding Corporate Rules"). I vissa fall behövs inte dessa garantier för en adekvat skyddsnivå. Så kan vara fallet om den registrerade har samtyckt till överföringen.

Överföring av persondata till tredjeland kan som sagt vara tillåten efter kommissionens beslut om att kravet på en adekvat skyddsnivå uppfylls av en viss stat. Detta har gällt vid tredjelandsöverföringar till USA. Det har nämligen varit tillåtet att från EU föra över uppgifter till den som i USA har anslutit sig till de så kallade *Safe Harbor*-principerna om dataskydd. Genom ett förhandsavgörande av EU-domstolen den 6 oktober 2015 i mål C 362/14 förändrades dock rättsläget drastiskt. Domstolen underkände *Safe Harbor*-principerna och ogiltigförklarade kommissionens beslut om att dessa principer nådde upp till en adekvat skyddsnivå.

Bakgrunden var att den österrikiske studenten Schrems, som sedan 2008 använt sig av Facebook, anmält till den nationella tillsynsmyndigheten på Irland (där bolaget är etablerat i Europa) att Facebook inte kunnat skydda registrerade i EU mot det sätt på vilket amerikanska myndigheter tar del av information som finns lagrad på servrar placerade i USA. Till bilden hör Snowdens avslöjanden 2013 om hur särskilt underrättelsetjänsten *National Security Agency* (NSA) övervakar olika informationsflöden.

Den situation som nu har uppstått är alltså att EU-domstolen inte anser att *Safe Harbor* ger ett adekvat skydd för den personliga integriteten. Detta får som konsekvens att de nationella tillsynsmyndigheterna i förekommande fall måste göra en självständig prövning av tillåtligheten av en tredjelandsöverföring.

Situationen är bekymmersam eftersom det för närvarande är tveksamt om det alls är tillåtet att från EU föra över persondata för behandling i USA. Detta är förstås inte hållbart i längden och arbete pågår med omförhandlingar mellan EU och USA.

För att säkerhetsarbetet ska fungera behövs stöd i någon form av organisation. Detta gäller också vid hantering av persondataskydd. Mot denna bakgrund kan de nationella tillsynsmyndigheterna med sin oberoende ställning komma att spela en allt mer central roll, vilket också bestämmelserna i *kapitel sex* aviserar. En liknande inriktning har regleringen i *kapitel sju* om samarbete mellan tillsynsmyndigheterna med inriktning på enhetlighet. Det sistnämnda ska framför allt en nyinrättad oberoende *Europeisk dataskyddsstyrelse* bestående av chefen för en tillsynsmyndighet i varje

land tillsammans med den *Europeiska datatillsynsmannen* borga för. För att inte uppgiftsskyddsförordningen ska riskera att bli tandlös är de nya bestämmelserna omgärdade av jämförelsevis betydligt mer kraftfulla rättsmedel som tydligt pekar ut ansvar, påföljder och administrativa sanktioner i *kapitel 8*. Helt kort innebär detta bland annat att den registrerade kan lämna in *klagomål* till den nationella tillsynsmyndigheten om han eller hon finner att en viss uppgiftsbehandling strider mot uppgiftsskyddsförordningen och/eller tillsynsmyndighetens beslut. Medlemsstaterna måste även se till att det finns rättsmedel som ger den registrerade en rätt att föra talan inte bara mot den registeransvarige utan även en registerförare. Den som inte efterlever bestämmelserna i uppgiftsskyddsförordningen måste räkna med en betydande ersättningskyldighet. I grova drag verkar skalan sträcka sig från begränsade administrativa sanktioner till bötesbelopp som kan uppgå till 1 000 000 euro för myndigheter eller för ett företag ända upp till 2 procent av dess årliga omsättning. Det *nionde kapitlet* döljer under den anspråkslösa rubriken ”Bestämmelser om särskilda situationer vid behandling av personuppgifter” centrala frågeställningar som uppgiftsskyddsförordningens förhållande till yttrandefriheten med avseende på behandling av personuppgifter som uteslutande sker för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande. Liksom i dataskyddsdirektivet är bland annat uppgiftsbehandling för historiska, statistiska och vetenskapliga forskningsändamål särskilt reglerade. De avslutande *kapitlen tio och elva* avser bland annat utrymmet för fortsatt kompletterande och preciserande reglering med EU-kommissionen som central aktör också när det gäller uppföljning och utvärdering av förordningens bestämmelser.

Huvudfrågan i detta avsnitt har varit inriktad på *EU:s regulativa respons* på de nya säkerhetshot som digitaliseringen av samhället för med sig. Skyddet av den personliga integriteten vid hantering av persondata är en uppenbar angelägenhet för EU vilket den pågående dataskyddsreformen tydliggör. I detta sammanhang utkristalliserar sig informations säkerhet som en kritisk framgångsfaktor för att balansera den sårbarhet med anknytande behov av riskhantering som digitala miljöer ger upphov till.

I viss utsträckning framstår det som paradoxalt att själva idén med EU förutsätter att det går att sätta upp gränser mellan vad som sker inom respektive utanför unionen. Dagens digitala nätverk har dock internationell och till och med global spridning. De är därmed gränsöverskridande och bidrar till en uppluckring av traditionella nationella infrastrukturer. Detta gör att den kommande uppgiftsskyddsförordningen framstår som närmast banbrytande genom den *nya rättsliga infrastruktur* för skyddet av den personliga integriteten som den representerar. Ansatsen vad gäller förordningens territoriella tillämpningsområde är bara ett exempel på detta.

En EU-rättslig kompass för utvecklingen

Redan titeln på detta kapitel indikerar att det finns säkerhetshot riktade mot persondata och att EU har ett ansvar för att skydda sina medborgare. Behovet av en EU-rättslig kompass bygger på insikten om skydd av personlig integritet som en hävstång för att skapa allmän tillit till utvecklingen av unionen. Det är med andra ord viktigt att EU kan visa handlingskraft och lyckas med att hantera de nya säkerhetshot som utan tvekan följer med den spridda och ständigt ökande användningen av informations- och kommunikationsteknik. Resonemanget kan rentav föras så långt som att *personlig integritet utgör en resurs i sig* som det finns anledning att bevaka, förädla och som det till och med kan finnas skäl att kommersialisera på den inre marknaden.

Användningen av *kompassen* som metafor i avsnittsrubriken visar också att färdriktningen må vara utstakad men däremot inte alla vägval i detalj. För detta behövs juridisk kompetens och naturligtvis även ingående kunskaper om informationssäkerhet med mera. Det behövs motvikt till den sårbarhet som är förknippad med modern teknikanvändning i gränsöverskridande digitala nätverk.

Huvudfrågan kokar ned till att EU behöver *realisera grundläggande integritetsskydd* som i tillräcklig utsträckning kan balansera upp de nya säkerhetshoten. Mot denna bakgrund utkristalliserar sig tre *policyinriktade rekommendationer ställda till företrädare för lagstifning och rättspraxis ytterst inom EU*:

- Baserat på EU-rätten bör EU åstadkomma *tillit* till de nya vardagliga applikationer som användning av modern informations- och kommunikationsteknik för med sig som exempelvis molntjänster och sociala medier.
- EU bör manifestera *säkerhetsjuridiska metoder* som möjliggör integration av säker behandling av personuppgifter i digitala nätverk.
- Genom etablering av en *ny rättslig infrastruktur* bör EU skapa ett renodlat juridiskt skydd av den personliga integriteten.

Samtidigt som det finns uppenbara behov av detaljstyrning genom traditionell normgivning, rättstillämpning och rättsskipning behövs en flexibilitet inför framtiden. Teknikens utveckling och spridning är till sin natur oförutsägbar. För att hantera detta behövs alltså en slags EU-rättslig kompass för färdriktningen på denna resa in i det postdigitala informationssamhället där *mobilitet* i allt större utsträckning utgör basen för olika samhällsfunktioner. Den EU-rättsliga utvecklingen med *en ny allmän uppgiftsskyddsförordning* som står inför dörren kommer att innebära ett paradigmskifte. Genom EU stärks samhällets syn på vikten av persondataskydd. Det faktum att EU kommer att införa betydligt mer kraftfulla sanktioner för den som bryter mot dataskyddsreglerna än tidigare ger en fingervisning om vart unionen är på väg i denna fråga.

Källor och litteratur

Personlig integritet, persondataskydd och informationssäkerhet är sedan lång tid tillbaka ett välkänt tema i närmast alla slags publikationer. Mängden och mångfalden material är så omfattande att det är en uppgift i sig att navigera mot avsedd kunskapsdestination utan att gå på grund. Detta är i och för sig inte unikt men kan ändå vara bra att ha i åtanke när frustrationen växer över det till synes

aldrig sinande informationsmaterialet. I detta sammanhang fungerar EU-rätten som katalysator så till vida att en bedömning av rättsläget i medlemsstaterna inte länge kan göras uteslutande genom nationella rättskällor utan också måste beakta bland annat EU-domstolens avgöranden.

I Sverige har det statliga *utredningsväsendet* sedan decennier tillbaka haft som ett återkommande uppdrag att med olika infallsvinklar ta sig an integritetsskydd. För att ge några exempel från senare tid kan nämnas Datalagringsutredningen (SOU 2015:31), Informationshanteringsutredningen och dess förslag till en myndighetsdatalag (SOU 2015:39) och Integritetskommittén (Ju 2014:09).

En särskild rättslig genre är *lagkommentarer* som är knutna till en viss författning. Historiskt sett har denna typ av litteratur varit starkt knuten till den nationella juridiken, vilket inte längre är möjligt i samma utsträckning. Att parallellt beakta unionsrätten är numera en självklarhet också i denna typ av publikationer. Exempel inom integritetsskyddsområdet är Sören Öman och Hans-Olof Lindbloms bok *Personuppgiftslagen: En kommentar* (4 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2011) och Cecilia Magnusson Sjöbergs *Kommentar till personuppgiftslagen*, publicerad i Lexino (Stockholm: Karnov 2014).

Bland tidskrifter och serier finns anledning att lyfta fram dels *International Data Privacy Law* (IDPL Oxford Journals, idpl.oxfordjournals.org), dels *Nordisk årsbok i rättsinformatik* (irilaw.org/publications). Årsboken har getts ut sedan 1984 och har under årens lopp återkommande haft teman som behandlar integritetsskydd, persondataskydd och säkerhet, till exempel *Overvåking i en rettsstat* redigerad av Dag Wiese Schartum (2009), och *Internationalisation of law in the digital information society* redigerad av Dan Jerker Svantesson och Stanley Greenstein (2010–2012).

En aspekt på integritetsskydd som ter sig allt mer angelägen gäller internationaliseringen av dataflöden med anknytande svårighet att upprätthålla geografiska gränser och i förlängningen vad som sker inom respektive utanför EU. Utvecklingen vad gäller den unionsrättsliga dataskyddsregleringen och dess territoriella utvidgning behandlas bland annat av Dan Jerker Svantesson i *Extraterritoriality in Data Privacy Law* (Köpenhamn: Ex Tutu, 2014). I nära anslutning

till detta ligger frågor som uppkommer i samband med framväxten av nya affärsmodeller som exempelvis molntjänster. Praktikerns förhållningssätt till detta får en genomlysning i Tobias Edvardsson och David Frydlingers bok *Molntjänster: Juridik, affär och säkerhet* (Stockholm: Norstedts Juridik 2013). Säker informationshantering i digitala miljöer behandlas av Helena Andersson och Anna Nordén i *Rättsinformatik, Juridiken i det digitala informationssamhället*, redigerad av Cecilia Magnusson Sjöberg (Lund: Studentlitteratur, 2015). Dessutom kan nämnas Nicklas Lundblads avhandling *Law in the Noise Society*, i vilken författaren analyserar svårigheter för policyskapare att anpassa sig till framväxten av informations- och kommunikationsteknik (Göteborg: Studies in Informatics, Report 41, 2008).

Som exempel på verk om dataskydd författade utanför Norden kan nämnas en artikel av Bert-Japp Koops som är kritisk till den förestående dataskyddsreformen och som har titeln ”The trouble with European data protection law” (*International Data Privacy Law* 4:4, 2014). Gränsöverskridande dataflöden är ett centralt tema inom området för integritetsskyddslagstiftningen vilket får sin belysning bland annat av Christopher Kuner i monografin *Transborder Data Flows and Data Privacy Law* (Oxford University Press, 2013). Legala aspekter på molntjänster behandlas med flera olika utgångspunkter i antologin *Cloud Computing Law*, redigerad av Christopher Millard (Oxford University Press).

Flykten till Europa och EU:s invandrings- och asylpolitik

av Gregor Noll

Är det rimligt att skriva om asylsökande och flyktingar i en årsbok som ägnas åt EU och säkerhetsfrågor? Terminologin som EU:s ministerråd och Europeiska kommissionen har använt under de gångna decennierna verkar ge stöd för det. EU:s policydokument refererar regelbundet till kampen mot illegal invandring och mot människosmuggling. EU:s gränsskyddsagentur FRONTEX har förmågan och mandatet att koordinera medlemsstaternas civila och militära resurser i gemensamma aktioner för gränsbevakning. Under 2015 såg vi ett drastiskt steg mot militarisering: när fler och fler asylsökande reser in i unionen fattar Ministerrådet ett beslut om att sätta in militära resurser mot människosmugglare och deras egendom utanför EU:s territorier, i analogi med operation Atalanta som riktar sig mot beväpnade pirater utanför Somalias kust. När operation Atalanta nämns som förebild för 2015 års krishantering markeras en kvalitativ övergång, där obehäpnade migranter likställs med beväpnade pirater. Smuggling av migranter, varav en del är flyktingar, ses tydligen som analogt till piratverksamhet. Det verkar som om både ett traditionellt säkerhetsbegrepp fokuserat på militärt försvar och ett utvidgat säkerhetsbegrepp som avser samhällelig säkerhet i stort aktualiseras av den ökande mottagningen.

Att enbart diskutera flykten till Europa som ett säkerhetshot mot EU och dess medlemmar vore dock en otillbörlig reduktion av fenomenet. När allt kommer omkring flyr människor en försämring av säkerhetssituationen i hemlandet. Då kan jag inte gärna fokusera på EU:s säkerhet i mitt bidrag utan att nedprioritera de asylsökandes säkerhet.

Hur bör vi då diskutera relationen mellan EU och flyktingarna? Jag skulle vilja använda mig av ett terminologiskt lån från ekonomisk teori. Termen jag tänker på är protektionism. I vanliga fall beskriver den åtgärder som en stat eller en grupp av stater vidtar för att hindra utomstående aktörer att sälja varor eller tjänster på den egna marknaden. Vad som utgör skydd för de egna marknadsaktörerna utgör handelshinder för utanförstående aktörer. Liberala tänkare har polemiserat mot protektionismen och försökt föreslå alternativa ordningar som förhindrar dess uppkomst. ”Avskaffandet av suveräna nationalstater och tillkomsten av en effektiv internationell rättsordning är det nödvändiga komplementet och den logiska exekveringen av det liberala programmet”, som den liberala österrikiska ekonomen Friedrich von Hayek påpekade i ”The Economic Conditions of Interstate Federalism”, en text som publicerades i *New Commonwealth Quarterly* 1939.

Min poäng är givetvis inte att reducera flyktingar till ekonomiska aktörer eller att likställa EU med en stat, eller en grupp av stater. von Hayeks citat utgår från att den globala rätten kommer att förverkliga sig själv när nationalstaten avskaffats. Federationen blir ett trevande mellansteg på vägen till statens avskaffande och rättsordningens fullkomning. Men hur många nationalstatliga attribut behövs för att ge stadga åt den nya överstatliga rättsordningen som växer fram? Bli dessa attribut inte ett hinder för den överstatliga rättsordningen? Det är just det som är EU:s dilemma: protektionismen kan återuppstå i en ny och mer kraftfull institutionell form.

I detta bidrag driver jag tesen att EU:s invandrings- och asylpolitik är en protektionistisk ordning. Jag kommer att visa hur denna ordning manifesterade sig redan vid unionens tillkomst under femtiotalet, förklara de nu gällande reglerna på invandrings- och asylområdet genom denna och belysa hur den på ett paradoxalt sätt förstärktes under krisåret 2015. Vidare kommer jag att förklara det faktum att EU:s solidaritetsbegrepp är felkonstruerat då det är underordnat den protektionistiska ordningen. Därefter kartlägger jag möjliga utvägar. Om EU menar allvar med sin liberala identitet kan unionen inte fullständigt förneka den asylsökandes rationalitet och fria vilja. Frågan är om det finns ett komplement till dagens protektionistiska system som erkänner den asylsökandes rationalitet och fria vilja och

som inte ställer utopiska eller revolutionära krav på unionen i sin nuvarande form. Jag menar att humanitära viseringar kan utgöra ett sådant komplement, där den asylsökande och EU-medlemsstaten möts i en rationell diskurs innan den asylsökande har fattat beslut om resan till Europa. Slutligen formulerar jag fyra policyrekommendationer för att öka inslagen av solidaritet i unionens och dess medlemsstaters invandrings- och asylpolitik.

Ett konstitutionellt bondeoffer

Den historiska bakgrunden till EU:s migrationspolitik är att tredjelandsmedborgares rättigheter har varit ett slags bondeoffer för att skapa acceptans för den fria rörligheten för EU-medborgare, vilket statsvetaren Meriam Chatty har visat i en doktorsavhandling framlagd år 2015. Redan i Romfördraget gavs medlemsstaterna starka rättsliga incitament för att söndra och härska bland utlänningar. Utlänningar som var medborgare i en annan medlemsstat privilegierades, medan övriga utlänningar länge lämnades åt nationella regeringars gottfinnande. Medlemsstaterna har sedan dess varit noga med att bevaka sin suveränitet i förhållande till tredjelandsmedborgare, och försvarat den ganska framgångsrikt även inom EU:s institutioner. Betydelsen av detta i det närmaste konstitutionella skeende kan inte överskattas i dagens kris inom EU:s migrations- och asylpolitik. Utvecklingen inom detta politikområde kan i stora delar förstås som att nationalstatens protektionistiska sida överfördes i kollektiv form till EU-nivå.

Om vi vill att europeisk integration skall vara något mer än en reproduktion av nationalstatliga strukturer på en högre komplexitetsnivå, innebär denna överföring ett betydande legitimitetsproblem. Nationalstaten verkar inte försvinna i takt med att en överstatlig rättsordning uppstår. Tvärtom: denna överstatliga rättsordning är direkt beroende av ett *växande* inslag av nationalstatlighet i form av en protektionistisk politik. Och just inom invandrings- och asylområdet är medlemsstaternas prerogativ som starkast, både i dagspolitiken och i EU:s grundläggande fördrag. von Hayeks

övertygelse att federalismen kommer att minska den statliga protektionismen står sig dåligt i ljuset av EU:s konkreta exempel. EU har möjliggjort för dess medborgare att röra sig fritt mellan medlemsstaterna, men denna dyrköpta frihet underutnyttjas av unionens medborgare. EU:s liberala grundvalar står dock i bjärt kontrast till den protektionistiska gränsövervakningskartell unionen byggde upp för att kompensera för kontrollbortfallet vid de inre gränserna. Som 2015 års kris har visat är denna gränsövervakningsfunktion och dess försvar genom enskilda medlemsstater en central del av unionens konstruktion. Varje steg mot liberalisering sker därmed till priset av en eskalerande protektionism, som i detta fall kan vara dödsbringande för de som ifrågasätter den protektionistiska ordningen genom att resa till EU utan tillstånd.

Immigrations- och asylpolitikens dilemma

EU:s immigrations- och asylpolitik bottenar alltså i femtiotalets försök att liberalisera EU-medborgarnas fria rörlighet. Det konkreta arbetet med att avskaffa gränskontroller inom EU tog dock fart först i mitten av åttiotalet. Detta arbete präglades av murens fall och det faktum att de auktoritära östeuropeiska grannstater som hade genomfört en rigorös gränsbevakning längs EU:s östra gräns inte längre fanns. EU:s gränsbevakning blev en central angelägenhet i försöket att förverkliga den sista av de fyra grundläggande friheter som utgjorde unionens identitet.

Av denna anledning kan vi inte betrakta EU:s asylregler som isolerade från EU:s regler för gränsbevakning, som sträcker sig från viseringskrav till mandatet för EU:s gränsbevakningsmyndighet FRONTEX. EU:s asylregler utgör det gemensamma europeiska asylsystemet (eller CEAS efter dess engelska akronym). I sig är dessa förordningar inte nödvändigtvis till nackdel för den asylsökande. Tvärtom innehåller de normer som tvingar medlemsstaterna att se över och uppgradera det skydd som inhemsk lag och praxis annars hade erbjudit. Reglerna i CEAS är dock alltför vagt utformade och innehåller ofta alltför svepande bemyndiganden åt medlemsstaterna.

Detta har regelmässigt fastslagits i rättsvetenskaplig forskning som har utvärderat CEAS, till exempel i samlingsvolymen *Seeking Asylum in the European Union* utgiven av Céline Bauloz, Meltem Ineli-Ciger, Sarah Singer och Vladislava Stoyanova år 2015.

Det stora problemet är dock att CEAS i allt väsentligt är utformat så att dess regler stödjer EU:s gränsövervakningspolitik. När man analyserar asylnormerna i sin helhet kommer man till slutsatsen att CEAS och asylnormerna är underordnad gränsövervakningsnormerna och immigrationspolitiken. Därtill är EU:s immigrationspolitik i allt väsentligt utformad för ekonomiska syften och fokuserar inte på humanitära intressen. Ett exempel på detta är EU:s viseringsregler, som föreskriver viseringsförpliktelser för länder vars medborgare ses som potentiella asylsökande.

Dublinförordningen och Schengenreglerna är något av ett gångjärn mellan asylreglerna och gränsövervakningsreglerna. I sin senaste lydelse utfärdades Dublinförordningen år 2013 och den räknas som ett asylinstrument som faller inom CEAS. Förordningen reglerar vilket land inom EU som skall pröva en asylansökan i sak. Enligt den mest använda regeln i Dublinförordningen skall en asylansökan prövas av det land som möjliggjort inresa i EU, vare sig denna inresa skett legalt eller irreguljärt. I realiteten skapar Dublinförordningen ett system där ansvaret för att pröva en asylansökan hamnar på de medlemsstater som har de mest svårbevakade yttre gränserna. Följaktligen är det inte så konstigt att exponerade medlemsstater som Italien sägs kringgå det ansvaret genom att inte registrera nyanlända asylsökande och genom att avskräcka dem med undermåliga mottagningsförhållanden i strid med gällande EU-rätt. Det är alltså lagen själv som skapar en snedfördelning av mottagningsansvaret och som i sin tur medför att lagen kringgås. De destruktiva effekterna av den nuvarande ordningen är välkända sedan nittioalet, men medlemsstaterna har avvisat grundläggande ändringar när tillfällen att reformera Dublinsystemet gavs år 2000 och år 2012.

Protektionistisk solidaritet i asylmottagningen

Att en form av nationalistisk protektionism har präglat EU:s immigrations- och asylpolitik är givetvis till nackdel för tredjelandsmedborgare. Men det skadar också medlemsstaternas sammanhållning sinsemellan. Detta demonstreras med all tydlighet i medlemsstaternas oförmåga att skapa en invandrings- och asylpolitik präglad av solidaritet gentemot asylsökande. Erfarenheterna från 2015 visar också att beroendet av nationalstatlig protektionism gjorde att medlemsstaterna agerade utifrån sina egna intressen snarare än gemenskapsintressen. (För analyser av medlemsstaternas och EU:s migrationspolitik och dess konsekvenser för sammanhållningen i Europa, se Eskil Wadensjös och Peo Hansens kapitel i Europaperspektiv 2012).

Genom en ändring i Lissabonfördraget infogades en tvingande skrivning om solidaritet mellan medlemsstater i EU:s funktionsfördrag (artikel 80 i FEUF). Den avslutar ett kapitel som reglerar EU:s befogenheter inom gränskontroll, asyl och invandring och har följande lydelse:

Den unionspolitik som avses i detta kapitel och dess genomförande ska styras av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning, även i finansiellt avseende, mellan medlemsstaterna. Varje gång det är nödvändigt ska de unionsakter som antas enligt detta kapitel innehålla lämpliga åtgärder för tillämpningen av denna princip.

Jag har tidigare beskrivit hur den faktiska politiken rör sig i motsatt riktning – nämligen mot en *avsolidarisering* inom flyktingmottagandet. Icke desto mindre är det berättigat att ställa frågan om solidaritetsskrivningen kunnat vara en meningsfull motvikt, om den hade tagits på allvar.

Den förhärskande tolkningen är att artikel 80 i FEUF handlar om solidaritet enbart *mellan* medlemsstater, och *inte* om solidaritet mellan medlemsstater och flyktingar, eller medlemsstater och andra mottagningsländer i krisregioner (till exempel Libanon och

Jordanien, som bär en oproportionerligt stor börda vid mottagandet av syriska flyktingar). Men termen ”solidaritet” pekar åt rakt motsatt håll.

Denna term har sina rötter i den romerska civilrätten och betecknar då en relation mellan en fordringshavare och en grupp personer som svarar för skulden (som jurister betecknar som gäldenärer). Vid solidariskt betalningsansvar kan fordringshavaren kräva vilken gäldenär som helst på *hela* skulden, och inte bara dennes del av den. Solidaritet ökar alltså chansen för att en fordran blir tillgodosedd. Hur gäldenärerna sinsemellan hanterar den uppkomna situationen när fordringshavaren har utkrävt solidariskt ansvar från en av dem, är en annan fråga.

Hur överför vi detta resonemang till EU:s invandrings- och asylregler? Användningen av termen ”solidaritet” är bara meningsfull om man ser medlemsstaterna som solidariskt ansvariga att uppfylla ett rättsligt krav som den asylsökande reser. Detta krav är grundat i mänskliga rättigheter och i flyktingrätten, där det bestäms att stater inte får återsända skyddsbehövande till länder där de utsätts för vissa risker eller hot. Det intressanta är att solidaritetsbegreppet innebär valfrihet för fordringshavaren och därmed den asylsökande. *Kravet kan riktas mot vilken medlemsstat som helst.* Detta går stick i stäv med Dublinsystemets tvångsordning, där andra faktorer än individens preferenser styr. För att solidaritet skall kunna råda medlemsstater emellan krävs det givetvis att de kompenserar den stat som blir föremål för den asylsökandes krav på solidariskt ansvar.

Min poäng är inte att artikel 80 i FEUF bör omtolkas på detta sätt, utan att artikeln är så pass motsägelsefull i sin lagtekniska konstruktion att den inte kommer att kunna leda till praktiska resultat – vare sig i politiken eller inför EU-domstolen.

Hur skulle det vara om EU:s haltande solidaritetsbegrepp tillämpades ute på marknaden? Låt oss titta på ett exempel: å ena sidan har vi tio företagare som gemensamt tar ett lån och å andra sidan har vi en bank. Låt säga att banken bara är beredd att låna ut pengar till gruppen om de accepterar att banken kan kräva vilken som helst av dem på hela beloppet – alltså solidariskt betalningsansvar. Ett låneavtal skrivs, pengarna kvitteras ut, men gruppen av företagare

glömmer att avtala sinsemellan hur de skall göra om banken en dag säger upp lånet och kräver en enda gruppmedlem på hela beloppet. Vad händer om övriga gruppmedlemmar inte har pengar till det eller åberopar andra skäl för att inte betala?

Men så gör väl inga seriösa företagare? Nej, nog är det så. Det vore dumt att hoppa över detta avgörande avtal låntagare emellan, eftersom det skapar en onödigt rörig situation som kan sätta sammanhållningen och ekonomin i hela det gemensamma företaget på spel. Tyvärr är det så att EU har satt just denna dumhet i system. Vad händer när en grupp asylsökande, precis som banken, kräver en medlem i unionen på att avtalet uppfylls?

Detta är precis vad som har skett. Huvuddelen av de asylsökande som anlände 2015 söker asyl i Tyskland och Sverige. Unionen har ju som bekant ytterligare 26 medlemsstater. Länder som Italien och Grekland påverkas i hög grad av att vara förstamottagare: många asylsökande och andra migranter reser in i EU via dessa länder, ofta efter att ha riskerat livet på Medelhavet. Asylsökande stannar dock inte där, till stor del på grund av att mottagningsförhållandena är usla. Både förstamottagare som Italien och Grekland, och slutliga mottagare som Sverige och Tyskland, upplever sig vara tungt belastade av det ökande antal flyktingar som rest in under 2015. Båda grupper upplever också att de inte får adekvat hjälp från övriga EU-länder. Det leder till kraftiga spänningar mellan regeringarna och ovanligt stormiga möten i ministerrådet. Idén om ett enat Europa verkar stå på spel.

Solidaritetsens tre dimensioner

Under 2015 har Europeiska kommissionen föreslagit ett obligatoriskt system för en jämnare fördelning av asylsökande bland medlemsstaterna. Föga överraskande har detta förslag stött på kraftigt motstånd från Storbritannien och ett antal centraleuropeiska medlemsstater. När allt kommer omkring skulle en obligatorisk utjämning tvinga denna grupp av stater att ta emot fler asylsökande. Vi måste organisera brandförsvaret *innan* det brinner, inte *när* det brinner, och

vi måste organisera solidaritetsmekanismer *innan* solidaritet tas i anspråk, inte *när* den behöver tas i anspråk.

Hur kan då solidaritet organiseras på lång sikt? I boken *Negotiating Asylum* föreslog jag år 2000 att vi bör diskutera tre dimensioner som kan bidra till solidaritet: att dela på normer, att fördela pengar och att fördela människor, vilka här utgörs av asylsökande och flyktingar.

Att dela på normer inom EU innebär att alla medlemsstater ger asylsökande och flyktingar ungefär samma rättigheter och förmåner, att asylprocessen är ungefär lika rättssäker och att mottagningen är ungefär lika trygg. Om alla tillämpar samma normer finns det mindre anledning för asylsökande att välja vissa medlemsstater som mål, och att välja bort andra. Det är inte bara en fråga om lagstiftning, utan lika mycket om praxis. Det duger inte att sökande med vissa nationaliteter regelbundet får avslag i ett EU-land, medan de i ett annat EU-land regelbundet bedöms ha skyddsbehov. Det duger inte heller att ett EU-land lägger betydande resurser på att bygga välfungerande förläggningar med engagerad personal, medan asylsökande i ett annat EU-land tvingas leva på gatan.

Dessa fenomen uppstår dock trots gemensamma normer. På ett övergripande plan styrs mottagning och asylprövning av folkrådet, främst genom flyktingkonventionens och Europakonventionens grundläggande regler. Inom EU-rätten finns det ett stort antal direktiv och förordningar som berör migration och flykt. Ett problem är att de EU-rättsliga instrumenten har för låg ambitionsnivå för att verkligen bidra till en jämnare mottagning inom EU. Ett annat problem är att övervakningen av reglernas efterlevnad är otillräcklig, och det kan dröja många år innan EU-kommissionen, EU-domstolen eller Europadomstolen verkligen tar itu med regelkränkningarna i en stat, om de gör det alls.

Nästa dimension av solidaritet är att fördela pengar mellan EU:s medlemsstater. Vi kan tänka oss två anledningar till detta. Den ena är att hjälpa medlemsstater med svaga mottagningssystem eller stora inflöden av flyktingar och asylsökande med att förbättra mottagningen och skydda de som behöver skydd. Den andra anledningen är att länder som faktiskt tar emot färre flyktingar kompenserar länder med fler flyktingar. Denna form av fördelningspolitik väcker

naturligtvis frågan om pengar och flyktingar är ekonomiskt jämförbara: går det verkligen att köpa gästfrihet i ett annat land för kronor och ören och därmed friköpa sig själv? Mottagandet av asylsökande och integration av flyktingar kan inte reduceras till att handla om ekonomi. I alla medlemsstater är flyktingmottagning en fråga om identitetspolitik. Därför kan omfördelning av pengar inte i sig lösa frågan om snedbelastning hos enstaka medlemsstater, utan bara vara ett mindre bidrag till en mer omfattande lösning.

Idag finns det en ekonomisk omfördelning på asylområdet, orkestrerad av EU. Under perioden 2014–2020 har medel anslagits i EU:s budget, som medlemsstater kan söka. Sverige, till exempel, kan tilldelas upp till 118,5 miljoner euro, Spanien 257 miljoner euro, Grekland 259 miljoner euro och Italien 310 miljoner euro. Även om beloppen knappast är triviala påverkar de troligtvis inte den politiska inställningen hos landets regering eller hos väljarna.

Man kan lätt få intrycket att det är otillräckligt att dela på normer och fördela pengar, och att EU måste ta itu med att fördela människor – den tredje och sista dimensionen av solidaritet. Det är också den mest känsliga – när allt kommer omkring har vi dåliga historiska erfarenheter av tvångsförflyttningar. Asylsökande kan ha goda skäl att välja ett visst asylland framför andra, och dessa har inte nödvändigtvis med asylsystemet i sig att göra. Språk, tillgång till arbetsmarknaden, närvaro av familjemedlemmar, existensen av en diaspora, landets rykte i fråga om mänskliga rättigheter – allt detta kan påverka beslutet. Och många av dessa faktorer har en direkt betydelse för hur lätt det är att integreras, hitta ett jobb i värdlandet, betala inkomstskatt, lära sig språket och bli en del av gemenskapen. (För en diskussion om just anhöriginvandring i relation till unionsmedborgarskapet, se Hedvig Bernitz kapitel i Europaperspektiv 2012). Om vi skulle skapa ett tvångsfördelningssystem som ignorerade dessa preferenser skulle vi antagligen få ett stort antal asylsökande som ändå skulle försöka kringgå tilldelningen av ett visst asylland genom att flytta till eller stanna i det önskade asyllandet. Användandet av tvångsmedel skulle öka, vilket innebär att vi skulle få lägga mer resurser på poliser som sätter kandidater för förflyttning i förvar eller tvingar dem på flygplan. Tvångsavvisningar och förvarshållanden är oerhört kostsamma,

både i form av pengar och i risker för trauman, självskaadebetenden eller kränkningar av mänskliga rättigheter.

Har vi exempel på fördelning av asylsökande inom EU? Svaret är Dublinförordningen. Dess regler skapades i och för sig inte för att åstadkomma en mer rättvis fördelning av asylsökande och flyktingar, utan för att ge incitament till en förstärkt gränsbevakning. Som jag konstaterade ovan syftar den mest använda regeln i Dublinförordningen till att en asylansökan skall prövas av det land som möjliggjort inresa i EU, vare sig denna inresa skett legalt eller irreguljärt. Det innebär att de länder som har svårbevakade lands- eller sjögränser längs migrationsrutterna belastas under Dublinförordningen, medan andra länder som Sverige och Danmark avlastas. I teorin kan de sistnämnda länderna föra över asylsökande till sydliga medlemsstater, om de kan visa att de registrerades där efter sin inresa till EU. I praktiken håller systemet på att haverera, eftersom mottagningssystemen är så dåliga i många sydeuropeiska länder att Europadomstolen och EU-domstolen har stoppat återföring av asylsökande dit i ett antal uppmärksammade fall, bland annat genom Europadomstolens domar i fallen *M.S.S. mot Belgien och Grekland* från 2011 och *Tarakhel mot Schweiz* från 2014. Vissa sydeuropeiska medlemsstater har slutat registrera alla nyanlända asylsökande och låter istället dessa migrera vidare norrut. De anser sig inte kunna hantera två svåra uppgifter samtidigt: att vara förstamottagare och slutmottagare, och därmed att både rädda liv ute på havet och därefter ta hand om alla räddade själv.

Dublinsystemet är ett tvångssystem. Idag vet vi att det är ett stort misslyckande, något som bland annat diskuteras av en forskargrupp bestående av Elspeth Guild, Cathryn Costello, Madeline Garlick, Violeta Moreno-Lax och Sergio Carrera i rapporten *Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin*, publicerad av Europaparlamentet 2015. Ytterligare ett tvångssystem, med syfte att jämna ut den snedfördelning som Dublin har skapat, skulle skapa ytterligare byråkrati, kostnader och mänskligt lidande.

Tvingande omfördelning är inte enbart problematiskt för individer som berörs av den, utan även för medlemsstaterna. Under juni och september 2015 beslutade EU:s ministerråd om ett tving-

ande system för att omfördela totalt 160 000 asylsökande som hade anlant till Italien och Grekland över en tvåårsperiod. Debatten inför besluten var ovanligt hård, trots att omfördelningsmekanismen som diskuterades var begränsad i tid och numerär. Även beslutets implementering vållade bekymmer. De praktiska problemen var så betydande att enbart 116 personer hade omfördelats i början av november 2015. Bland orsakerna fanns vissa medlemsstaters fortsatta ovilja att acceptera systemet, men även de asylsökande motsatte sig att förlora ytterligare i autonomi vad gällde valet av destinationsland.

Humanitära viseringar som ett steg mot ökad solidaritet?

Hur kan ett solidaritetssystem utformas som bygger på frivillighet? Att styra asylsökande till länder som de tidigare inte övervägt som slutdestination handlar först och främst om att förbättra rättighetskyddet och skyddet mot diskriminering i dessa länder. Varför stannar inte asylsökande i Italien eller Grekland där de korsar EU:s yttre gräns? ”Det är tydligt att bra kvalitet i första mottagningsledet är nyckeln till en jämn fördelning av asylsökande” skrev migrationsrättsprofessorn Elspeth Guild i ett blogginlägg år 2015, och syftade på dagens usla förhållanden bland annat i den grekiska och italienska asylmottagningen. Att fördela människor handlar alltså i första ledet om att dela på normer: asylsökandes rättigheter måste garanteras i verkligheten, inte bara i lagstiftningen. Där återstår mycket arbete. Redan långt innan den kraftiga ökningen av antalet asylsökande år 2015 stod det klart att mottagningssystemen i många medlemsstater hade allvarliga brister. Steve Peers, professor i mänskliga rättigheter vid Essex universitet, har pekat på den bristfälliga implementeringen av EU-rättens regler om mottagning av asylsökande som en dominerande anledning till att Frankrike måste anses bära ansvar för de kaotiska förhållanden i Calais, där migranter och asylsökande försöker ta sig över till Storbritannien.

Guilds påpekande handlar till syvende och sist om att vi måste ta de asylsökandes rationalitet och fria vilja på allvar. Om rättighetsni-

vån faktiskt håller en lagenlig standard överallt i EU kommer detta att bli känt bland framtidens asylsökande. Då kommer dessa asylsökande att ha mindre skäl att försöka ta sig till en viss medlemsstat och undvika andra.

För att kunna kommunicera effektivt menar jag att EU-stater måste sträva efter att nå potentiella asylsökande i början av migrationsprocessen. Idag är det diasporan, människosmugglare och den allmänna ryktesfloran som påverkar den enskildes val av väg och mål. Myndighetskontakter tas väldigt sent – i regel först när den skyddsökande har kommit fram till det land hon ämnar söka asyl i. Detta är för sent för att rätta till en felaktig bild som påverkat valet av destinationsland. Under 2015 års flyktingkris blev det uppenbart att asylsökande transiterade genom mindre medlemsstater som egentligen hade kapacitet att ta emot dem. Okunskap får antas ligga bakom sådana beslut. Ett framtida system måste ge den sökande incitament att ta myndighetskontakter så tidigt som möjligt och därigenom skaffa sig en överblick över möjligheterna och begränsningarna som finns i EU. Därmed skulle auktoritativ information om framgångsutsikterna för en asylansökan kunna ges. Människosmugglarnas faktiska informationsövertag skulle knäckas. Vikten av det sista tror jag inte kan överskattas.

Vad bör EU:s medlemsstater konkret göra för att hantera dessa problem? Idag finns det ett stort nätverk av ambassader. Personer som överväger att lämna sin ursprungsregion för att söka asyl i Europa bör ges skäl att uppsöka en av dessa och påbörja asylprocessen där. Vid ett avslagsbeslut under ambassadprocessen kommer den sökande att förstå att hon inte bör riskera sina tillgångar och sin hälsa för att resa irreguljärt till det land vars ambassad hon har kontaktat. Ett positivt beslut skulle innebära att ett humanitärt visum ges för att fullfölja asylansökan i medlemsstaten i fråga. Därmed kan den sökande resa in legalt och undvika Medelhavets och andra smugglingsvägars faror. De medel som annars skulle gå till smugglarna kan då användas till bättre ändamål.

Ett sådant system av humanitära viseringar skulle vara ett ytterligare steg mot att jämna ut fördelningen av asylsökande. Det första skälet till detta är att ett ganska stort antal kontaktpunkter med

asylsystemet skulle göras tillgängliga över hela världen. Idag är det smugglingsrutterna och smugglarnas skicklighet som bestämmer vilket urval av medlemsstater den asylsökande kommer i kontakt med. För det andra har resursstarka medlemsstater i regel fler ambassader än mindre resursstarka medlemsstater. Det skapar i sig ett proportionerligt utjämning. Under detta system skulle exempelvis Storbritannien inte kunna fortsätta att profitera på sitt geografiska läge och enbart ta emot fyra procent av alla asylansökningar i EU, som landet gjorde under 2015 års första kvartal.

Poängen är inte att avskaffa dagens territoriella asylsystem, utan att utveckla ett system med humanitära viseringar som komplement. FN:s flyktingkommissarie António Guterres har uppmanat EU:s medlemsstater att öppna fler lagliga vägar som leder till asyl. Om EU skall göra allvar av sitt solidaritetslöfte finns det all anledning för medlemsstaterna att hörsamma hans uppmaning.

År 2003 föreslog jag tillsammans med Jessica Fagerlund och Fabrice Liebaut ett system baserat på humanitära viseringar i en studie beställd av Europeiska kommissionen. Vi hade då studerat den praxis som förekom i ett antal västerländska stater och funnit goda exempel som nästan ingen kände till. Schweiz framstod som det land som hade det mest avancerade systemet, vilket uppvisade höga rätts-säkerhetsambitioner och fungerade väl under två decennier. Efter 2001 avskaffade Schweiz, Danmark och Spanien sina system istället för att samordna dem. Anledningen var det ökade inflytandet från nationalistiska partier i dessa länder över deras asylpolitik. Det kan vara på tiden att tänka igenom huruvida de beslut dessa stater tog var steg i rätt riktning för Europa. Nyare forskning bekräftar vår slutsats att det finns rättsliga förpliktelser att skydda sökande vid ambassader i vissa speciella fall. Sanderijn Duquet och Jan Wouters, båda forskare verksamma vid Leuvens universitet, påpekade i *European Law Review* år 2015 att även EU:s diplomatiska missioner är förpliktade att skydda asylsökande i specifika fall, och att förpliktelsen bottnar i både EU-rätt och folkrätt.

Andra lösningsförslag

I det föregående avsnittet ställdes tvångsfördelning av asylsökande inom EU och humanitära viseringar vid medlemsstaters beskickningar mot varandra för att kontrastera ett protektionistiskt paradigm mot ett liberalt sådant. För att ge en bredare bild av handlingsalternativen kommer jag nu att gå igenom andra förslag som har förts fram för att adressera krisen:

- ökat stöd till flyktingars ursprungsregion,
- asyl kan enbart sökas i regionen,
- ytterligare satsning på migrationskontroll,
- ökad återbosättning (så kallad *resettlement*),
- avskaffande av viseringstvång respektive sanktioner mot transportföretag, samt
- fri migration.

De första fyra tenderar i olika omfattning mot ett protektionistiskt paradigm, medan de två sista är sprungna ur ett liberalt paradigm. Jag kommer att testa vart och en av dessa förslag mot tre kriterier:

- Rättsenlighet: är förslaget genomförbart utan att kränka gällande folkrätt?
- Acceptans bland befolkningar i EU – kan förslaget få tillräckligt stöd av medlemsstaternas befolkningar?
- Acceptans bland migranter och asylsökande: kan förslaget påverka migranternas och asylsökandes beteende i önskad riktning?

Ett förslag som regelbundet förs fram är att *öka EU:s och medlemsstaternas stöd till flyktingars ursprungsregion*. Ibland kopplas förslaget till ett explicit eller underförstått krav att samtidigt minska flyktingmottagningen inom EU och dess medlemsstater.

Låt oss ta syriska flyktingar som exempel. Redan idag är EU och dess medlemsstater den näst största bidragsgivaren till flyktingmottagning i Syriens omedelbara grannländer (på UNHCR:s och UNDP:s webbplats 3rpsyriacrisis.org uppdateras kontinuerligt siffror om ekonomiska behov och beviljade bidrag). Förslaget möter givetvis inga hinder i gällande folkrätt och min bedömning är att medlemsstaternas befolkningar skulle stödja en sådan ökning inom vissa ramar. Men förslaget faller på att det inte skulle åstadkomma en ändring i migranters och asylsökandes beteenden. Mer än fyra miljoner syriska flyktingar befinner sig i närområdet (Turkiet, Libanon, Jordanien, Irak och Egypten). Innan 2015 års inflöde hade cirka 124 000 syrier funnit tillflykt i Europa, vilket motsvarade cirka 4 procent av det totala antalet syrier på flykt. Inte ens en mycket kraftig ökning av det ekonomiska stödet till länderna i närområdet kan kompensera för de brister i mottagningssystemet som uppstår när en fjärdedel av ett lands befolkning består av flyktingar (vilket är fallet i Libanon). Det kommer alltså att vara mycket mer attraktivt att söka sig till EU än att stanna i något uppgraderade läger utan framtidsutsikter.

I debatten förekommer också förslaget att *asyl i EU enbart kan sökas i ursprungsregionen*. Därmed hoppas man ta bort incitamentet att ta sig till EU. Theresa May, Storbritanniens minister med ansvar för migrationsfrågor (*Home Secretary*), gjorde ett sådant utspel i oktober 2015. Som jag har visat i en artikel publicerad i *European Journal of Migration and Law* 2003 är sådana förslag emellertid oförenliga med gällande folkrätt. Inte minst Europakonventionen föreskriver en rätt till prövning av påstådda MR-kränkningar när en asylsökande har anlänt till EU. EU:s medlemsstater kan därför inte realisera detta förslag och samtidigt fortsätta vara medlemmar av Europarådet och EU. Vidare skulle de behöva dra sig ur vissa folkrättsliga konventioner. Så snart detta står klart för EU:s medborgare skulle antagligen opinionen vända mot ett genomförande av förslaget. Slutligen skulle migrationen till Europa sannolikt fortsätta, men resultera i papperslöshet och inte i flyktingstatus.

Kan en *ytterligare satsning på migrationskontroll* vara en lösning? Vi kan konstatera att hårdare migrationskontroll tenderar att öka risken för kränkningar av mänskliga rättigheter. Det är ingen slump att EU-medlemmar med en yttre EU-gräns som exponeras mot migrationsrutterna uppvisar en stor andel fällande domar inför Europadomstolen. Grekland är det mest slående exemplet. Vidare är experterna eniga om att ökad kontroll på en rutt förflyttar migrationen – inklusive flyktmigrationen – till en annan rutt. Att kontrollera alla yttergränser med samma effektivitet skulle kräva närmast totalitära inslag i gränsövervakningen och därmed innebära en förändring av EU:s identitet som vore oacceptabelt för många EU-medborgare. Det skulle krävas drakoniska åtgärder för att skapa en beteendeförändring hos migranter, och det inrikes- och utrikespolitiska priset för dessa vore för högt enligt min bedömning.

Då framstår en *ökad återbosättning* (vilket är detsamma som en utvidgning av antalet så kallade kvotflyktingar) som förhållandevis sympatisk. Återbosättning innebär att ett mottagarland väljer ut vissa flyktingar som inte har fullgott skydd i regionen och förser dem med inrese- och uppehållstillstånd. Det finns inga rättsliga anspråk på återbosättning – det är alltså inte tvingande för medlemsstaterna. Idag är det någon promille av världens flyktingar som får skydd på detta sätt. Givetvis är en ökad återbosättning helt kompatibelt med folkrätten och skulle antagligen också få stöd bland väljarna åtminstone i de nordliga och västliga delarna av EU. Denna lösning faller dock på sin renodlat planekonomiska karaktär, där flyktingarna inte kan vara säkra på att ett stort skyddsbehov leder till en hög sannolikhet att bli utvald för återbosättning. Därför bedömer jag att även en kraftig ökning av antalet återbosatta flyktingar inte kommer att leda till en beteendändring hos asylsökande och flyktingar. Skälet är att återbosättning som system helt enkelt är för oförutsägbart.

Vi lämnar nu de protektionistiska lösningsförslagen och övergår till två förslag av övervägande liberal karaktär. Den första är *avskaffandet av viseringstvånget respektive avskaffandet av sanktioner mot transportföretag*. Dessa åtgärder kan riktas mot vissa nationaliteter som bedöms ha ett generellt skyddsbehov. Det skulle innebära att migranter från de länder som åtgärderna gäller kan resa in legalt

och att transportbolag som möjliggör deras inresa inte längre skulle riskera böter och skadeståndsansvar. Det finns inget hinder för detta i folkrätten, däremot skulle det krävas en ändring av EU-rätten och den nationella rätten i medlemsstaterna. Jag tror inte att dessa två lösningsförslag skulle vinna ett tillräckligt stort stöd bland EU-medborgare. Anledningen är att åtgärderna inte enbart gynnar flyktingar. Alla migranter av den nationalitet som har befriats från viseringstvång respektive undantagits från sanktioner mot transportföretag kan då resa in, inte bara sådana som har skyddsbehov. Vid en första anblick verkar det kanske inte problematiskt när det gäller ett land som Syrien. Men vid närmare eftertanke innebär det också att personer som har gjort sig skyldiga till krigsförbrytelser eller brott mot mänskligheten under Syrienkonflikten kan resa in.

Sist vill jag ta upp förslaget om *fri migration* som faktiskt hörs då och då i debatten. Givetvis skulle fri migration belastas av samma problem som avskaffandet av viseringskrav respektive sanktioner mot transportföretag, men går avsevärt mycket längre än så. Begreppet ”fri migration” betyder dock olika saker beroende på hur migrationens frihet relateras till nationalstatens fortbestånd.

Om vi *behåller* nationalstaten samt kapitalismen som ekonomiskt system, men avreglerar migrationen fullständigt skulle det innebära att de globala inkomstskillnaderna flyttar in i nationalstaterna. En underprivilegierad klass av migranter utan högre utbildning skulle uppstå. Denna klass skulle undantas från minimirättigheter och leva utanför de sociala skyddssystem vi har idag för de minst privilegierade i nationalstaten. Dessa förändringar vore inte kompatibla med dagens folkrätt och det är inte troligt att vare sig EU:s medborgare eller asylsökande och flyktingar skulle uppfatta dem som acceptabla. Om fri migration skulle införas medvetet för att *avskaffa* nationalstaten vore det revolutionärt. Då skulle det vara meningslöst att anlägga folkrättsliga kriterier eller fundera över åtgärdens legitimitet vid nationalstaternas valurnor. Är vi kapabla att skapa en mer solidarisk efterföljare till nationalstaten? Ju mindre tillit vi sätter till dagens system för flyktingskydd desto mer konfronteras vi med denna fråga.

Mot ett hållbart och solidariskt europeiskt asylsystem

Efter denna analys konstaterar jag att det inte går att skaka fram en jämnare fördelning av asylsökande på planekonomisk väg genom tvångsförflyttningar av potentiellt skeptiska asylsökande. Inte heller de förslag jag gick igenom i föregående avsnitt framstår som oproblematiske ur rättighets- och legitimitetsperspektiv. Däremot finns det goda utsikter att skapa ett europeiskt asylsystem som gradvis ökar i solidaritet om medlemsstaterna satsar på ett paket som består av fyra delar:

- Dublinförordningen måste upphävas och asylsökande skall på sikt ges fri rörlighet inom EU. Redan idag fungerar Dublinsystemet mycket dåligt och asylsökande rör sig rent faktiskt mellan medlemsstaterna.
- Rättighetsskyddet måste förbättras i mottagningsledet i de allra flesta EU-stater. Detta torde kräva ganska stora investeringar och det är osannolikt att de sydeuropeiska medlemsstaterna kan finansiera dem själva. Grekland är det mest extrema exemplet på en stat med stora behov och små möjligheter. Här krävs det att andra stater rycker in och att medel omfördelas genom EU, i högre grad än idag.
- Det behövs en intensifierad övervakning av rättigheternas efterlevnad genom nationella domstolar, EU-domstolen samt internationella domstolar och övervakningsorgan. Idag kan det löna sig för enstaka medlemsstater att åsidosätta rättigheter under en viss period, fullt medvetna om att man kommer att få bakläxa av en domstol – men först efter att antal år. Under tiden har man förmedlat budskapet om att en hård och restriktiv linje implementeras.
- Ett system med humanitära viseringar som binder ihop medlemsstaters ambassader med deras territoriella asylsystem måste komma på plats. Enstaka medlemsstater kan gå

före och ensidigt lansera en ny praxis vid sina ambassader under gällande Schengenregler. Men givetvis vore det bättre om alla medlemsstater engagerade sig och att ramarna föreskrevs i ett EU-direktiv.

Jag vill dock resa en varningsflagga för att denna typ av reformer försvåras av att nationalstatens protektionistiska sida har infekterat hela EU:s immigrations- och asylpolitik. Det går visserligen att försöka styra politiken åt motsatt håll genom reformåtgärder som i högre grad tar tillvara rättigheter för medborgare i tredje land och som säkrar deras tillträde till EU-territoriet när de behöver skydd som flyktingar. Erfarenheterna sedan 1993 års Maastrichtfördrag visar dock att den reformistiska linjen är dömd till en marginell position. I värsta fall legitimerar den de rättighetskränkningar och de mellanstatliga spänningar som snedfördelningen av asylsökande och flyktingar medför.

Med detta sagt kan jag konstatera att de tre första punkterna ovan (Dublinförordningen avskaffas, rättighetsskyddet förstärks och övervakning av rättigheternas efterlevnad intensifieras) mycket väl kan hanteras inom de befintliga strukturerna. Däremot kräver den fjärde punkten om humanitära viseringar lite mer eftertanke om tillvägagångssättet, eftersom EU-lagstiftningen visserligen medger ett sådant system men saknar normer som samordnar och främjar sådana viseringar.

Hur skulle en reformprocess kunna se ut? En mindre grupp av medlemsstater, däribland stora destinationsländer som Sverige eller Tyskland, skulle kunna agera som en *coalition of the willing* för att lansera ett gemensamt system med humanitära viseringar. Låt säga att denna grupp beslutade sig att gemensamt kommunicera till potentiella flyktingar att deras beskickningar var beredda att ta emot ansökningar om asylviseringar och att dessa skulle möta i stort sett samma krav på skyddsbehov som är aktuellt i territoriella asyssystem. Låt säga att gruppen utbytte erfarenheter av ett sådant system med varandra och började informera de som söker visering om möjligheterna att få skydd i *alla* de deltagande länderna. Och, slutligen, låt oss anta att denna grupp i ett senare steg kom att ta emot viserings-

ansökningar till en annan stat inom gruppen och vidarebefordrade sådana ansökningar till denna. Då skulle vi få kärnan till ett system som skulle göra en stor skillnad om det övertogs av unionen i stort. Detta är naturligtvis inte en snabbåtgärd; en sådan reform skulle ta många år.

Jag nämnde von Hayek i början av denna text som ett exempel på hur liberala tänkare ser federationen som en strategi för att övervinna nationalstatens inneboende protektionism. I denna text har jag konstaterat att EU alltjämt brottas med en form av protektionism som härrör från människors rörlighet över gränserna. Botemedlet jag föreslår är att bilda en mindre och avantgardistisk federation inom federationen för att infria vad vi kunde beskriva som EU:s federala löfte mot flyktingar och övriga skyddsbehövande.

Risken kvarstår dock att en reformistisk praxis som omfattas av en mindre grupp medlemsstater förblir marginell när EU har byggt protektionistiska grundstrukturer över flera decennier. Därför menar jag att det är mest angeläget att föra en förnyad debatt om vad demokrati egentligen är i en värld där det är alltmer normalt att människor flyttar på sig. När allt kommer omkring är jag jurist av en anledning. När lagen leder till att människor drunknar, måste jag vara beredd att ompröva lagen och söka ett nytt innehåll åt den. Jag stödjer även demokratin av en anledning. När denna sägs kräva en dödsbringande politik för att överleva måste jag vara beredd att söka en ny form åt demokratin.

Källor och litteratur

En bra utgångspunkt för att förstå de historiska grunderna för EU:s spagat mellan fri rörlighet för unionsmedborgare och strikt migrationskontroll av tredjelandsmedborgare är Meriam Chattys avhandling *Migranternas medborgarskap: EU:s medborgarskapande från Romförhandlingarna till idag* (Örebro universitet: Repro, 2015). Den som vill orientera sig kring hur asyl regleras i nu gällande Europarätt och vilka brister som har konstaterats i lagstiftning och praxis bör konsultera *Seeking Asylum in the European Union*, utgiven av Céline

Bauloz, Meltem Ineli-Ciger, Sarah Singer och Vladislava Stoyanova (Leiden och Boston: Brill/Nijhoff, 2015).

För vidare läsning om varför flyktingar snedfördelas inom EU rekommenderas Elspeth Guilds inlägg ”Responsibility Sharing of Asylum Seekers in the EU: Good Quality First Reception is the Key” på (*VerfBlog*, 2015/8/26, <http://www.verfassungsblog.de/responsibility-sharing-of-asylum-seekers-in-the-eu-good-quality-first-reception-is-the-key/>). Frågan om hur man kan skapa alternativ till den problematiska Dublinförordningen har utretts i en rapport av en forskargrupp bestående av Elspeth Guild, Cathryn Costello, Madeline Garlick, Violeta Moreno-Lax och Sergio Carrera med titeln *Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin* (Europaparlamentet, 2015).

Tillsammans med Fabrice Liebaut och Jessica Fagerlund har jag belyst möjligheten att bygga upp ett system av humanitära viseringar: *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure* (Europeiska kommissionen, 2003). En aktuell analys av huruvida EU:s egna diplomatiska beskickningar är förpliktade att skydda asylsökande har gjorts av Sanderijn Duquet och Jan Wouters i artikeln ”Seeking Refuge in EU Delegations Abroad: a Legal Imbroglia Explored” (*European Law Review* 40:5, 2015).

Ariadna Ripoli Servent och Florian Traunert förklarar i sin artikel ”Do Supranational EU Institutions Make a Difference? EU Asylum Law Before and After Communitarization” (*European Public Policy* 21:8, 2014) att ministrarna med ansvar för asylfrågor alltså är de som bestämmer hur EU:s rättsregler formuleras, och att EU-parlamentet och kommissionen har haft ett mer marginellt inflytande. Slutligen vill jag hänvisa till en text vars slutsatser jag inte delar, men vars kvantitativa metodologi är intressant. Eiko Thielemann och Nadine El-Enany argumenterar i artikeln ”Refugee Protection as a Collective Action Problem: Is the EU Shirking its Responsibilities?” (*European Security* 19:2, 2010) för att EU:s flyktingpolitik inte är värre än den som en del OECD-länder bedriver.

Europa - ta ditt ansvar!

av Charlotte Wagnsson

”Ansvar” har blivit något av ett modeord som färgar diskussioner om internationell politik. Både forskare och politiker talar om vikten av ansvarstagande och framhåller vissa länder och beteenden som särskilt ansvarsfulla. Forskare diskuterar exempelvis huruvida stormakter på uppgång kan och vill ta ansvar för internationella institutioner och normer och huruvida det är ansvarsfullt att ingripa i suveräna stater för att skydda befolkningar mot massmord. Statsledare framställer sina egna lösningsförslag på olika problem, såsom flyktingkrisen i Europa eller kriget i Syrien, som ansvarsfulla.

Under senare år har brittiska ledare betonat Storbritanniens ansvar på en rad områden. Till exempel understryker de vikten av att ta ansvar för konflikten i Syrien, att samarbeta med andra länder för att förebygga och hantera konflikter, att ta särskilt ansvar i egenskap av kärnvapenmakt i NATO, och att hantera Rysslandsproblematiken. Strategidokument fastställer att ”Vårt land har alltid haft globalt ansvar och globala ambitioner”. På liknande sätt har den franske utrikesministern hävdad att Europa har ett stort ansvar att engagera sig i dialog med Ryssland, medan tyska politiker på senare år förespeglat att man kommer att ta mer ansvar i säkerhetsfären. Den svenska utrikesministern beskriver Sveriges kandidatur till FN:s säkerhetsråd som ett uttryck för Sveriges beredskap att ta ansvar. Också ledare i icke-demokratiska stater framhäver vikten att ta ansvar i internationell politik. Ett talande exempel är president Vladimir Putins försäkran under ett samtal med Israels premiärminister Binyamin Netanyahu i september 2015 att Rysslands agerande

i Mellanöstern alltid varit ”mycket ansvarsfullt” och så skulle förbli. Detta speglar enligt forskarna Mlada Bukovansky, Ian Clark, Robyn Eckersley, Richard Price, Christian Reus-Smit och Nicholas J. Wheeler i boken *Special Responsibilities* ett nytt fenomen: politisk retorik har kommit att bli genomsyrad av hänvisningar till ”ansvar”.

Ju mer begreppet ansvar används, desto större förväntningar skapar detta på att stater skall agera på ett visst sätt. Förväntningar på ansvarsfullt agerande – oavsett om detta avser ett humanitärt, folkrättsligt, statligt eller annat perspektiv – måste då i högre grad tas i beaktande i det politiska beslutsfattandet.

Men vill Europa ta ansvar? Och vad omfattar detta ansvar; enbart europeiska befolkningar, eller något ytterligare, såsom lidande människor bortom Europas gränser eller hela världsordningen? Varför ska EU och dess medlemsstater överhuvudtaget vilja ta ansvar för säkerhetsproblem som inte direkt rör den egna överlevnaden på kort sikt? Ansvarstagande kan visserligen ge ökad säkerhet, men att bemöta problem som är svårösta innebär kostsamma och ibland riskabla åtaganden. I detta kapitel tas fasta på opinionsströmningar och politisk vilja i hela Europa (med undantag för östeuropeiska länder som inte är medlemmar i NATO eller EU), samt på ”de tre stora” i europeisk säkerhetspolitik, Storbritannien, Tyskland och Frankrike, som är särskilt tongivande i utformningen av den europeiska säkerhetspolitiken och som bidrar mest till EU:s och NATO:s militära kapacitet. Kapitlets breda fokus på ”Europa” är ett uttryck för att det inte alltid är självklart vilken aktör inom Europas gränser som skall ta ansvar för vad. Europa är i sig ingen säkerhetspolitisk aktör, men en viktig region i vilken en rad betydelsefulla säkerhetspolitiska aktörer verkar. NATO och EU spelar båda en central roll i Europeisk säkerhet och samarbetar sinsemellan. Det är inte så enkelt som att EU har monopol på all ”mjuk” maktutövning medan NATO sköter alla ”hårda” uppdrag. NATO är dock alltså en mäktigare aktör inom hård säkerhet, medan EU har stor kapacitet vad gäller mjuka maktmedel.

Ansvarstagande utkrävs både vad gäller ”hård” och ”mänsklig” säkerhet. Utvecklingspolitik, miljöpolitik och flyktingpolitik kan ses som mer kopplade till mänsklig säkerhet och är centrala i strävan att

skapa långsiktigt säkerhet och stabilitet. Hård säkerhet är dock en central del av vad stater ägnar sig åt i den säkerhetspolitiska sfären, men i viss mån spelar även ”mjuka maktmedel”, så kallad *soft power*, en roll vilket har blivit aktuellt inte minst med tanke på rysk propaganda och Europeiska motåtgärder.

Kapitlet har följande disposition: i nästföljande stycke diskuteras och problematiseras ansvarstagande i termer av ”mjuk” och ”hård makt” och rollfördelningen mellan EU och NATO. Sedan diskuteras drivkrafter bakom ansvarstagande utifrån den aktuella debatten inom säkerhetspolitisk forskning. Därefter följer tre stycken vari europeiska medborgares och ledares vilja att ta ansvar och vad detta ansvar omfattar analyseras. Slutligen återupptas frågan om behovet av en tydligare rollfördelning mellan EU och NATO och i ljuset av den diskussionen betonas behovet att ”tänka nytt” vad gäller ansvarstagande. I kapitlets slutsatser presenteras ett antal policyrekommendationer som EU bör beakta för att stärka sin kapacitet som effektiv ansvarstagande säkerhetspolitisk aktör.

Europas ansvar för ”hård” och ”mjuk” säkerhet

Tar Europa tillräckligt mycket ansvar för att bemöta nutida säkerhetshot? Det har ifrågasatts. Inom ramen för den så kallade ”hårda säkerheten” försöker USA kontinuerligt få Europa att ta större ansvar för att stabilisera närområdet. I takt med att hotbilden blir allt allvarligare, samtidigt som USA försvagas som hegemon, kräver amerikanska ledare alltmer bestämt att Europa måste ta ett större ansvar för den gemensamma säkerheten. Europeiska stater uppmanas öka sina försvarsbudgetar för att uppnå en, ur ett amerikanskt perspektiv, mer rättvis fördelning av ansvaret för den gemensamma säkerheten. Den dåvarande försvarsministern Robert Gates klagade exempelvis år 2010 över Europas ”demilitarisering”; medan en negativ inställning till det militära maktmedlet var en välsignelse på 1900-talet har den på 2000-talet blivit ett hinder för att uppnå riktig säkerhet och bestående fred, enligt Gates. I en skarp kritik av Europa året därpå hävdade han att europeiska (NATO-) stater måste ta sitt ansvar för

det kollektiva försvaret för att undvika att alliansen blir helt irrelevant ur ett militärt perspektiv.

I samarbete med Kjell Engelbrekt och Marcus Mohlin från Försvarshögskolan redigerade jag boken *The NATO Intervention in Libya: Lessons Learned from the Campaign 2011*: en första utvärdering av NATO:s Libyeninsats skriven av praktiker och forskare. Boken visar bland annat att USA under Libyeninsatsen manifesterade en vilja att hålla sig i bakgrunden vad gäller ledarskap ("leading from behind"). Detta för att tvinga de europeiska stater som deltog i insatsen att klara av mer på egen hand. Även om USA inledningsvis tog ledningen var Obamaadministrationen tydlig med att ansvaret så fort som möjligt skulle överföras till de europeiska allierade. USA var endast redo att ta en stödjande roll i vad som sågs som en konflikt där Europas snarare än USA:s vitala intressen stod på spel. Flera krisartade situationer uppstod under interventionen, just på grund av USA:s ovilja att lösa situationer som uppstod då europeiska allierade inte satte in tillräckligt med resurser. Den värsta krisen uppstod enligt en av kapitelförfattarna i boken, Jeffrey Michaels, då USA trots påtryckningar från viktiga NATO-medlemmar avböjde att bidra med fler stridsflygplan i ett läge då dessa var helt nödvändiga.

Amerikansk kritik riktades också både mot europeiska stater som deltog, men med vad som ansågs vara för knappa resurser, och mot dem som inte deltog alls, däribland Tyskland. Under de följande åren signalerade Tyskland att det skulle komma en förändring vad gäller just ansvarstagande. Försvarsminister Ursula von der Leyen målade bland annat upp en vision av ett mer militärt ansvarstagande Tyskland med ett starkt engagemang i närområdet i en intervju i *Der Spiegel* 2014. Europeiska stater lever dock ännu inte upp till USA:s förväntningar och debatten kring hur bördorna skall fördelas fortsätter inom NATO. På toppmötet i Wales 2014 utfäste sig medlemmarna att senast 2024 leva upp till det så kallade tvåprocentsmålet, enligt vilket medlemmarna ska lägga två procent av sin BNP på försvaret. Det uttrycks dock stora tvivel kring huruvida de europeiska länderna faktiskt kommer att leva upp till detta. Pressen att lägga mer resurser på försvaret kommer dock inte bara från USA. Rysslands agerande i närområdet, internationell och inhemsk terrorism, Islamiska statens

(ISIS) våldsamma framfart samt konfliktdrabbade sönderfallande stater som Syrien utgör utmaningar i närområdet som resulterar i påfrestningar på Europas försvarsmakter.

Problemen ovan kan alltså tolkas som ”hårda” säkerhetsproblem som kräver ”hårda”, militära, svar. Det finns dock andra tolkningsmöjligheter och andra slags utmaningar. Om vi istället anlägger perspektivet ”mänsklig säkerhet” (*human security*) kan det hävdas att problemen ovan också måste hanteras med andra, ”mjuka”, medel såsom bistånd och förebyggande åtgärder. Detta perspektiv fångar dessutom in delvis andra problem, som miljösäkerhetsproblem och kvinnors utsatta position vad gäller säkerhet. Debatten om mänsklig säkerhet inleddes under 1990-talet och handlar om att vidga perspektivet, från staters säkerhet till individers och gruppers säkerhet. Bland ledande forskare med fokus på mänsklig säkerhet märks bland andra Mary Kaldor, som ledde arbetet med EU-rapporten *A human security strategy for Europe*, och Roland Paris, vars artikel ”Human Security – Paradigm Shift or Hot Air?” publicerades i tidskriften *International Security* 2001. Europas ansvar vad gäller mänsklig säkerhet kan illustreras med oförmågan att ta ansvar för båtflyktingarna på Medelhavet. Ledarskribenten i tidskriften *The Economist* ifrågasatte den 25 april 2015 om EU – med tanke på passiviteten i båtflyktingfrågan – fortfarande kan anses vara en ”kraft för det goda” (*force for good*). Skribenten menar att när upp till 200 ”båtmänniskor” dör på Medelhavet under en tiodagarsperiod i april uppenbaras unionens ofullkomlighet. Om EU skall kunna ”leva upp till sina värden” måste räddningsaktionerna vara mycket större och det är nödvändigt att agera på många fronter samtidigt. EU:s flyktingpolitik beskrivs som ett ”moralisk och politiskt misslyckande” som resulterar i ett ”etikens sammanbrott”.

Det är viktigt att betona att ”hård” och ”mänsklig” säkerhet inte utesluter varandra. Vad gäller ansvarstagandet för säkerheten i Europa har exempelvis NATO i första hand fokuserat på hård säkerhet medan EU, som i högre grad besitter ”hela verktygslådan”, använt både hårda och mjuka maktmedel. NATO har inte utvecklat civila förmågor i stor skala och alliansen engagerar sig inte i exempelvis polisiära åtgärder. EU, å andra sidan, saknar förmåga till stra-

tegisk planering från ett permanent högkvarter och har begränsade militära resurser. Min slutsats i ett kapitel i boken *The European Union and Strategy: An emerging actor* står sig; EU utgör ett kraftcentrum i internationell politik, men är på grund av inre splittring och andra problem ännu inte en fullödlig global strategisk aktör (för en analys av ledarskapsfrågan inom EU, se Lisbeth Aggestams kapitel i Europaperspektiv 2014).

Självklart strävar NATO och EU efter att inte skapa dubbla strukturer, vilket skulle innebära slöseri med resurser. Håkan Edström och Dennis Gyllensporre vid Försvarshögskolan visar i boken *Pursuing Strategy: NATO Operations from the Gulf War to Gadaffi* att organisationerna ofta har delat upp ett uppdrag mellan sig; i vissa fall har NATO tagit den militära dimensionen medan EU ansvarat för exempelvis en polisinsats. Andra gånger har EU tagit över ett uppdrag från NATO då den mest akuta konfliktfasen avslutats. Detta gäller exempelvis insatserna i Makedonien och Bosnien-Hercegovina.

Ansvarstagande kan ge status

Ansvarstagande för hård säkerhet kan vara mycket kostsamt i form av höga försvarsanslag, soldaters liv och engagemang i problematiska statsbyggnadsprocesser. Trots detta tycks statsledningar vilja ta ansvar och framstå som ansvarsfulla. Möjliga drivkrafter diskuteras nedan. Ansvarstagande kan analyseras från en rad utgångspunkter, framförallt *juridiska*, *politiska* och *etiska/moraliska*. Ofta bör man ta hänsyn till hur perspektiven hänger ihop. Juridiska, folkrättsliga, hänsyn kan exempelvis både försvåra och underlätta ansvarstagande inom internationell politik. Politiska argument för eller emot ansvarstagande stämmer inte alltid överens med juridiska och moraliska och vice versa.

Inte minst har politiska och etiska ansvarshänsyn ofta ett nära samband. Dels kan man fråga sig vad som utgör ett politiskt ansvarsfullt beteende utifrån någon form av absolut etisk måttstock. Utifrån detta resonemang kan politiker vara drivna att ta ansvar därför att de helt enkelt vill handla rätt, ur ett moraliskt perspektiv. Men etik

kan också användas instrumentellt i politiken. I det senare fallet kan exempelvis stater beskriva sina handlingar som etiska och på så vis framstå som ansvarsfulla, därför att de har något att vinna på detta för egen del. Det kan handla om att säkra ett rykte för den egna staten som ansvarstagande makt och på så vis uppnå social och om möjligt även en särskild legal status i det internationella systemet. Forskning om status bland stormakter hävdar att just strävan efter status är en viktig drivkraft. Stater med hög status tillmäts större betydelse av andra stater och får också förtroende att ta större ansvar. Stater med riktigt hög status kan få förtroende av andra att ta ”särskilt ansvar” (”special responsibilities”) för gemensamma angelägenheter. De fem vetomakterna i säkerhetsrådet är det främsta exemplet. Status uppnås genom stora materiella resurser, men också genom ett agerande som går i linje med de rådande normerna i systemet.

Iver Neumann och Benjamin Carvalho visar att jakten på status kan vara viktig även för mindre stater i boken *Small State Status Seeking: Norway's Quest for International Standing*. I avsaknad av materiella resurser och möjligheter att nå stormaktsstatus kan målet vara att bli betraktad som en ”god” makt, som är pålitlig och får erkännande i systemet. Det som krävs är ”symboliskt kapital”, som kan uppnås genom annat än materiella resurser, exempelvis framgångsrik diplomati, gott rykte på områden såsom kultur, ekonomiska bidrag till militära insatser eller biståndsprojekt. Forskarna visar att Norge har lyckats utnyttja sådant kapital och därmed vunnit status i internationella relationer.

På frågan ”varför ta ansvar” kan ett svar således vara att både stater och organisationer som EU söker status i det internationella samfundet och därför väljer att ta ansvar. Både EU och enskilda stater kan välja att ta ansvar för att framstå som ”goda” och på så vis vinna status. Tanken om EU som en normativ makt, som sprider sina normer och värderingar i världen lanserades av Ian Manners 2002 och har debatterats sedan dess, bland annat av Ole Elgström i Europaperspektiv 2014 och Rikard Bengtsson i Europaperspektiv 2010. Det har ifrågasatts dels om EU verkligen kan betraktas som en normativ makt, dels om det alltid är lämpligt att försöka sprida normer. Normspridande kan fungera i EU:s absoluta närhet, i länder

som söker medlemskap, men bland mindre mottagliga stater kan det ses som ett uttryck för neokolonialism eller som kränkande av länders suveränitet. Normspridning är dock inte den enda metoden som finns att tillgå för den aktör som vill framstå som moraliskt ryktbar. Att axla ansvar är ett annat sätt att iklä sig en roll som moralens väktare. Sammanfattningsvis kan politiker hänvisa till ansvarstagande för att de vill handla moraliskt riktigt, eller för att framstå som moraliskt oförvitliga.

Att ansvarsfrågor är angelägna är också tydligt inom forskningen. Jag sökte nyligen bringa reda i den stora mängden litteratur som publicerats om ansvar inom säkerhetspolitisk forskning under senare år i artikeln ”Beyond the ‘RtoP’: Responsibility as Doing, Being and Sharing”. Artikeln granskade topprankade tidskrifter under en femårsperiod och identifierade 160 vetenskapliga artiklar om ansvar. En analys av dessa artiklar visar att forskare huvudsakligen närmar sig ansvarsfrågan från tre olika perspektiv. Även om dessa perspektiv delvis överlappar varandra klargör en sådan indelning att ansvarsdebatten handlar om långt mycket mer än endast normen ”Ansvar att skydda”. Perspektiven belyser huvudsakligen följande tre teman:

- *Ansvar att skydda.* Denna forskningsgren kretsar kring normen ”ansvar att skydda” (”responsibility to protect”) som utvecklades på 1990-talet. Ursprungstankarna återfinns i en bok av Francis Deng, Donald Rothchild, och William Zartmanns *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. En stor akademisk litteratur har vuxit fram kring denna norm, inklusive tidskriften *Global Responsibility to Protect*. Ett FN-dokument från 2005 behandlar ansvaret att ingripa i en suverän stats inre angelägenheter i händelse av bland annat folkmord. Tanken är att en stat har ett ansvar även mot sin befolkning och om staten förverkar det ansvaret är det andra staters skyldighet att ingripa. Normen har åberopats en gång – inför NATO:s ingripande i Libyen 2011 – och är en källa till ständig diskussion.

- *Ansvar för världsordningen.* Inom denna forskningsfåra verkar forskare som intresserar sig för stormakters särskilda ansvar för global säkerhet. USA:s nedgång, den föränderliga världsordningen och strävan att upprätthålla status quo står i fokus. Vidare ställs frågor om huruvida stormakter på uppgång, framförallt Kina, kommer att utvecklas som ansvarsfulla makter som upprätthåller det rådande liberala globala normsystemet med dess institutioner – kan Kina bli en ”responsible stakeholder”? Bland forskare som intresserat sig särskilt för ansvaret för världsordningen kan exempelvis nämnas John Ikenberry, Amitav Acharya och Amitai Etzioni. Vid Försvarshögskolan har också en forskargrupp vuxit fram som fokuserar på ansvarsfrågor i internationella relationer utifrån statsvetenskapliga, folkrättsliga och krigsvetenskapliga perspektiv. Inom ramen för detta arbete behandlar exempelvis statsvetaren Ronnie Hjorth ansvarsfrågan ur ett moraliskt perspektiv i artikeln ”*Humanitarian Intervention and Moral Responsibility*”.
- *Delat ansvar.* Det tredje perspektivet berör problem och möjligheter vad gäller uppdelningen av ansvar ”på fältet”. Många forskare behandlar problem och möjligheter med att dela och definiera ansvar mellan aktörer som arbetar både inom fasta allianser och i mer tillfälliga eller lösa koalitioner. Det kan handla om att avgöra vem som har ansvar för vad inom ett insatsområde eller inom en militär organisation, hur man skall avgöra vem som bär ansvar för illgärningar som utförts under ett krig och om behovet av att hantera farliga vapen på ett ansvarsfullt vis. Forskare intresserar sig också för hur privata aktörer och individer tillskrivs ett allt större ansvar inom säkerhetsfären. Bland annat har man belyst problem med oklarheter kring ansvarsfördelning och utmaningar vad gäller koordinering i konflikthantering som involverar en stor variation av aktörer, till exempel stater, regionala organisationer och aktörer från civilsamhället.

Forskningen visar således bland annat att det är långt ifrån okomplicerat att fördela och definiera ansvar. För framtida forskning är det viktigt att fokusera ytterligare på hur ansvar kan delas mellan olika typer av aktörer och vad som hindrar detta. Det krävs bland annat att aktörer når en samsyn i ansvarsfrågan för att samverkan skall kunna komma till stånd; vad innebär egentligen ”ansvarsfullt agerande” för olika aktörer i olika situationer och geografiska kontexter? Individens, organisationers och andra icke-statliga organisationers roll i ansvarstagandet utvecklas inte vidare i detta kapitel, men är en högst relevant fråga för framtida forskning.

Européer allt mer oroliga - för terrorism, religiös extremism och Ryssland

För att kunna bedöma vilka hot som Europa kommer att prioritera och ta ansvar för är det rimligt att börja med att studera vad som faktiskt anses hotfullt. Medborgares och politikernas hotuppfattningar styr nationella politiska agendor och satsningar. Innan sommaren 2016 skall den höga representanten för utrikes- och säkerhetsfrågor Federica Mogherini ha tagit fram EU:s nya globala strategi för utrikes- och säkerhetspolitik. Målet är att bättre utnyttja EU:s ”hela verktygslåda”, inklusive handels- och utvecklingspolitik, för att bli en starkare global aktör. Kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker har betonat att de regeringar som ”så önskar” bör jämka samman sina försvarsresurser för att ge möjlighet att delta i EU:s gemensamma insatser och för att spara pengar. Detta uttalande säger mycket om problemet med EU:s utrikes- och säkerhetspolitik; den bygger på frivillighet och det är därmed svårt att uppnå rejäl handlingsförmåga. Om hotuppfattningarna dessutom skiljer sig är det ännu svårare att nå konsensus. En analys av opinionsdata tyder dock på att det både finns likheter och skillnader i synen på hot.

Den allmänna bilden är att den allmänna oron kraftigt ökar bland respondenter i opinionsundersökningar. Säkerhetsrelaterade frågor har fått allt större prioritet i folkopinionerna de senaste åren enligt Europeiska kommissionens *Special Eurobarometer 432: Europeans' atti-*

tudes towards security från april 2015. Rapporten visar att den pågående ekonomiska krisen till trots blir EU-medborgare allt mer oroliga för säkerhetsläget, framförallt vad gäller terrorism, extremism och instabilitet i närområdet. Medan ungefär lika många respondenter såg ekonomisk och finansiell kris respektive internationell terrorism (inklusive fenomenet ”utländska stridande”) som det största hotet 2011, är internationell terrorism helt klart det problem som ses som svårast i 2015. Andelen respondenter som identifierar internationell terrorism som den största utmaningen mot EU-medborgares säkerhet har ökat från 33 till 49 procent. Dessutom anser en stor majoritet att hotet kommer att förstärkas framöver.

Den utbredda oron för internationell terrorism är alltså något som förenar medborgaropinionerna. Över 50 procent av respondenterna i 24 medlemsstater anger terrorism som svar på frågan om vad som är den största utmaningen för EU-medborgares säkerhet. Oron för terrorism har ökat mest i Belgien, Danmark, Malta, Luxemburg och Polen. I Malta och Danmark återfinns det största antalet respondenter som ser terrorism som den största utmaningen. Motpolen utgörs av Lettland och Slovenien. Om man lämnar frågan om vilken som är den *största* utmaningen och istället frågar om terrorism är en *viktig* intern utmaning inom EU, är det vanligast att hålla med bland respondenter från Malta, Storbritannien och Cypern. Det lägsta antalet oroad respondenter återfinns i Estland, Lettland och Sverige. Benägenheten att ange terrorism som en viktig intern utmaning har minskat mest i Estland (-30 procentenheter) och Sverige (-18 procentenheter).

Ett närliggande område – religiös extremism – ses också som det största hotet av allt fler. Detta återspeglas i en ökning från 6 procent år 2011 till 20 procent år 2015. Att se religiös extremism som det allvarligaste hotet är vanligast i Nederländerna, Danmark och Belgien. Andelen som hävdar att inbördeskrig och krig utgör de största hoten ökade också något, från 7 till 11 procent under samma tidsperiod. Våldsamma konflikter ses inte som det största hotet om respondenter tvingas rangordna, men 86 procent menar att krig eller politisk instabilitet i regioner utanför EU kan innebära risker för den interna säkerheten. Bland hot som omnämns av mer än 10 procent av respondenterna återfinns även fattigdom, organiserad brottslighet,

korruption, irreguljär immigration och cyberbrottslighet. Mellan 2011 och 2015 sjönk oron för miljöfrågor från 12 till 7 procent.

Ryssland tas inte upp som ett möjligt hot i Eurobarometerens undersökningar – det vore knappast lämpligt ur ett politisk-diplomatiskt perspektiv. Andra undersökningar visar dock på en tämligen stark vilja bland respondenter att ta ansvar för Ukraina för att stödja landet i ljuset av Rysslands agerande. Enligt *Transatlantic Trends* 2014 menar 58 procent av respondenterna i tio undersökta EU-länder att Ukraina bör stödjas. Stödet för Ukraina är allra starkast i norra Europa; i Sverige (73 procent), Polen (67 procent) och Tyskland (65 procent). I några av länderna i södra Europa är stödet svagare; i Grekland (44 procent), Spanien (48 procent) och Italien (52 procent). Respondenter i Storbritannien och Frankrike intar en ”mellanposition”; i dessa länder är 59 respektive 58 procent positiva till att stödja Ukraina.

I en rapport av *Pew Research Center* från juni 2015 undersöks huruvida allmänheten i centrala NATO-länder uppfattar Ryssland som ett militärt hot mot dess grannländer. I Polen anger hela 70 procent av respondenterna att Ryssland utgör ett stort hot. I andra änden av skalan återfinns Tyskland där 38 procent ser Ryssland som ett stort hot. I tabellen nedan vidgas perspektivet om hotuppfattningar från att innefatta enbart ”de tre stora” till att också visa attityder i andra viktiga stater i Europa ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv.

Tabell 1 Hur stort militärt hot, om alls ett hot, utgör Ryssland för sina grannländer förutom Ukraina? (*How much of a military threat, if at all, is Russia to its neighboring countries aside from Ukraine? Pew Research Center - angivet i procent. Av avrundningsskäl uppgår inte totalsumman alltid till 100 procent.*)

	Stort hot	Mindre hot	Inget hot	Inget svar/ Vet ej
Polen	70	19	4	6
Storbritannien	53	36	7	4
Frankrike	51	40	8	0
Spanien	49	38	10	4
Italien	44	34	15	7
Tyskland	38	48	13	1

En stor andel respondenter i flera av EU:s stora medlemsländer uttrycker således stor oro för både terrorism och Ryssland. I vissa länder där oron för extremism är relativt låg – som Estland – är oron för Ryssland desto mer utbredd. De baltiska länderna upplever stor oro över Rysslands agerande i närområdet och har under en lång tid önskat se en utvidgad och permanent närvaro av NATO-trupper på deras territorium. Orsaken sägs vara en ökad rädsla över att förekomsten av ryskspråkiga minoriteter i respektive land kan komma att resultera i en rysk aggression, likt den i Ukraina (för en analys av EU:s relation till Ryssland, och splittringen inom EU i frågan, se Anke Schmidt-Felzmanns kapitel i Europaperspektiv 2014).

”De tre stora” vill ta ansvar för Mellanöstern och Ukraina

Hur ser då de ”tre stora”, som har stor påverkan på Europas säkerhetspolitik, på ansvarstagande och hot? En närmare granskning av den politiska viljan att ta ansvar för säkerhetsfrågor i dessa tre länder är viktig för att kunna avgöra hur villigt och kapabelt Europa i stort är att ta ansvar för att bemöta säkerhetshot.

Storbritannien är den stat som har störst kapacitet som ”ansvarstagare”. Landet har en lång tradition av militära insatser och ett tydligt globalt perspektiv på säkerhet. Storbritannien har alla förutsättningar som krävs för att kunna ta ett stort ansvar inom säkerhetssfären; en lång tradition av att agera som en global makt, en omfattande uppsättning militära, ekonomiska, kulturella och administrativa resurser och en vana att agera unilateralt, bilateralt och inom institutioner som NATO och EU. Den speciella relationen med USA föder också förväntningar från den andra sidan av Atlanten på att Storbritannien skall vara berett att agera på den internationella arenan när USA bedömer att det är nödvändigt.

Premiärminister David Cameron har signalerat en vilja att ta ansvar både för hoten från ISIS/terrorism och från Ryssland. På grund av en allt större osäkerhet gällande långsiktiga risker och hot har Storbritannien under en längre tidsperiod sagt sig eftersträva

ett allomfattande perspektiv, där man fokuserar på att identifiera och hantera risker innan dess konsekvenser når Storbritannien. Förebyggande åtgärder och stärkandet av lokal förmåga att hantera problem har betonats. Vidare understryker man vikten av att angripa grundorsakerna till instabilitet och betonar därför behovet av internationellt utvecklingsstöd. Riktade program efterlyses för att minska rekryteringen till terroristorganisationer både på hemmaplan och i de länder som anses utgöra de största hoten. Möjligheter till ansvarsstagande ses med andra ord i många sammanhang och förebyggande metoder skall prioriteras.

Frankrike är också en viktig potentiell ”ansvarstagare”; landet har visat vilja att agera militärt genom att intervensera i oroshärdar i närområdet när så är nödvändigt – exempelvis i Mali och i Libyen – och är också benäget att dela ansvar med andra EU-länder. Linjen har under en längre period – utstakad bland annat i *Vitboken för försvar och nationell säkerhet från 2013* (”French White Paper: Defence and National Security 2013”) – varit att direkta konventionella militära hot mot territoriet är osannolika. Däremot lyfts terrorism och andra problem fram, och de många svaga statsbildningarna i Europas närområde betonas särskilt. Dessa hot är mer oförutsägbara än traditionella, mellanstatliga konflikter, vilket anses ge upphov till ett särskilt dilemma där valet står mellan att vänta på att kaos bryter ut eller att intervensera, och därmed riskera att själv bli en måltavla för våld. Precis som i Storbritannien betonas alltså grundtanken att man måste ta ansvar i ett tidigt skede; hot skall stoppas innan de uppstår. *Européer* har ett ansvar att agera förebyggande menar man, därför att stabilisering av närområdet är en förutsättning för säkerheten för alla EU-medlemmar. Den franska Vitboken uppmärksammar även att Ryssland erhållit större ekonomiska och militära maktmedel genom aggressiv upprustning och energipolitik. Frankrike har därmed likt Storbritannien ett dubbelt fokus, även om retoriken främst betonar hot söderut.

Tyskland är det land i Europa som tar störst ansvar ur ett ekonomiskt perspektiv. På senare tid har man dessutom signalerat vilja att ta mer ansvar för säkerhetsfrågor, inte minst avseende Ukrainakrisen. Tysklands kommande vitbok för säkerhet är planerad

till sommaren 2016. Försvarsminister Ursula von der Leyen har bekräftat att Rysslands agerande i Östeuropa kommer att vara en av de stora frågorna. Hotbilden beskrevs senast i det tyska försvarsdepartementets rapport från 2011. Här, liksom i Frankrike, betonas det att ett territoriellt hot med konventionella militära medel är osannolikt och att den tidigare personalstyrkan därför inte är nödvändig. Dagens hot anses främst härstamma från svaga och sönderfallande stater och internationell terrorism. Stater med bristfällig suveränitet anses bidra till inbördeskrig, regional instabilitet, humanitära kriser och relaterade fenomen, såsom radikaliserings och storskalig migration. Därmed finns det stora likheter med de två övriga ”stora” vad gäller upplevelsen av akuta hot. När utrikesminister Frank-Walter Steinmeier 2014 fick frågan vilket som var det största hotet mot Tyskland i dagsläget tvekade han mellan kriserna i Ukraina och Mellanöstern. Han hänvisar till att Ukraina ligger geografiskt närmare och kräver mer av Tyskland i form av ansvarstagande, medan krisen i Mellanöstern å andra sidan handlar om ett sönderfall av ordningen i en hel region, långt bortom Syrien och Irak, och om stridande som kommer från Europa, inklusive Tyskland.

Det brukar sägas att länder i östra Europa har ett helt annat fokus i hotuppfattningarna än länder i syd. Analytikern Judy Dempsey på *Carnegie Foundation* menar exempelvis att de baltiska staterna och Polen ser Ryssland som det främsta hotet, medan Grekland, Spanien och Portugal främst bekymras av instabilitet i Nordafrika och Mellanöstern. Medan de förra betonar territorialförsvaret, ser de senare ett större behov av krishantering bortom unionens gränser och tonar ned problemen kring Ukraina. Analysen ovan stöder denna uppfattning, men visar att det ändå finns ambitioner hos ”de tre stora” att ta ansvar och hantera hot i båda dessa geografiska riktningar. Ledarskapen i dessa länder ligger också väl i linje med medborgaropinionerna; både terrorism och Ryssland ses som allvarliga hot som EU har ansvar att hantera. Detta borde båda gott för EU:s fortsatta möjligheter att genom samarbete mellan medlemsstaterna ta ett gemensamt ansvar för att möta hoten. Det finns dock tecken på att EU inte förmår upprätthålla fokus på Ryssland och det östliga partnerskapet, just på grund av de stora problem som finns

att hantera runt Medelhavet och i Mellanöstern. Viljan att samarbeta för att lösa problem är inte heller självklar, åtminstone inte vad gäller Ryssland. Enligt opinionsundersökningen *Transatlantic Trends 2015* menar ungefär lika många respondenter i merparten av medlemsstaterna att deras land bör ta ett eget grepp ("independent approach") i hanteringen av Ryssland, jämfört med de som menar att Ryssland bör bemötas genom samarbete inom EU.

Europa vill ta ansvar, men räcker resurserna?

Hur mycket resurser tänker de tre stora europeiska länderna faktiskt satsa för att hantera hoten? Återigen står hård säkerhet och militära satsningar i centrum, inte för att dessa är de enda väsentliga satsningarna som kan möjliggöra ansvarstagande, utan för att avgränsa analysen.

Många europeiska stater valde efter det kalla krigets slut att prioritera försvarsmaktens kapacitet att delta i olika former av utlandsoperationer. Som en konsekvens har de militära styrkorna blivit mindre, mer rörliga, mer professionella och bättre tränade för att kunna stationeras utanför såväl som inom Europas gränser. Detta har inneburit att man delvis förlorat kapacitet för storskaliga, konventionella manövrar. På grund av det försämrade säkerhetsläget i Europa de senaste åren har NATO uttryckt en ambition att vända denna trend. Genomförandet försvåras dock av att många EU-länder fortfarande känner av den globala finanskrisens verkningar sex år efter dess utbrott, vilket begränsar möjligheterna för satsningar inom försvarsområdet. Trots detta har samtliga EU-medlemmar som ingår i NATO förbundit sig att uppnå de finansieringsmål som senast antogs vid NATO-toppmötet i Wales i september 2014 som innefattar en riktlinje att spendera minst två procent av BNP på försvaret. Den stora andel länder som ännu inte uppnår målet uppmanas att uppnå detta inom en tioårsperiod. I den mån målsättningen efterlevs kommer detta att kräva mycket stora utgiftsökningar för de flesta EU-länder under de kommande tio åren.

NATO:s uppgifter om medlemsstaternas försvarsutgifter för 2015 visar att den nedåtgående trenden fortsätter i Belgien, Bulgarien

och Italien. Vissa europeiska NATO-medlemmars försvarsanslag ser dock ut att växa. Det tydligaste exemplet är Polen, vars utgifter ökar med hela 0,4 procentenheter av BNP under 2015 och därmed uppfyller riktlinjerna. Rapporten ”The Military Balance 2015” från *International Institute for Strategic Studies* anger att flera andra EU-länder också aviserat högre försvarsanslag. Detta gäller särskilt de östeuropeiska länderna: Litauens premiärminister har deklarerat att man har för avsikt att nå NATO:s tvåprocentmål 2020 och Tjeckien att man avser öka försvarsutgifterna till 1,4 procent av BNP fram till år 2020. Även Lettland har uttryckt liknande avsikter. Rumäniens premiärminister har föreslagit en höjning av landets nuvarande mål på 1,4 procent för perioden 2015–2017 till två procent och de politiska partierna i Bulgarien har också enats om att öka utgifterna för anskaffning av försvarsmateriel.

Även Tyskland har aviserat att man skall öka sina försvarsutgifter på grund av de många pågående kriserna i säkerhetssfären. Reuters har rapporterat att Tyskland ämnar öka försvarsanslagen med hela 6,2 procent under de kommande fem åren. Den årliga försvarsbudgeten föreslås öka med 1,2 miljarder euro till totalt 34,2 miljarder 2016, för att sedan successivt öka till 35 miljarder euro år 2019. De tyska anslagsnivåerna för anskaffning av försvarsmateriel ligger enligt statistik från *European Defence Agency* (EDA) de senaste åren cirka 50 procent högre än de årliga nivåerna före 2007. Försvarsminister Ursula von der Leyen har meddelat att man ser över den planerade minskningen av antalet stridsvagnar av modellen Leopard 2.

Det finns också tecken på att de aviserade nedskärningarna i Frankrike omvärderas. I Vitboken från 2013 planerade man att bevara dåvarande nivå för försvarsanslagen under perioden 2014–2019. Trots detta deklarerades lägre beställningsorder för bland annat flygvapnet, samtidigt som personalstyrkan fortsatte att minska. I slutet av april 2015 rapporterades det att man avsåg avveckla 15 500 tjänster vilket ska jämföras med den tidigare aviserade nedskärningen med 34 000 tjänster. Samtidigt annonserades det att försvarsbudgeten ska öka med totalt fyra miljarder euro under de kommande fyra åren, i syfte att garantera både Frankrikes interna säkerhet och säkerheten för de franska soldater som deltar i utlandsoperationer.

Frankrike eftersträvar också en mer ledande roll i internationella operationer, vilket innebär att man prioriterar ökad strategisk autonomi i sin interventionsstrategi. Man siktar på att kunna hantera två eller tre olika internationella interventioner samtidigt, varav en som huvudbidragare. För detta syfte tillkommer en ”joint force brigade” bestående av 6 000–7 000 marktrupper tillsammans med specialförband, nödvändiga luft- och sjöstridskrafter samt tillhörande ledningsresurser och understöd. Sammantaget kommer man kunna mobilisera två brigader som utgörs av 15 000 marktrupper samt tillhörande understöd. Till territorialförsvaret avsätts 66 000 marktrupper. Fram till 2019 planeras den årliga försvarsbudgeten successivt öka till 35,51 miljarder euro. I anslagen återfinns också stora tillskott för anskaffning av försvarsmateriel.

I Storbritannien sjunker försvarsutgifternas andel av BNP, men tros ändå överstiga NATO:s tvåprocentmål. Trenden präglas av minskande materielanskaffning, mindre militära enheter och avskaffandet av hela plattformar, vilket innebär en lägre förmåga att utföra nutida och framtida uppdrag. Enligt planer från 2010 avsåg man sänka försvarsanslagen med totalt cirka åtta procent fram till 2018, vilket innebar att antalet anställda skulle minska med 20 procent. Det finns dock vissa tecken på att trenden kan komma att vända. Den regering som tillträdde 2015 under ledning av David Cameron kan komma att begränsa nedskärningarna. Storbritanniens försvagade kapacitet kritiserar av många, bland annat av brittiska underhusets försvarskommitté som i en rapport 2015 menar att tidigare officiella analyser av säkerhet och försvar felaktigt tonat ned riskerna för mellanstatliga konflikter och alltför ensidigt fokuserat på hoten från sönderfallande stater, rebeller och terrorister. Utskottet hävdar att det nu gäller att vara beredd på handling i en mängd olika insatsområden samtidigt och att både engagera sig i traditionella och okonventionella hot. Detta måste leda till förändringar i försvarsplaneringen, enligt utskottet.

Ansvarstagande är dock inte bara en fråga om satsningar i termer av investeringar i materiel och personalstyrka. Militärt och politiskt stöd till USA-ledda interventioner bortom Europas gränser är ett annat sätt att ta ansvar. Här kan konstateras att samtliga tre ”stora” deltar i internationella insatser, där Storbritannien är tydligt

ledande, följt av Frankrike. Tyskland är betydligt mer passivt och tar mindre risker. Vissa insatser sker helt oberoende av USA, exempelvis den EU-ledda *Operation Atalanta* i Adenviken, Arabiska havet och Indiska oceanen för att stävja sjöröveri, skydda FN:s transporter av förnödenheter till regionen och upprätthålla FN:s vapenembargon. I denna deltar samtliga tre länder. I övrigt skiljer sig bidragen i viss mån. Frankrike har bidragit med trupp till samtliga EU-ledda insatser under tidsperioden och har även ingått i flest FN-ledda insatser. Det finns dock tecken på att Frankrike blivit mindre benäget att bidra med truppstyrkor. Man har på några få år nästan helt avvecklat sin närvaro i Kosovo, samtidigt som man valde att lämna Afghanistan i december 2014.

Storbritannien har inte på många år deltagit i NATO:s insats *Kosovo Force*, som påbörjades i juni 1999. Det brittiska engagemanget för NATO-insatser är ändå stort, sett till den stora trupp närvaron och de höga dödsiffrorna i insatsen i Afghanistan, samt den fortsatta närvaron i landet. Storbritannien bidrog med näst mest trupper till ISAF efter USA och toppnoteringen på 9 500 soldater varade mellan 2010 och 2012. Tyskland bidrog också med en relativt stor personalstyrka till ISAF, som högst 5 000 soldater under delar av 2011, medan Frankrike hade en toppnotering på 4 000 soldater. När ISAF avslutades hade 453 brittiska militärer och civila dött i Afghanistan enligt försvarsdepartementets statistik. Från det tyska *Bundeswehr* deklarerar man 55 dödsfall, medan motsvarande siffra från det franska försvarsdepartementet är 88 dödsfall. Tyskland bidrar numera med fler soldater än Storbritannien i Afghanistan, samtidigt som man har betydligt mer personal i Kosovo jämfört med de övriga två, vilket tyder på ett starkt engagemang. Dock är dessa insatser mer lågintensiva än ISAF. NATO:s *Operation Unified Protector* i Libyen 2011 – godkänd utifrån FN:s säkerhetsråd deklaration 1973 – präglades också av Storbritanniens och Frankrikes ledarskap. Tyskland deltog inte aktivt i operationen.

Sammanfattningsvis tycks trenden av nedskärningar i försvarsanslagen ha avtagit och i vissa länder ökar anslagen. Mot bakgrund av det uppfattade hotet från Ryssland i östra Europa är det föga förvånande att stora satsningar sker i många stater i den östliga

regionen. I vissa länder, inklusive Storbritannien, har trenden inte tydligt vänt. Översikten visar dock att Storbritannien hittills varit mest engagerat och offrat flest soldater i internationella insatser, vilket bekräftar dess viktiga roll som ansvarstagande europeisk makt.

Ansvar måste delas effektivt

För att förbättra ansvarstagandet trots begränsade resurser är det viktigt att dela bördorna. Samverkan mellan olika aktörer och sakområden är nödvändig för att effektivisera ansvarsarbetet. Olika politikområden – militära, diplomatiska och handels- och utvecklingspolitiska – måste samverka för att bygga långsiktig säkerhet genom att exempelvis stabilisera stater innan de faller sönder och stävja rekryteringen till terroristorganisationer. Detta kapitel fokuserar främst på hård säkerhet och militärt ansvarstagande, men fler aspekter måste beaktas i värderingen av olika staters ansvarstagande, däribland resurser som läggs på utvecklingspolitik. Genusfrågor är ytterligare ett område där skillnad kan åstadkommas med relativt begränsade medel för långsiktig vinning. Det handlar om att integrera ett genusperspektiv på många olika områden inom säkerhetsfären. Detta gäller exempelvis arbetet för att öka kvinnors deltagande i fredsprocesser, vilket har visat sig öka den långsiktiga stabiliteten i postkonfliktområden. EU:s tillsättande av en högnivåperson för frågor relaterade till FN-resolution 1325, som behandlar kvinnors och flickors särskilda utsatthet och skyddsbehov i konflikter samt deras deltagande i konfliktlösning, är ett viktigt steg i rätt riktning och visar att medvetenheten inom EU om frågornas vikt och betydelse på det säkerhetspolitiska området håller på att höjas.

EU bör också fördela ansvar effektivt och rationellt både inom Europa och mellan Europa och andra aktörer, för att maximera sina möjligheter som säkerhetsskapande aktör. Dagens hot är komplexa och kräver gemensamt ansvarstagande. Ansvarsförhållanden måste dock tydliggöras och renodlas. För Europas del innebär detta inte minst att ansvaret effektivt måste delas mellan EU och NATO, så att alliansen även fortsatt tar huvudansvar för ”hårda” säkerhetsut-

maningar – exempelvis den militära beredskapen i förhållande till Ryssland och internationella insatser med militära medel. EU kan i sin tur fokusera på andra viktiga områden, såsom miljösäkerhet, civil krisberedskap och hanteringen av konflikten med Ryssland vad gäller ekonomiska och andra icke-militära medel.

Det brukar sägas att de tre stora är splittrade i sin syn på vilken säkerhetspolitisk organisation som är bäst lämpad att organisera interventioner i utlandet. För Storbritanniens del är NATO den självklara aktören för projektion av hård makt. Tyskland framstår som mer splittrat. Tidigare försvarsminister Thomas De Maizière har deklarerat att han föredrar en tydlig ansvarsfördelning där EU ägnar sig åt mjuk makt och NATO åt hård, men det tyska utrikesdepartementet sägs föredra en mer EU-positiv linje i denna fråga. Det finns en strävan mot mer autonoma, europeiska stridskrafter, men samtidigt en stark vilja att uppfattas som en tillförlitlig aktör inom NATO. Frankrike har länge förespråkade ett större europeiskt samarbete på försvarsområdet och försökte initiera en EU-ledd insats i Libyen. EU:s icke-roll i Libyen anses dock ha försvagat den redan minskande entusiasmen bland större medlemsstater för att utvidga samarbetet kring EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) till att inkludera mer hård makt (se också Inger Österdahls kapitel i denna volym). I den tidigare nämnda rapporten från *Pew Research Center* undersökte man folkopinionens generella syn på EU och NATO i flera NATO-länder. Där finner man att 58 procent av tyska respondenter hade en positiv eller mycket positiv syn på EU jämfört med 55 procent av de franska och 51 procent av de brittiska. I NATO-frågan var fransmännen något förvånande mest positiva; 64 procent av fransmännen, 60 procent av briterna och 55 procent av tyskarna uttryckte en positiv eller mycket positiv syn på NATO. Siffrorna tyder på att det inte finns några riktigt stora åsiktsskillnader bland ländernas befolkningar, vilket borde ge politiker handlingsfrihet vad gäller arbetsdelning mellan EU och NATO.

EU är den svagare aktören vad gäller militär förmåga. Skillnaden blir tydlig om vi beaktar hanteringen av Ryssland. Medan EU fokuserat på ekonomiska sanktioner har NATO fokuserat på militär respons. Sex baser etableras i Östeuropa, samtidigt som man skapar

en snabbinsatsstyrka på 5 000 soldater, som sägs utgöra alliansens största förstärkning av det kollektiva försvaret sedan kalla krigets slut. Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien, Polen och Storbritannien tar på sig huvudansvaret för den nya styrkan som ska kunna sättas in inom loppet av 48 timmar. NATO skall även förstärka sin tidigare insatsstyrka (vilken har längre responstid) från 13 000 till 30 000 soldater och ett gemensamt träningscenter skall etableras i Georgien. Detta illustrerar en arbetsdelning som inte bör ändras på medellång sikt: Medan unionen är en viktig kraft på många områden och främst inom ekonomi och näringsliv, uppbär NATO den väsentliga militära makten inom Europa, Ryssland borträknat. Vad gäller beslutsförmåga har även NATO problem, med tanke på att enighet krävs bland de 28 NATO-medlemmarna, exempelvis för att aktivera snabbinsatsstyrkan. Dessa svårigheter kan dock inte jämföras med problemen inom EU vad gäller strategiskt aktörskap i denna typ av frågor.

”Ta ansvar genom att tänka nytt”: Rysk propaganda och möjliga motåtgärder

Kommunikation som maktmedel är ett bra exempel på att EU och NATO inte tydligt har delat upp maktutövning så att NATO sköter hård säkerhet medan EU ägnar sig åt mjuk. Både NATO och EU uppmärksammar vikten av strategisk kommunikation i det nya läget som uppstått med Ryssland som ägnar stora resurser åt propaganda riktat mot Europa. Harold Lasswell definierade i artikeln ”The Theory of Political Propaganda”, publicerad 1927 i *The American Political Science Review*, propaganda som ”the management of collective attitudes by the manipulation of significant symbols”. Den ryska strategin innebär bland annat att skicka en mängd alternativa budskap eller versioner av en händelse, med varierande grad av sanningshalt, för att skapa en diffus bild av olika händelser och så tvivel exempelvis kring vad som faktiskt hänt i en konflikt eller hur man skall värdera den politiska utvecklingen i ett land.

Om Europa vill svara upp mot USA:s krav måste mer resurser satsas på nationella försvar. Men effektivt ansvarstagande rör sig inte

bara om militära resurser, utan också om att tänka nytt. Nyttänkande är nödvändigt för att lösa problem och kan spara resurser. Att arbeta för att hindra rekryteringen av terrorister i Europa är ett konkret exempel. Konfliktförebyggande åtgärder i närområdet, vilket betonas av EU:s stora stater, är ett annat. Rysslandsproblematiken kräver också nyttänkande i form av satsningar som går utöver ökade försvarsanslag och militära förstärkningar i östra Europa. Många upplever sig hotade av Rysslands aggressiva politik i närområdet. EU har ett stort ansvar här och dess två huvuduppgifter är att dels föra en genomtänkt sanktionspolitik gentemot Ryssland, dels förmedla en annan bild av säkerhetssituationen än den som tecknas av den ryska staten. Hittills är satsningarna på det senare blygsamma, trots mycket prat om behovet av att bemöta Rysslands ”hybridkrigföring” i Ukraina.

Det finns många svårigheter vad gäller att bemöta den ryska strategin. För det första kan det vara svårt att hantera en motståndare som medvetet sänder otydliga eller tveeggade budskap, med syfte att så split och förvirring. För det andra är det svårt att förmedla annan information till det ryska samhället än den som sprids genom inhemsk propaganda i Ryssland, givet de effektiva hinder som finns mot spridning av information. TV dominerar som informationsbärare i det ryska samhället och internetkällor följer i hög grad TV-rapporteringen. Dessutom finns det många sätt att begränsa möjligheten till internetanvändning i landet, och radiosändningarna på FM stängdes ner för tiotalet år sedan. Det har därmed blivit mycket svårt för utomstående att nå ryska mottagare med alternativ information. För det tredje finns det ett etiskt dilemma i att bemöta ”oetisk” propaganda, som innehåller lögner, halvsanningar och partiska beskrivningar, eftersom man inte önskar använda samma metoder och producera en potentiellt lika oetisk motpropaganda.

Mycket mer kan dock göras. Att odla relationer till det ryska civilsamhället är en viktig del, liksom att bygga upp kunskap om frågor som relaterar till Ryssland. Därutöver pekar Judy Dempsey på *Carnegie Endowment* på behovet av ökat stöd till BBC, *Deutsche Welle* och *Radio France Internationale*. Syftet är att initiera åtgärder för att förhindra att endast en version av verkligheten – den ryska – sprids

och vinner gehör bland bredare befolkningsgrupper, såsom ryska minoriteter i Baltikum. Under det kalla kriget verkade institutioner som *Radio Free Europe* för att sprida västs version av situationen, men under senare år har finansieringen av sådana resurser skurits ned, medan den ryska ledningen fokuserat starkt på att bemästra media.

Trots de svårigheter som nämns ovan vad gäller att producera ”etisk” motpropaganda, beslöt NATO 2015 att starta en avdelning för strategisk kommunikation vid högkvarteret i Bryssel som skall använda traditionella metoder och sociala medier för att bemöta ryska ”myter och lögnar” som ryskstödda sändare i Europa producerar. Europeiska rådet uttalade sig i mars 2015 om nödvändigheten av att ”utmana Rysslands pågående desinformationskampanjer”. I juni 2015 publicerade EU en handlingsplan för strategisk kommunikation. I september startade man en kommunikationsenhet i Bryssel, som bland annat skall stödja medlemsstater i att skapa motståndskraft mot propaganda genom att ta fram exempel på *best practice* för att stärka det kritiska tänkandet kring information (”media literacy”) bland EU-ländernas befolkningar. En uppgift är att följa rysk media och föreslå möjligheter att anpassa EU-institutionernas mediestrategier för att bemöta de ryska budskapen och på så vis ”vinna” över publikerna i EU:s östra partnerskapsländer. På detta område har man också särskilt betonat att EU och NATO bör dela erfarenheter för att nå fram till bästa möjliga åtgärder. På ett övergripande plan handlar sådana strategier om att bland annat med hjälp av sociala medier ge alternativa bilder av vad som händer i östra Europa, i förhållande till ryska versioner av situationer och händelseförlopp.

För att återknyta till kapitlets huvudtema handlar det om att ta ansvar för berättelsen, eller narrativet; att aktivt försöka påverka hur konflikten framställs i traditionella och sociala medier. En satsning på genomtänkta informationsstrategier såväl nationellt som på EU-nivå är en viktig del i detta. Europas svar på ”hybridkrigföring” måste innebära spridning av information om Europas värderingar och syn på situationen i Ukraina och närområdet av en rad olika aktörer och via många kanaler. Detta resonemang är i hög grad relevant även inom andra problemområden. Kampen på sociala medier om människors uppmärksamhet och verklighetsbild är inte minst

en viktig del i hanteringen av terroristorganisationer som ISIS. Det rör sig också om makten över definitionerna på hög politisk nivå, vilket kan illustreras av det ryska vetot mot att benämna massakern i Srebrenica ”folk mord”. Men det handlar ännu mer om vanliga människors verklighetssyn. Kampen om verklighetsbilden har alltid varit en central del i aktörers säkerhetssträvan, men är det i ööverträffad grad idag, då narrativ i så hög grad sprids via sociala medier. Detta konstaterande leder osökt tillbaka till spänningen mellan mänsklig och traditionell säkerhet som nämndes i början. Det är stater som bedriver säkerhetspolitik och visst måste analysen handla om detta, men lika viktigt är det att fokusera på människors säkerhet, inklusive deras verklighetsuppfattningar och deras strävan efter en säkrare tillvaro.

Nationella nivån nyckeln till ökat ansvarstagande

Tar då Europa tillräckligt mycket ansvar för att bemöta nutida säkerhetshot? Kapitlet har hävdad att trots att ansvarstagande är kostsamt är stater ofta beredda att investera. En viktig drivkraft är att ansvarstagande ger status och erkännande i det internationella systemet. En annan drivkraft är de hot som faktiskt upplevs. Analysen visar att hotuppfattningarna inom Europa varierar. Medan fler i södra Europa oroas av hoten kring Medelhavet och i Mellanöstern, bekymras fler i norra och östra Europa av Ryssland. Skillnaderna tycks dock inte så stora som man kanske skulle kunna tro och de stora staterna uttrycker en vilja att både hantera problemen i öst och i syd. Analysen visar också att EU-länderna tycks ha blivit något mer villiga att öka försvarsanslagen. Satsningarna är dock ännu otillräckliga, om vi utgår från NATOs tvåprocentsmål. *Svaret på kapitlets huvudfråga är således ”nja”. Europa tar inte tillräckligt med ansvar, åtminstone inte ur ett rent militärt perspektiv och från en amerikansk betraktelsehorisont.* Om den politiska viljan att öka de militära utgifterna är begränsad gäller det *dels* att göra det mesta möjliga utifrån begränsade militära resurser och *dels* att ta ansvar på andra viktiga områden, såsom

utvecklingspolitiken. Men det gäller också att försöka få med sig medborgaropinionerna i strävan efter ansvarstagande för både mjuk och hård säkerhet. Hur gör man detta?

Jolyon Howorth och Anand Menon inleder en artikel i tidskriften *Global Affairs* på detta tema med uppmaningen: ”Vakna upp, Europa!”. De menar att varje EU-medlemsstat måste utforma strategidokument baserade på sannolika scenarier som tydliggör hur de kan agera gemensamt på EU-nivå för att uppnå nationella mål. De pekar på att många EU-länder saknar nationella säkerhetsstrategier, medan andra endast har ofullständiga dokument. Experter på utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik måste således öppet diskutera hotuppfattningar och försöka engagera allmänheten, för att avgöra vilka hot som skall prioriteras och vad som skall göras åt dem. Analysen ovan tyder på att det finns en någorlunda god samstämmighet bland befolkningar om hoten mot Europa. Därmed borde det finnas vissa möjligheter att skapa förståelse för behovet av en gemensam EU-strategi för att möta dem.

Den kommande globala EU-strategin skulle kunna bli en viktig del i resan mot större samsyn på det säkerhetspolitiska området inom EU. Det krävs dock att den är rejält förankrad i medlemsstaterna. När NATO skapade sitt nuvarande strategiska koncept 2009–2010 föregicks dokumentet av ett drygt års debatt, bland annat i form av en kringresande ”cirkus” med seminarier i olika medlemsstater. NATO inbjöd till engagemang i en så vid krets som möjligt, med publika seminarier och via chat på hemsidan. Att legitimera alliansens resursanvändning inför medborgare och parlament var centralt. EU behöver på motsvarande vis förankra sin säkerhetssträvan i medlemsstaterna och deras befolkningar, så att dessa mer medvetet börjar sträva mot delat ansvar mellan EU:s medlemmar i säkerhetsfrågor och utarbeta idéer för hur detta bättre kan ske. Ambitioner finns. EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetsfrågor talar i sin tur om en ”reflektionsprocess” och om ett ”sambällskontrakt” med medborgarna på detta område. Vikten av en sådan överenskommelse kan inte nog betonas.

För att återknyta till kapitlets övergripande fokus på status som drivkraft för ansvarstagande, behöver politiker klargöra på ett natio-

nellt plan att ansvarstagande kan ge staten status i internationell politik. Då blir det tydligt att nationella intressen med fördel kan kombineras med altruism genom att ta ansvar för exempelvis humanitära frågor bortom de egna gränserna eller genom konfliktlösande diplomati. Interna drivkrafter för ansvarstagande kan ytterligare stimuleras av externa impulser: den växande betoningen på ansvar i den internationella sfären kan i sig både stimulera och tvinga statsledningar att ta ansvar i världspolitiken. Ju mer det ”talas ansvar”, desto mer blir aktörer helt enkelt tvungna att förhålla sig till detta. I detta scenario går det inte att förbli likgiltig inför kraven på ansvarstagande; det handlar snarare om på vilket sätt man väljer att ta ansvar för europeisk och global säkerhet.

Dela ansvar, förankra, tänk långsiktigt och nytt!

Utifrån kapitlets analys identifieras följande rekommendationer för hur EU kan maximera sitt säkerhetsskapande och ansvarstagande:

- Dela och fördela ansvar effektivt mellan olika politikområden och aktörer, inte minst mellan EU och NATO.
- Förankra ansvarstagandet på nationell nivå. Om inte Europas befolkningar ställer sig bakom sina regeringar kommer dessa inte att vilja ta mer ansvar.
- Tänk långsiktigt – också. Akuta ”bränder” måste släckas och därför behövs akuta EU-insatser som *Operation Sophia* mot smugglare på Medelhavet. Sådana insatser är mycket konkreta manifestationer av EU:s ansvarstagande. Men det behövs också långsiktiga åtgärder och fokus på den officiella ”berättelsen” som beskriver hur man kan åstadkomma långsiktig säkerhet, i form av exempelvis statsbyggnadsprocesser, utbildningsinsatser och satsningar på kvinnors säkerhet.

- Tänk nytt kring ansvarstagande. Ägna inte enbart resurser åt hårda maktmedel, utan fokusera även på exempelvis kvinnors delaktighet i fredsprocesser och på att utveckla metoder för att identifiera, bemöta och stärka motståndskraften mot oönskad propaganda från exempelvis ISIS och Ryssland.

Källor och litteratur

Forskningen om staters strävan efter status återfinns bland annat i boken *Status in World Politics* av T.V. Paul, Deborah Welch Larson och William C. Wohlforth (Cambridge University Press, 2014) och i *Small States and Status Seeking* (Routledge, London, 2014) av Iver B. Neumann och Benjamin de Carvalho.

På Försvarshögskolan har jag med en grupp forskare; Eva-Karin Olsson, Maria Hellman, Edward Deverell och Magnus Johnsson, byggt upp kunskap om sociala medier och strategiska narrativ; om hur europeiska försvarsmakter ser på användningen av sociala medier och om institutionella och andra drivkrafter för denna användning. Några titlar är "Understanding public agency communication: the case of the Swedish Armed Forces" (*Journal of Public Affairs* 15:4, 2015); "New Media and the War in Afghanistan: The significance of blogging for the Swedish strategic narrative" (*New Media and Society* 17:1, 2015); och "Armed Forces' use of social media in areas of deployment" (*Media and Communication*, kommande 2016). Kari Andén-Papadopoulos vid Stockholms Universitet forskar om sociala medier och säkerhet och har bland annat publicerat "US Soldiers Imaging the Iraq War on YouTube" (*Popular Communication* 7:1, 2009); Om man vill läsa om användningen av sociala medier ur ett praktikerperspektiv finns Thomas Elkjer Nissens rapport *The Weaponization of Social Media*, utgiven av danska Försvarshögskolan.

Samarbetet mellan EU och NATO skildrades nyligen i artikeln "The two faces of EU-NATO cooperation: Counter-piracy operations off the Somali coast" av Carmen Gebhard och Simon J Smith (*Cooperation and Conflict* 50:1, 2015). Trine Flockhart diskuterar

samarbetet ur ett övergripande perspektiv i Liselotte Odgaards bok *Strategy in NATO: Preparing for an Imperfect World* (Palgrave 2014). Tillgängliga analyser av EU:s och NATO:s vägval i säkerhetspolitiken publiceras regelbundet av bland andra senioranalytikern och journalisten Judy Dempsey på tankesmedjan *Carnegie Europe*, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/>. Opinionsdata i kapitlet är hämtade från *Transatlantic Trends*, *Pew Research Center* och Europeiska kommissionens *Eurobarometer*. EU:s kommande globala strategi finns beskriven i *The EU strategic review*, tillgänglig på länken http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf. *The Military Balance 2015* redovisar europeiska länders försvarsutgifter. *European Defence Agency* ger ytterligare uppgifter på sin hemsida om försvarsutgifter och information om länders deltagande i internationella insatser finns bland annat i SIPRI:s databas *Multilateral Peace Operations Database*. En annan källa är Europeiska utrikestjänstens hemsida.

Utöver detta har följande akademiska artiklar nämnts i kapitlet: ”Wake up, Europe!” av Jolyon Howorth och Anand Menon i *Global Affairs* (1:1, 2015); Ian Manners ”Normative Power Europe: A contradiction in terms” (*Journal of Common Market Studies* 40:2, 2002); ”Human Security – Paradigm Shift or Hot Air?” av Roland Paris (*International Security* 26:2, 2001); ”Beyond the RtoP: Responsibility as Doing, Being and Sharing” av Charlotte Wagnsson (*International Politics Reviews* 3: 2, 2015); samt ”Humanitarian Intervention and Moral Responsibility” av Ronnie Hjorth (*De ethica*, 2:1, 2015).

Avslutningsvis vill jag tacka filosofie magister Rickard Blomstrand som bistod i insamlingen av det empiriska materialet till kapitlet.

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* (Cheltenham: Edward Elgar, 2015, medredaktörer Moa Mårtensson, Lars Oxelheim och Thomas Persson); bokkapiteln ”Globalisation and Law: A Call for a Two-fold Comparative Institutional Approach” i Neil Komesar et al., *Understanding Global Governance* (Florens: 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 (Stockholm: Liber and Brill, 2013); samt ledarartikeln ”20 Years Swedish Legal Integration in the EU: A Two-way Street” (*Europarättslig tidskrift* 4, 2015).

NIKLAS BREMBERG är disputerad forskare vid Utrikespolitiska institutet. Hans huvudsakliga forskningsinriktning omfattar internationell säkerhet och europeisk integration, med särskilt fokus på europeisk utrikes- och säkerhetspolitik samt EU:s externa relationer. För närvarande bedriver han ett tre-årigt forskningsprojekt vid UI om EU:s respons till den ”arabiska våren”. Han disputerade 2012 vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, och har varit gästforskare vid bl.a. University of Toronto, University of

Liverpool, Universitat Autònoma de Barcelona och European Policy Centre (Bryssel). Hans publikationer omfattar artiklar i internationella tidskrifter som *Journal of Common Market Studies*, *Cooperation & Conflict* och *Mediterranean Politics* samt monografin *Diplomacy and Security Community-Building: EU Crisis Management in the Western Mediterranean* (London: Routledge, 2015).

MIKAEL ERIKSSON är doktor i statsvetenskap med examen från Europeiska universitetsinstitutet i Florens (EUI). Avhandlingen behandlade EU:s och FN:s riktade sanktioner. För närvarande arbetar Eriksson som forskningsledare vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Under hösten 2015 är Eriksson utplacerad vid Försvarsdepartementet. Tidigare professionella erfarenheter har Eriksson från New York University (gästforskare), Europeiska kommissionen (gästforskare) samt som konsult för Världsbanken och FN. Erikssons huvudsakliga intresseområde är fredsforskning och säkerhetspolitik. Det geografiska området som han täcker är Mellanöstern, samt den afrikanska freds- och säkerhetsarkitekturen. Han har publicerat ett stort antal artiklar ibland annat *Journal of Peace Research* och *International Affairs*. Bland Erikssons senare publikationer finns även boken *Mediation and Liberal Peacebuilding*, samredigerad med Roland Kostic (London: Routledge, 2013); samt det egenförfattade kapitlet "UN Targeted Sanctions and their Unintended Consequences" i *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, redigerad av Thomas Biersteker et al. (Cambridge University Press, kommande 2016).

JOAKIM GULLSTRAND är professor vid Lunds universitet och samarbetar med *AgriFood Economics Centre* samt är styrelseledamot i *Mistra Biotech* (ett tvärvetenskapligt forskningsprogram om bioteknik i lantbruket). Hans forskning inriktar sig framförallt på hur företag betar sig på den internationella marknaden och hur handel påverkar företagen. Gullstrand är också intresserad av livsmedelskedjan i sin helhet och har publicerat artiklar och rapporter som fokuserat på biologisk mångfald, jordbrukens produktivitet, arbetskraftsrörlighet, konkurrens och regional tillväxt. Bland hans

publikationer kan nämnas *Livsmedelsindustrin under en omvälvande tid – tiden före och efter EU-medlemskapet* (SLI-Rapport 2008:1, 2008, med Christian Jörgensen och Fredrik Wilhelmsson); ”Local Price Competition: The Case of Swedish Food Retailers” (*Journal of Agricultural & Food Industrial Organization* 10:1, 2012, med Christian Jörgensen); ”Markups and Export-Pricing Strategies” (*Review of World Economics* 150:2, 2014, med Karin Olofsdotter); samt ”How to Combine High Sunk Costs of Exporting and Low Export Survival” (*Review of World Economics* 151:1, 2015, med Maria Persson).

CHRISTIAN JÖRGENSEN har doktorerat i nationalekonomi vid Lunds universitet och är verksam vid *Agrifood Economics Centre*, ett samarbete mellan Lund universitet och Sveriges Lantbruksuniversitet. Han forskar främst om ekonomiska aspekter på livsmedelspolitik utifrån ett svenskt och europeiskt perspektiv. Hans avhandling behandlar hur livsmedelsindustri och konsumentpriser påverkades av EU-medlemskapet. Mer specifikt rör den EU-medlemskapets effekt på svenska livsmedelsföretags exportbeteende och produktivitet samt i vilken utsträckning svenska konsumenter fick åtnjuta lägre livsmedelspriser som en konsekvens av medlemskapet. En del av avhandlingsarbetet utmynnade i publikationen ”Deeper Integration and Productivity – The Swedish Food and Beverage Industry” (*Acta Agriculturae Scandinavica* 5, 2008, med Joakim Gullstrand). Han har dessutom bland annat analyserat marknaden för ekologiska livsmedel, konkurrenssituationen på den svenska dagligvarumarknaden, samhällsekonomiska aspekter på livsmedelsmärkning, samt belyst i vilken utsträckning offentlig upphandling av livsmedel kan fungera som ett styrmedel för att uppnå miljövinster.

CECILIA MAGNUSSON SJÖBERG är professor, JD. och ämnesförestandare för rättsinformatik på Juristprogrammet vid Stockholms universitet. Hon har lång erfarenhet av juridiskt arbete förknippat med utveckling och användning av IT, bland annat som särskild utredare och expert i statliga utredningar. Hon medverkar återkommande i såväl nationella som internationella forskningsprojekt, inklusive EU-projekt, och var tidigare innehavare av Kungliga

Vetenskapsakademiens särskilda forskartjänst i rättsvetenskap. Hon disputerade med avhandlingen *Rättsautomation: särskilt om statsförvaltningens datorisering* (Stockholm: Norstedts Juridik, 1992). E-förvaltningens rättsfrågor hör fortfarande till hennes intresseområden. Utöver materiell IT-rätt arbetar hon med digitala metoder för informationssökning, beslutsfattande och dokumenthantering som bland annat aktualiserar säkerhetsjuridiska spörsmål förknippade med elektronisk signering och arkivering. Under senare år har hon bland annat skrivit kommentaren till personuppgiftslagen i *Lexino* (utgiven online av Karnov med början 2014) och är redaktör samt medförfattare till läroboken *Rättsinformatik, juridiken i det digitaliserade samhället* (Lund: Studentlitteratur, 2015).

ANNA MICHALSKI är docent vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet och research fellow vid Europe Institute, Auckland University, Nya Zeeland. Hon 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 inkluderar artiklarna "Conceptualizing European Security Cooperation: Competing International Political Orders and Domestic Factors" (*European Journal of International Relations*, 2015, 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); och "Social Welfare and the Levels of Democratic Government in the EU" (*Journal of European Integration* 34:4, 2012), forskningsrapporten *The EU-China Strategic Partnership: Challenges and Prospects in a Changing World* (Stockholm: Sieps, 2015, med Zhongyi Pan); samt böckerna *Europeiska Unionen: Politik och styrning* (Lund: Studentlitteratur, 2014); och *The Changing Welfare State in Europe: Implications for Democracy*, samredigerad med David Mayes (Cheltenham, Edward Elgar, 2013).

GREGOR NOLL är professor i folkrätt vid Lunds universitet och innehar för närvarande Ragnar och Torsten Söderbergs stiftelsers professur till minne av Samuel Pufendorf. Nolls fokus har legat på migrationsrätt, användning av internationellt våld, folkrättens teori och på den internationella humanitära rätten. Han har initierat debatter om exempelvis papperslösas rättigheter med artikeln ”Why Human Rights Fail to Protect Undocumented Migrants”, publicerad år 2010 i (*European Journal of Migration and Law* 12:2, 2010) och användningen av röntgenundersökningar för att bevisa unga asylsökandes ålder med ”Junk Science? Four Arguments against the Radiological Age Assessment of Unaccompanied Minors Seeking Asylum” (kommande i *International Journal of Refugee Law*). Tillsammans med docent Rebecca Stern (Uppsala universitet) leder Noll *The Lund/Uppsala Migration Law Research Network (L/UMIN)*, en unik miljö som för närvarande finansierar åtta forskningsprojekt. Under senare år har Noll forskat om den inverkan neuroteknologi kommer att ha på det rättsliga skyddet under väpnade konflikter.

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 för 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* (New York: World Scientific Publishing, 2012); *Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency* (New York: 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 Piekkari och Trond Randøy).

CHARLES PARKER är docent i statskunskap vid Uppsala universitet och en av de ansvariga forskningsledarna vid Centrum för naturkatastrofslära (CNDs). Hans forskning fokuserar på klimatförändringspolitik, varnings- och responsproblematik, samt lärande och ansvarsutkrävande efter kriser. Han har publicerat artiklar i tidskrifterna *Journal of Common Market Studies*, *Political Psychology*, *Global Environmental Politics*, *Foreign Policy Analysis*, *Public Administration*, *Environmental Politics*, *International Relations* och *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Hans senaste publikationer inkluderar ”Leadership and International Cooperation” i *The Oxford Handbook of Political Leadership* (Oxford University Press, 2014, med Christer Karlsson); och ”Complex Negative Events and the Diffusion of Crisis: Lessons from the 2010 and 2011 Icelandic Volcanic Ash Cloud Events”, (*Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography*, 97:1, 2015).

THOMAS PERSSON är docent i statskunskap vid Uppsala universitet och tidigare ordförande för Svenska nätverket för Europaforskning i statsvetenskap. Hans nuvarande forskning handlar om socialt kapital, förvaltningstraditioner och krishantering i EU. Han studerar även den europeiska integrationens effekter på medlemsländerna och politiskt deltagande i EU. Bland hans publikationer inom dessa områden kan nämnas böckerna *The EU's Role in Fighting Global Imbalances* (Cheltenham: Edward Elgar, 2015, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Moa Mårtensson och Lars Oxelheim); *Participatory Governance in the European Union: Enhancing or Endangering Democracy and Efficiency?* (Houndmills: Palgrave, 2011, medförfattare Karl-Oskar Lindgren); och *The Illusion of Accountability in the European Union* (London: Routledge, 2009, medredaktörer Sverker Gustavsson och Christer Karlsson), samt tidskriftsartiklarna ”European Integration and Prime Ministerial Power” (*German Politics* 21:2, 2012, med Hanna Bäck, Henk Erik Meier och Jörn

Fischer); och "Input and Output Legitimacy: Synergy or Trade-Off? Empirical Evidence from an EU Survey" (*Journal of European Public Policy* 17:4, 2010, med Karl-Oskar Lindgren).

ROGER SVENSSON är docent i nationalekonomi vid Mälardalens Högskola och anställd som forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) i Stockholm. Hans forskning handlar om två breda områden. Det första området berör entreprenörskap och kommersialisering av uppfinningar/patent samt offentliga interventioner på dessa områden. Hit hör statliga FoU- och innovationsstöd samt immateriella rättigheter. Inom detta område har han flera publikationer i bland annat *Research Policy*, *Journal of Evolutionary Economics* och *Economics of Innovation and New Technologies*. Han har anlitats flitigt av både offentliga myndigheter och privata organisationer som expertutredare på offentliga FoU- och innovationsstöd samt immateriella rättigheter. Det andra forskningsområdet handlar om penningpolitik i ett historiskt perspektiv, bland annat hur ekonomisk teori kan tillämpas på äldre monetära system. Inom detta område har han publicerat boken *Renovatio Monetae: Bracteates and Coinage Policies in Medieval Europe* (London: Spink & Son 2013) och en kommande artikel i *Economic History Review*.

CHARLOTTE WAGNSSON är professor i statsvetenskap vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap på Försvarshögskolan. Hon forskar om ansvarstagande inom global säkerhetspolitik samt om sociala mediers betydelse på den säkerhetspolitiska arenan. Hennes tidigare forskning har kretsat kring europeisk säkerhet, inklusive rysk, tysk, fransk och brittisk säkerhetspolitik, samt NATO:s och EUS aktörskap. Wagnsson har även bidragit till att utveckla teorier om samverkan mellan olika säkerhetspolitiska aktörer, så kallad *security governance*, samt om barns roller i säkerhetssfären. Hon har publicerat böcker och artiklar i internationella tidskrifter, varav ett exempel är *Security in a Greater Europe: The Possibility of a Pan-European Approach* (Manchester: Manchester University Press, 2008). Wagnsson undervisar främst på Försvarshögskolans kandidat- och magisterprogram i statsvetenskap med inriktning på krishantering och säkerhet. Hon

har en magisterexamen från Lunds universitet, disputerade vid Stockholms universitet år 2000 på en avhandling om rysk säkerhetspolitik och har undervisat en kortare period vid Uppsala universitet.

STEN WIDMALM är professor i statskunskap vid Uppsala universitet och forskar om demokratins förutsättningar i Sydasiens, delar av Afrika, och Europa – särskilt med inriktning mot den offentliga förvaltningens karaktär och dess effekter på samarbetsförmåga och kapacitet för hantering av konflikter. Hans publikationslista innehåller *Decentralisation, Corruption and Social Capital – from India to the West* (Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: SAGE Publications, 2008); *Kashmir in Comparative Perspective – Democracy and Violent Separatism in India* (Oxford: Oxford University Press, 2006); och senast *Political Tolerance in the Global South – Images from India, Pakistan and Uganda* (kommande våren 2016, Ashgate).

INGER ÖSTERDAHL är professor i folkrätt vid Uppsala universitet. Hon är medlem av International Law Association's kommitté rörande internationell våldsanvändning och medlem av redaktionskommittén för *Nordic Journal of International Law*. Inger Österdahls forskning har huvudsakligen rört internationell våldsanvändning, internationella organisationer, humanitär rätt, mänskliga rättigheter, konstitutionell EU-rätt och svensk konstitutionell rätt. Bland hennes senaste publikationer märks "Just War, Just Peace and the Jus Post Bellum" (*Nordic Journal of International Law* 7:4, 2012); "The Responsibility to Protect and the Responsibility While Protecting: Why Did Brazil Write a Letter to the UN?" (*Nordic Journal of International Law* 82:4, 2013); "Collective Security in a Changing Geopolitical Landscape" i *Regional Organizations and Peacemaking: Challengers to the UN*, redigerad av Peter Wallensteen och Anders Bjurner (London och New York: Routledge, 2014); samt "Offentlighetsprincipen och det internationella samarbetet" (*Svensk Juristtidning* 2015). Inger Österdahl innehar under åren 2013–2016 en så kallad programprofessur vid juridiska fakulteten ägnad åt frågor om öppenhet, integritet och demokrati.